

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
INSTITUTO DE ECONOMIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS,
ESTRATÉGIAS E DESENVOLVIMENTO**

TESE DE DOUTORADO

**A EFICIÊNCIA DE POLÍTICAS SOCIAIS: UMA ANÁLISE TEÓRICA DA APLICAÇÃO
DE CRITÉRIOS AVALIATIVOS NO ORÇAMENTO PÚBLICO**

WAGNER DE CASTRO CARVALHO ROSA

Rio de Janeiro

Dezembro / 2013

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
INSTITUTO DE ECONOMIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS,
ESTRATÉGIAS E DESENVOLVIMENTO**

Wagner de Castro Carvalho Rosa

2013

i

A EFICIÊNCIA DE POLÍTICAS SOCIAIS: UMA ANÁLISE TEÓRICA DA APLICAÇÃO DE CRITÉRIOS AVALIATIVOS NO ORÇAMENTO PÚBLICO

Wagner de Castro Carvalho Rosa

Orientadora:

Professora Dra. Maria Lúcia Werneck Vianna e

Co-orientador:

Professor Dr. Rodrigo de Souza Filho

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Doutor.

Banca examinadora:

Presidente, Profa. Dra. Maria Lúcia Teixeira Werneck Vianna

Prof. Dr. Rodrigo de Souza Filho

Prof. Dr. Charles Freitas Pessanha

Profa. Dra. Elaine Rossetti Behring

Prof. Dr. Samuel Cogan

Prof. Dr. Luciano Rodrigues de Souza Coutinho

*À minha esposa Valéria e à
minha filha Luíza,
que mantém vivo meu
entusiasmo de estudar.*

AGRADECIMENTOS

Gostaria de poder agradecer a todas as pessoas e instituições que, diretamente ou indiretamente, me auxiliaram na elaboração desta tese. A Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro e a Universidade Federal do Rio de Janeiro concederam-me todo o suporte institucional necessário para este trabalho que demandou recursos, disponibilidades e atenções de grande envergadura. Espero ter correspondido à confiança em mim depositada.

À minha Orientadora, Professora Maria Lúcia Werneck, e ao meu Coorientador, Professor Rodrigo de Souza Filho, eu devo muito: ensinamentos, paciência, abnegação, e sobretudo, os exemplos de seus comportamentos humanos e profissionais. Aos Professores Luciano Coutinho, Samuel Cogan e Charles Pessanha e à Professora Elaine Behring, membros da Banca Examinadora, e a Professora Alejandra Pastorini, membro da Banca de Qualificação, sinto-me honrado com os comentários e observações extremamente esclarecedores.

Sou grato às Professoras Ana Célia Castro, Eli Diniz, Maria Antonieta Leopoldi, Lena Lavinias e Claudia Chamas do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas Estratégias e Desenvolvimento pelo estímulo propiciado em suas disciplinas e pelo apoio integral e pela confiança em relação aos resultados desta pesquisa.

Aos colegas da Controladoria Geral do Município e da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, agradeço pelo convívio e pela disponibilidade no fornecimento das informações.

Agradeço a minha família que soube compreender (?) os momentos de ausência e desatenção torcendo para que esta tese fosse logo concluída.

FICHA CATALOGRÁFICA

R788 Rosa, Wagner de Castro Carvalho.

A eficiência de políticas sociais : uma análise teórica da aplicação de critérios avaliativos no orçamento público / Wagner de Castro Carvalho Rosa. -- 2013.
162 f. ; 31 cm.

Orientadora: Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna.

Coorientador: Rodrigo de Souza Filho.

Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro,

Instituto de Economia,

Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e

Desenvolvimento, 2013.

RESUMO

ROSA, Wagner de Castro Carvalho. **A Eficiência de Políticas Sociais: uma Análise Teórica da Aplicação de Critérios Avaliativos no Orçamento Público.**

Orientadora: Professora Dra. Maria Lúcia Werneck Vianna e Coorientador: Professor Dr. Rodrigo de Souza Filho. Rio de Janeiro: UFRJ/IE; CNPq/IBICT, 2013. Tese (Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento)

Neste trabalho, é realizada uma análise crítico teórica da aplicação de critérios de eficiência, eficácia e efetividade na avaliação orçamentária de políticas sociais. Historicamente, situamos nossas análises nas transformações societárias ocorridas no mundo e particularmente no Brasil, nos últimos 30 anos, e em particular, o período dos anos 1990, quando o denominado Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado se baseou no diagnóstico de crise do Estado e reafirmou a necessidade de racionalização dos recursos, inclusive condicionando a tal premissa a consecução das políticas sociais. As análises foram direcionadas para a alegação de neutralidade dos argumentos utilizados na formulação e escolha dos critérios de avaliação de eficiência e como estes poderiam influenciar na redistribuição dos recursos do fundo público no Brasil. O estudo leva em consideração as forças sociais e os interesses envolvidos na apropriação dos recursos públicos, bem como discute como estes são obtidos e como são aplicados nas políticas sociais.

O trabalho foi estruturado em 6 capítulos. No primeiro, é feita a introdução. No 2º, são confrontadas perspectivas teóricas e apresentadas as justificativas pela escolha da teoria marxista para fundamentar a crítica desenvolvida no transcórper do trabalho. No 3º capítulo, são analisados criticamente os fundamentos teóricos da avaliação orçamentária de políticas sociais. No 4º capítulo, a crítica recai mais especificamente sobre a formulação de modelos de avaliação de eficiência de políticas sociais. No 5º, é apresentada a conclusão da pesquisa e são feitas recomendações para futuras pesquisas e, no 6º as referências adotadas.

ABSTRACT

ROSA, Wagner de Castro Carvalho. **A Eficiência de Políticas Sociais: uma Análise Teórica da Aplicação de Critérios Avaliativos no Orçamento Público.**

Orientadora: Professora Dra. Maria Lúcia Werneck Vianna e Coorientador: Professor Dr. Rodrigo de Souza Filho. Rio de Janeiro: UFRJ/IE; CNPq/IBICT, 2013. Tese (Doutorado em em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento)

In this paper, is made a critical and theoretical analyze of the application of criteria of efficiency, efficacy and effectiveness in budget evaluation of social policies. Historically, we situate our analysis of the statutory changes occurring in the world and particularly in Brazil in the last 30 years. In a particular way, we analyze the period of the 1990s when the so-called Master Plan for Reforming the State relied that diagnosed the state crisis and reaffirmed the need for rationalization of resources, including conditioned on such a premise the achievement of social policies. Our analyses were focused to the claim of neutrality of the arguments used in the design and choice of evaluation criteria of efficiency and how these might influence the redistribution of resources from the public fund in Brazil. The study takes into account the social forces and interests involved in the appropriation of public resources, and discusses how they are derived and how they are applied in social policies.

The work was divided into 6 chapters. At first, is made the introduction. In the 2nd, theoretical perspectives are confronted and presented the rationale for the choice of Marxist theory to substantiate the criticism developed in the course of work. In the 3rd chapter, are critically analyzed the theoretical foundations of budget evaluation of social policies . In the 4th chapter, the criticism falls more specifically on the development of models for evaluating effectiveness of social policies. In the 5th chapter, the conclusion and recommendations for future research are made. In the 6th, are related the references adopted .

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Políticas Sociais como Organizações Complexas: A Perspectiva de Avaliação da Efetividade de Políticas Sociais

Figura 2 – As Possibilidades de Produção do Processo P

Figura 3 – Produtividade, Eficiência Técnica e o Ponto “Ótimo de Escala”

Figura 4 – Retornos Decrescentes x Retornos Constantes

Figura 5 –Eficiência Técnica e Alocativa Orientadas para Inputs

Figura 6 –Eficiência Técnica e Alocativa Orientadas para Outputs

Figura 7 – Folgas e Mensuração de Eficiência

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Dotação Orçamentária do Programa Rio Creche de 2001

Tabela 2 – Números de Unidades Eficientes e Ineficientes Encontradas

Tabela 3 – Três Exemplos de Projeção de Fronteiras de Produção (CCR)

Tabela 4 – PNP - Alegria da Criança e unidades de referência

Tabela 5 – Estimação da fronteira de produção para PNP - Alegria da Criança

SUMÁRIO

Introdução.....	1
2 Aspectos Metodológicos Considerados no Trabalho	3
2.1 Delimitações Teórico-Metodológicas	4
2.2 A Perspectiva Funcionalista	5
2.3 A Perspectiva Idealista	6
2.4 “Teorias da Decisão”	9
2.5 As Abordagens Elitista e Pluralista.....	11
2.6 A Teoria Marxista	14
2.6.1 A Dialética e a Filosofia Clássica Alemã.....	16
2.6.2 A Histografia Francesa e o Materialismo Histórico.....	17
2.6.3 A Economia Política Inglesa e o Valor do Trabalho.....	19
3 Avaliação Orçamentária de Políticas Sociais: elementos para uma revisão teórica.....	23
3.1 A Perspectiva das Políticas Sociais	24
3.1.1 A “Questão Social”	29
3.1.2 Origem e Processo Histórico	32
3.2 A Perspectiva do Orçamento Público	40
3.2.1 Fundo Público: considerações gerais.....	40
3.2.2 A Repartição via Fundo Público: a contradição entre o Princípio do Poder e a Lei do Valor	44
3.2.3 A Expectativa de Mitigação dos Efeitos do Capitalismo	45
3.2.4 O Fundo Público no Brasil	47
3.2.5 O Orçamento da Seguridade Social	48
3.3 A Perspectiva Metodológica dos Critérios de Avaliação.....	51
3.3.1 Um Modelo de Referência para Análise dos Critérios Avaliativos.....	53
3.3.2 Critérios de Efetividade, Eficiência e Eficácia.....	55
3.3.3 A Reforma Gerencial e os Critérios Avaliativos.....	58
3.4 Dilemas da Avaliação Orçamentária de Políticas Sociais	60

3.4.1	Políticas Sociais como Sistemas Complexos	60
3.4.2	A Democracia Enquanto Ambiente Político-Institucional.....	61
3.4.3	Efetividade de Políticas Sociais	69
3.4.4	A Priorização da Eficiência	73
4	A Eficiência de Políticas Sociais: uma interlocução crítica da avaliação orçamentária..	76
4.1	Eficiência de Políticas Sociais: conceitos e métodos.....	77
4.1.1	A Eficiência Aplicada às Políticas Sociais.....	83
4.1.2	A Determinação da Fronteira de Produção	84
4.1.3	Os Ajustes nas Unidades Ineficientes	85
4.1.4	Farrell e os Ajustes dos Múltiplos <i>Inputs</i> e Múltiplos <i>Outputs</i>	87
4.1.5	A Análise de Envoltória de Dados	90
4.1.6	Eficiência na Avaliação Orçamentária de Políticas Sociais: um exemplo para análise .	97
4.2	A Avaliação de Eficiência Orçamentária de Políticas Sociais: acumulação ou repartição .	104
4.2.1	A Escolha das Variáveis na Avaliação de Eficiência.....	106
4.2.2	A Reforma Gerencial e a Eficiência	109
4.2.3	A Eficiência baseada no Mercado	112
4.2.4	A Repartição Política do Produto Social.....	113
4.2.5	A Eficiência Redistributiva.....	121
4.2.6	A Avaliação de Eficiência Revisitada	125
5	Conclusões.....	129
6	Referências	134

Introdução

Alguns especialistas têm afirmado que, no Brasil, sobretudo a partir da Constituição Federal de 1988, a busca pelo aprimoramento da Administração Pública teria passado a se basear no pressuposto de necessidade da garantia de eficiência na gestão dos recursos públicos. Alegam que a ação estatal deveria ter por finalidade a promoção da melhoria social, que somente se materializaria com o pleno atendimento do interesse social. Moreira Neto (2003), por exemplo, afirma que na definição jurídica do interesse público insere-se “o resultado da ação estatal como parte essencial do conceito de finalidade pública e, nele, a evolução da eficácia à eficiência e, desta, à efetividade.” Sob tal perspectiva, a ação governamental deveria obter informações para o seu (re)direcionamento tanto do exame da regularidade¹ do processo de execução de seus gastos como do exame da efetividade nos resultados auferidos. (SERPA, 2011, p. 142)

Em trabalhos exploratórios como os de Marinho e Façanha (2001), Façanha e Marinho (1998), Marinho (2001, 1999 e 1996) e Façanha, Resende e Marinho (2003) se emprega métodos de programação matemática na avaliação de políticas sociais com intuito de caracterizar e propiciar a superação de problemas em instâncias organizacionais de coordenação, de orientação e de controle. Em tais avaliações, os critérios para avaliação de efetividade, de eficiência e de eficácia são associados à existência, ou não, de falhas nas tentativas de encontrar solução para problemas tidos como específicos de cada forma de organização.

Na presente tese, fazemos uma reflexão crítica teórica sobre a aplicação de conceitos de efetividade, eficiência e eficácia enquanto critérios úteis à formulação de modelos de programação matemática para avaliação orçamentária de políticas sociais, ou somente, como passaremos daqui para frente mencionar, modelos de avaliação orçamentária de políticas sociais.

Historicamente, situamos nossas análises nas transformações societárias ocorridas no mundo e particularmente no Brasil, nos últimos 30 anos, período em que se observa avanço da ofensiva neoliberal, com recuo das políticas sociais públicas e enfraquecimento dos direitos sociais. Particularmente, analisando o período dos anos 1990, observa-se o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do

¹ Regularidade em relação às normas, ao que foi planejado e ao que foi previamente instituído

Estado, que se baseou no diagnóstico de crise do Estado e de uma reafirmação da necessidade de racionalização dos recursos, inclusive condicionando a tal premissa a consecução das políticas sociais. De acordo com Matias-Pereira (2008, p.75), esta proposição de gestão pública baseada no gerencialismo britânico², ou *New Public Management* (NPM), adota mecanismos de mercado (*market-type mechanisms*) na avaliação. Verifica-se inclusive que a proposição apresentada durante o governo Fernando Henrique Cardoso, nos termos que nos atemos no presente trabalho, vem sendo mantida pelos governos posteriores, haja visto que, para fazer frente às crises do capital, continuam sendo mantidos altos juros para atrair capital especulativo e, no que diz respeito às políticas sociais, continuam sendo mantidas condições de racionalidade numa perspectiva meramente instrumental, o que traz como consequência sérias restrições às políticas sociais.

A respeito da crise do Estado, concordamos com Souza Filho (2011) que ela só pode ser compreendida se contextualizada no processo histórico do desenvolvimento do Estado capitalista - no nosso caso, um Estado capitalista periférico situado na conjuntura das mudanças societárias que vêm ocorrendo, principalmente, nestas últimas décadas.

A presente discussão se insere, então, num contexto de alteração do “paradigma” da administração pública do “modelo burocrático-weberiano” para o “modelo gerencial”, num contexto de crise e reforma do Estado, logo, num debate político (DINIZ, 1997).

² Com a incorporação dos mecanismos de mercado na avaliação do Serviço Nacional de Saúde britânico, os hospitais integrantes passaram a ter que competir pelos pacientes em termos de preço e qualidade dos serviços.

2 Aspectos Metodológicos Considerados no Trabalho

Na avaliação orçamentária de políticas sociais, há distintos fatores que influenciam a aferição do “sucesso” ou “fracasso”. Para além da crescente sofisticação dos instrumentos avaliativos, há as chamadas “questões de fundo”, em que se conformam as decisões tomadas, as escolhas feitas, os caminhos de implementação traçados e os modelos de avaliação aplicáveis. Percebe-se, sobretudo que, dependendo da abordagem teórico-metodológica adotada, distintas são as interpretações dos resultados alcançados. Portanto, a escolha da abordagem da pesquisa é fator condicionante de sua consecução. Todavia, a escolha de qual abordagem melhor irá atender aos propósitos do trabalho de pesquisa está longe de ser trivial. Se considerarmos Ross (1996), por exemplo, poderíamos dizer que tem havido, nos últimos anos, mal-entendidos e confrontos muito acirrados entre os paradigmas das ciências, que estariam levando às chamadas “Guerras da Ciência”³, de forma que se mostra justificável e mesmo necessário deixar clara a abordagem empregada.

No presente trabalho, buscamos realizar uma análise crítico teórica⁴ da aplicação de critérios de desempenho na avaliação orçamentária das políticas sociais, partindo da apreensão de uma parcela da literatura, com a intenção de investigar os fundamentos e argumentos teórico-históricos e político-econômicos que estão na base da formatação do padrão de proteção social vigente no Brasil. Para promovermos a reflexão teórica pretendida, entendemos ser necessário inserir o debate sobre a questão do método e das abordagens correntes da política social e, com isto, adotar uma abordagem que possibilite analisar as condições em que as políticas sociais são incorporadas à agenda pública, considerando como politicamente se reconhece sua finalidade, vinculada a uma expectativa de dar conta de uma questão de natureza problemática.

Em termos mais específicos, entendemos que a perspectiva teórica a ser por nós adotada deve colocar os movimentos sociais, as lutas de classes e a “questão social” como categorias essenciais de análise da realidade e ser capaz de explicar

³ Um bom histórico de tais disputas pode ser encontrado na Introdução da coletânea ROSS, A. (1996) *Science Wars*, Durham, Londres: Duke University Press.

⁴ A revisão teórica por nós elaborada tem por propósito subsidiar nossa análise não tem a pretensão de aprofundar o debate nas diversas linhas teóricas referenciadas.

as diferenças no acesso aos direitos e nas condições de vida, como também as causas das desigualdades e da apropriação desigual do produto social, expressas na forma de analfabetismo, violência, desemprego, favelização, fome, analfabetismo político etc.

2.1 Delimitações Teórico-Metodológicas

Em estudos sobre as políticas sociais, muitas vezes, tem sido possível observar o emprego de métodos fortemente descritivos, que não explicam a realidade, por si só, pois não recorrem a análises das causas e inter-relações e nem das razões econômico-políticas subjacentes aos dados observados. Existem várias concepções e, por conseguinte, diversas abordagens teórico-metodológicas sobre as políticas sociais, com diferentes perspectivas políticas e visões do mundo próprias.

Na presente tese, argumentamos que apesar de algumas perspectivas analíticas propugnarem de variadas formas o mito da neutralidade científica, uma análise teórica mais cuidadosa pode revelar que seus métodos de análise dos processos e das relações sociais escondem na verdade a perspectiva política e o projeto societário a qual se vinculam. Por isto, indagamos: em que medida seria neutra uma fundamentação teórica dos argumentos que defendem a adoção indiscriminada de critérios de eficiência na avaliação orçamentária de políticas sociais?

Com o intuito de delimitar o campo de estudo e estabelecer os caminhos teórico metodológicos adotados neste trabalho, procedemos a uma análise das matrizes teóricas funcionalista durkheimiana e a idealista weberiana debatidas por Behring e Boschetti (2006), as “teorias da decisão”⁵, analisadas criticamente por Sfez (1990), e analisamos dois paradigmas teóricos das políticas sociais que, segundo Coimbra (1987 a), não apresentam apenas a preocupação com o caráter normativo, como a defesa ou o ataque às políticas sociais, ou o descritivo, como a quantificação e comparações cronológicas e/ou internacionais, ao invés de analisar ou interpretar origens e as transformações sofridas pelas referidas políticas.

⁵ Sfez (1990, p. 34) sugere que existem distintos esquemas filosóficos, econômicos ou administrativos para a decisão e que muitas concepções que tem sido reconhecidas como “teorias” são pré-teorias ou práticas teorizadas.

Além de dois paradigmas extraídos da análise de Coimbra (1987 a), o Pluralismo e do Marxismo, inserimos a denominada abordagem "Elitista" dentre as abordagens teóricas por nós analisadas, por entendemos ser esta uma das grandes matrizes de pensamento político vigente.

2.2 A Perspectiva Funcionalista

Tomando como referência Durkheim (2001), percebemos que, na perspectiva funcionalista, os processos sociais, incluindo as problemáticas e temas que cercam os seres humanos e as instituições de sua vivência coletiva e cotidiana, são tratados como fatos sociais, ou seja, como coisas que mesmo não se equiparando à natureza deveriam ser analisadas por procedimentos semelhantes. Como afirma Durkheim:

(..) não é apenas na base da ciência que se encontram estas noções vulgares; encontrá-las a cada instante na trama dos raciocínios. No estado atual dos nossos conhecimentos, não sabemos com exatidão o que é o Estado, a soberania, a liberdade política, a democracia, o socialismo, o comunismo etc.; o método exigiria, pois que evitássemos qualquer uso destes conceitos enquanto não estiverem cientificamente constituídos. “Porém as palavras que os exprimem aparecem constantemente nas discussões dos sociólogos.” (DURKHEIM, 2001, p.47).

Ou seja, tomando Durkheim como referência da perspectiva funcionalista, podemos notar que é na natureza da própria sociedade que se busca explicação da vida social, partindo do pressuposto que o todo não é igual a soma das partes, mas constitui um sistema com características próprias, cujo movimento ultrapassa o estado de consciência dos indivíduos, e se explica em função das condições do “corpo social” no seu conjunto. Por isto, como assinalam Behring e Boschetti, na perspectiva funcionalista, o sujeito que pesquisa deve se colocar com exterioridade diante de seu objeto, tal como os físicos, químicos e biólogos quando se aventuram diante de seus domínios científicos, ou seja, deixando em suspensão todas as pré-noções. (BEHRING e BOSCHETTI; 2006; p.27)

Percebe-se então que, na perspectiva funcionalista, se busca encontrar a relação funcional de causa e efeito entre os fatos. Os fatos causais são os fatos sociais anteriores que não se relacionam aos estados de consciência individuais. O método de pesquisa empregado, nesta perspectiva, faz uso da análise comparativa de um número significativo de fatos observados, sobretudo suas variações e concomitâncias, para descobrir as leis que supostamente revelariam o desenvolvimento integral da espécie social em estudo. Tal abordagem faz assim uma transferência mecânica da teoria da evolução das espécies de Darwin para a análise do social.

Em teorias que abordam atualmente as políticas sociais, tem se observado o resgate da ideia durkheimiana de anomia para explicação das transformações sociais contemporâneas como “uma espécie de condição mórbida e patológica da sociedade, marcada pela desagregação e pelo desequilíbrio social, manifesto pela incapacidade da sociedade exercer sua ação sobre os indivíduos, levando a disfunção e conflitos.” (BEHRING e BOSCHETTI; 2006; p.30)

Refutamos a visão de que os fatos sociais sejam coisas cuja natureza não possa se modificar pela vontade dos indivíduos que a integram. Ao nosso ver, a distinção entre o normal e o patológico, feita por Durkheim⁶, evidencia uma estratégia nada neutra de legitimação e de apresentação dos conflitos de classe como um “estado mórbido do corpo social”, na qual um órgão, a classe operária, teria a equivocada pretensão de erguer uma sociedade superior, pois para ele seria impossível que tal órgão se sobrepusesse aos demais que compõem o organismo social.

2.3 A Perspectiva Idealista

O idealismo é uma perspectiva metodológica segundo a qual o sujeito sobrepõe o objeto. Trata-se de uma forma de interpretar e pensar a sociedade superdimensionando o papel do sujeito, o qual concebe a realidade como resultado do pensamento, desconsiderando as condições e determinações objetivas. Derivou

⁶ No presente trabalho fazemos uma análise simplificada, apenas com o propósito de apresentar as justificativas de nossa opção metodológica. Não temos a pretensão de analisar a obra de Durkheim como um todo.

das ciências do espírito, como uma tentativa de compreender as motivações dos movimentos dos sujeitos, sem tentar explicar os fatos e suas causas. Esta perspectiva compreensiva teve sua origem no historicismo alemão neokantiano do século XIX, o que para Behring e Boschetti (2006) é a marca fundamental do pensamento de Max Weber, um autor influente no debate contemporâneo. Weber criticou a transposição lógica das ciências naturais para as ciências sociais. Do ponto de vista científico, tanto Weber como Durkheim argumentam que o debate sobre certos fenômenos sociais deve torná-los inteligíveis a partir de sua desvinculação de paixões e preconceitos.

Para Weber, no Ocidente, existe uma ciência em um estágio de desenvolvimento que reconhece o conhecimento empírico, as reflexões sobre o universo, sobre a vida e sobre a sabedoria filosófica e teológica mais profunda, que expande-se e circula na sociedade. Este conhecimento, segundo ele, exige a criação de definições, de explicações precisas sobre o real, que tem de ser desvelado com critérios. (WEBER, 2007, p.23). É certo também que para qualquer conceito ou explicação de certos fenômenos sociais Weber reconhece que existem dificuldades no estabelecimento dos mesmos. Ao tratar a Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo ele afirma:

No título deste estudo usamos a expressão algo pretensioso “o espírito do capitalismo” O que se entende por isso? A tentativa de lhe dar qualquer definição implica certas dificuldades, inerentes à natureza deste tipo de investigação. Se puder ser encontrado algo que se possa aplicar esse termo, com algum significado compreensível, esse algo só poderá ser uma individualidade histórica que nos aglutinamos em um todo conceitual, do ponto de vista de seu significado cultural (WEBER, 2007, p. 48).

Embora as ideias e fenômenos estejam carregados de seus significados culturais e estes devam ser considerados, Weber não descarta a elaboração conceitual. Para ele, “a escolha do objeto, a direção da investigação empírica, aquilo que é importante e acessório, o aparelho conceitual utilizado e a problemática de pesquisa e questões que se colocam ou não à realidade” são orientados por valores (BEHRING e BOSCHETTI; 2006; p.34) Weber postulou a necessidade de neutralidade axiológica, quando do encaminhamento das respostas, para que a

pesquisa caminhasse por regras objetivas e universais. Ou seja, embora para ele os pressupostos da pesquisa sejam subjetivos, os resultados da pesquisa deveriam ser válidos e objetivamente aceitáveis. Desse argumento decorre o imperativo categórico da separação rigorosa entre fatos e valores.

Contudo, como todos os fenômenos sociais são históricos, os fatos naturais e históricos não se assemelham e o objeto e o sujeito estão imersos na história, pode-se deduzir que fatos e valores sejam inseparáveis, criando uma ambiguidade no processo de conhecimento. Para resolvê-la, Weber desenvolve a metodologia do tipo ideal que constitui o significado cultural para o sujeito que pesquisa.

Então, diferentemente de Durkheim, Weber: descreve o movimento normativamente ideal de uma ação racionalmente dirigida a um fim (orientada a um objeto e por valores claros, com coerência lógica entre meios e fins), o qual é contrastado com a realidade, permitindo situar os fenômenos sociais em sua realidade – em relação ao tipo ideal – um sistema compreensivo de conceitos – , o que permite formular uma sequência de hipóteses explicativas. (BEHRING e BOSCHETTI; 2006; p.35)

Consequentemente, dado que o tipo ideal não existe na realidade, pois não se encontra na realidade o tipo puro, é possível afirmar que a realidade objeto de análise não possa ser classificada de forma rígida. Por isto, nos parece relevante indagar em que medida os pressupostos metodológicos weberianos, de criação de tipos ideais, poderiam estar influenciando o debate sobre a avaliação de políticas sociais e como este estaria inserido no campo de estudo da burocracia governamental, onde a política social é tida como um mecanismo institucional típico da racionalidade legal contemporânea.

Como já mencionamos, pretendemos discutir, neste trabalho, os fundamentos teóricos utilizados para justificar a escolha de critérios aplicados à avaliação orçamentária de políticas sociais. Então, pelo que temos até aqui analisado, nos parecem frágeis os pressupostos teóricos que estejam baseados numa suposição de neutralidade axiológica do tipo weberiano.

2.4 “Teorias da Decisão”

De acordo com Sfez (1990, p.30 e 38), as “teorias da decisão” tem sido utilizadas, muitas vezes, em estudos que buscam compreender as razões das políticas sociais em função das decisões tomadas. Neste campo, se desenvolveram esquemas clássicos que se desdobram em práticas teorizadas, nos termos de Sfez, que registram decisões existentes e as classificam. Tais “teorias” se apoiam, segundo ele, em ideologias tecnocráticas dominantes e a partir delas são feitas análises extremamente pormenorizadas sobre aspectos tais como: processo de tomadas de decisões, informações, projetos, custos etc. Segundo o autor, por haver uma subordinação destas “teorias” às ideologias dominantes, há resistência à crítica das mesmas e isto pode ser comprovado ao verificarmos as diversas tentativas de “manter as aparências” e evitar a reorganização do conjunto. Segundo Sfez (1990, p.30 e 31), nas diversas aplicações das “teorias da decisão” ocorrem as seguintes camuflagens ideológicas:

- I) Há a ilusão de que os sujeitos sejam livres e criadores. Para Sfez, trata-se de uma solução ideológica por excelência e um instrumento que todos os sistemas políticos fazem uso, pois permite a camuflagem das políticas, na medida que não se explicita sua validade estrutural e se cria a ilusão de que há consequências decorrentes de decisões de grandes homens ou de colegiados;
- II) São camuflados os limites à liberdade dos destinatários da ação, os cidadãos, para que estes se “conformem”⁷ com as condições em que vivem e, ao mesmo tempo, se estabelece quem será responsabilizado, em caso de insucesso. Isto, de acordo com Sfez, faz com que dificilmente as estruturas sejam postas em discussão, beneficiando as classes dirigentes;
- III) Tem por função fragmentar os atos do Estado num conjunto de competências respectivas, por vezes concorrentes. Neste caso, a concepção de decisão cartesiana tem sido o conceito de base destas fragmentações. Para Sfez, a fragmentação seria funcional, numa sociedade liberal, para criar a ilusão de superação da oposição ideológica entre a ordem e a liberdade. Em tais “Teorias” a decisão, epistemologicamente falando, teria o papel de conservar a ordem social existente; e

⁷ Sfez (1990) utiliza o termo “suportar o mundo” ao invés de “se conformar com as condições de vida”.

IV) Separa a elaboração da política da tomada de decisão, criando a ilusão de neutralidade e tecnicidade supostamente requeridas para o bom funcionamento das organizações modernas.

As “teorias da decisão”, segundo Sfez (1990), teriam como principal fundamento a tríade do ato dito “racional”: deliberação, decisão e execução. A partir de tal pressuposto, teriam sido extraídas, segundo o autor, as bases para a fragmentação moderna do Poder e para a argumentação em defesa da conservação social. Isto estaria explícito, por exemplo, na forma de racionalidade do esquema tradicional de deliberação-julgamento da escolha-concretização.

Sfez (1990, p. 34) sugere, então, ser necessário “destroçar a simplicidade austera e pura da razão dita cartesiana”, destruindo os velhos princípios, opiniões e crenças do sujeito livre, imprevisível, racional, pragmático e crente no progresso. Supõe ser necessário desconstruir os pressupostos de linearidade, racionalidade e liberdade da decisão.

Então, da análise realizada por Sfez (1990) sobre as “teorias da decisão”, extraímos três aspectos fundamentais a serem por nós considerados como delimitação teórico-metodológica:

- I. As políticas sociais devem ser apreciadas em sua totalidade, mesmo que na análise se empregue uma decomposição linear das decisões envolvidas;
- II. A abordagem teórico-metodológica deve considerar politicamente a existência de múltiplas racionalidades nas decisões. O conceito de mono racionalidade da decisão, ao nosso ver, dissimula a existência de uma ordem única e natural; e
- III. Na medida que forem reconhecidas as múltiplas racionalidades políticas, a perspectiva adotada deve ser capaz de dizer se seriam neutras as “teorias” baseadas em concepções de liberdade de um sujeito criador mono finalista.

Desta forma, percebemos que nossa análise incorpora crítica a utilização do esquema clássico da decisão nas abordagens as políticas sociais.

2.5 As Abordagens Elitista e Pluralista

A Teoria das Elites, chamada por Vilfredo Pareto de "Teoria do Poder", se baseia no princípio minoritário segundo o qual o poder político está sempre nas mãos de uma minoria. Contudo, há autores que entendem haver uma distinção de duas vertentes desta teoria. No livro de ciência política de influência anglo-saxã organizado por Marsh e Stoker, *Theory and Methods in Political Science*, Mark Evans (1995) afirma que: "no cerne da doutrina elitista está a crença de que a história da política é a história da dominação da elite" (tradução nossa). E, logo em seguida, para distingui-la da vertente pluralista, apresenta outro ponto considerado por ele de fundamental relevância em sua análise: "a Teoria Elitista desafia as premissas fundamentais da maioria dos pressupostos liberais ocidentais sobre política, as formas de organização do governo e como se relacionam o Estado e a sociedade civil."(tradução nossa). Conforme Missagia Jr (2009), Evans supõe que, ao contrário da vertente pluralista, a abordagem elitista estaria ferindo as "premissas fundamentais da maioria dos pressupostos liberais ocidentais". De fato é controversa a distinção feita pelos diversos autores no campo da Teoria das Elites.

Se tomarmos Hecló (1974) por referência, diremos que em síntese a abordagem Elitista se propõe a criticar as interpretações reificadoras de "funções", que caracterizam a literatura funcionalista de qualquer natureza. Contudo, apesar de concordarmos com a crítica elitista apresentada por Hecló, nos parece questionável a suposição de que, adotando um historicismo de corte weberiano, seja possível reduzir a complexa problemática das políticas sociais no mundo "moderno", sua expansão, seu desenvolvimento, suas proposições e suas modificações a algo como uma não problematizada e consensual busca de "ações racionais voltadas a fins" (WEBER, 1969), promovida por "elites técnicas" crescentemente internacionalizadas, "racionalizadoras" e "neutras".

Ocorre que a opção tipicamente weberiana assumida pela abordagem Elitista em Hecló, de "compreensão" no lugar da "explicação" de fenômenos sociais, acaba recaindo na crítica que fazemos às abordagens funcionalistas e nos permite supor que não há na abordagem Elitista explicação para a relação existente entre a implementação de determinadas políticas sociais e os partidos e grupos políticos eventualmente no governo, o que mostra uma visão restritiva da temática das políticas sociais, pois deixa de lado a questão crucial de como e por que algumas

proposições se tornam "vitoriosas" e encontram condições políticas de implementação frente a outras alternativas, enquanto outras proposições, por vezes igualmente formuladas por "elites técnicas", fracassam, são abandonadas e esquecidas.

Saes (1994) salienta que a Teoria das Elites faz uma crítica à Teoria Marxista da Classe Dominante e tenta refutar a tese segundo a qual o poder político, ou mais propriamente, "os recursos políticos da classe dominante" derivam do seu poder econômico – ou mais exatamente "da posse dos recursos econômicos" (SAES, 1994, p. 11). Há duas versões da crítica dos elitistas à concepção marxista da classe dominante: aquela que sustenta haver uma pluralidade das elites, sendo esses grupos definidos conforme a posição de direção que ocupam nos diversos campos da vida social, e aquela que reivindica, ao contrário, a unidade das elites políticas. (CODATO, PERISSINOTTO, 2009, p. 155)

Poulantzas (1971, vol. II, p. 155-156), por exemplo, observa que os neo-elitistas, como em Wright Mills, argumentam inclusive que transformações do sistema capitalista, tais como a separação entre a propriedade e o controle dos meios de produção, a mobilidade social efetiva entre os grupos, a transformação dos indivíduos em "massa" e os novos papéis assumidos pela burocracia de Estado, teriam tornado obsoleta a ideia de uma classe ao mesmo tempo política e economicamente dominante. Ainda segundo Poulantzas, haveria na Teoria das Elites várias lacunas epistemológicas em relação à burocracia do Estado: não é abordada a relação entre a burocracia de Estado e a classe dominante; mesmo reconhecendo haver uma relação instrumental, não é explicado se é o Estado ou a classe dominante que exerce o controle; fica em aberto se existe ou não uma relação de autonomia recíproca entre a burocracia e a classe dominante; e ainda deixa em aberto se a burocracia e as outras elites (militares, políticas, técnicas etc.) que comandam o aparelho administrativo do Estado têm poder político próprio. (CODATO, PERISSINOTTO, 2009, p. 145)

Como observam Codato e Perissinotto (2009), a abordagem Elitista ignora que o marxismo clássico tenha postulado a separação entre o poder de Estado capitalista, exercido através de suas instituições e detido efetivamente pelas classes ou frações dominantes, e o aparelho do Estado, lugar de exercício desse poder, que

bem pode ser ocupado e operado por quaisquer outras categorias sociais, as camadas médias, a pequena burguesia etc.

Se considerarmos algumas das principais referências da abordagem Pluralista, (BENTLEY; 1967), (DAHL; 1956 e 1982), (NICHOLLS; 1974); (MACPHERSON; 1978), veremos que nela se procura analisar mais detalhadamente a relação entre o Estado e a sociedade civil do que na Elitista, ou, para empregar os conceitos próprios desta corrente de pensamento, a relação entre os grupos governamentais e os "grupos de interesse", ou "de pressão" societários.

Na abordagem Pluralista, os grupos que ocupam o poder no Estado, incluindo a burocracia e os políticos profissionais, são movidos por uma lógica de automanutenção no poder e, por esta via, de realização de seus próprios interesses materiais e simbólicos. (OLIVEIRA; 1989) Em tais teorias, designações como "comunidade política" ou "sistema político" sugerem que o aparato estatal seja aberto e acessível aos recursos de poder, um espaço supostamente neutro para agregar preferências e promover "bens coletivos". Ou seja, o Estado é constituído por um conjunto de instituições que respondem por intermédio de múltiplos programas e organismos e age como mediador dos diferentes interesses de grupos, para regular os conflitos e promover o bem estar coletivo. (DURIGUETTO; 2011)

Em Dahl *apud* Hill (1997), nas sociedades industrializadas ocidentais, o poder está amplamente distribuído entre diferentes grupos e nenhum grupo encontra-se destituído de poder a ponto de não influenciar o processo de tomada de decisões. Ou seja, mesmo admitindo que nem todos os "grupos de interesses" tenham o mesmo grau de influência, Dahl supõe que mesmo os menos poderosos sejam capazes de se fazer ouvir em algum estágio do processo de tomada de decisões. Nenhum indivíduo ou grupo, pela teoria Pluralista, seria completamente desprovido de poder.

A explicação pluralista se baseia no pressuposto de que as fontes de poder, tais como dinheiro, informação ou especialização sejam distribuídas de modo não cumulativo e nenhuma destas fontes de poder seja dominante em termos absolutos. Então, ao supor que o poder esteja fragmentado e difundido nos sistemas políticos, a abordagem Pluralista assume que as relações entre o Estado e sociedade civil tenham a forma de um "mercado político", onde cada "grupo de interesse" possa

alcançar sucesso na medida em que conseguir se articular junto aos representantes do governo e obter os recursos necessários aos seus propósitos. Assim, pode-se notar que a perspectiva teórica Pluralista pressupõe que a democracia seja garantida na medida em que os diversos grupos consigam defender seus interesses específicos e privados e, com isto, serem capazes de influenciar o sistema político e articular suas demandas particulares junto aos mecanismos institucionais de representação (ALFORD; FRIEDLAND, 1991) e (SMITH, 1997).

Ao nosso ver, a interpretação Pluralista da vida política se mostra capaz de incorporar a temática Elitista, à Hecló, do papel da "elites técnicas" na formulação de políticas públicas e ainda a supera, na medida em que possibilita a explicitação dos mecanismos políticos através dos quais estas formulações alcançariam condições de viabilização da complexa articulação, pela "médica", de interesses dos diversos "grupos" societários. Porém, a interpretação Pluralista não consegue explicar como a atuação estatal termina, de alguma forma, e em síntese, por auxiliar na constituição e preservação de privilégios "de classe" que estruturam intimamente a organização da sociedade civil.

2.6 A Teoria Marxista

Embora as políticas sociais não tenham constituído um processo social detidamente analisado por Marx, pois não estavam generalizadas no seu tempo, ele reconheceu que, ao impor limites ao capital, as primeiras legislações fabris da Inglaterra no século XIX representaram uma vitória da economia política do trabalho. Assim, embora a análise marxiana tenha mostrado claramente a impotência das legislações fabris na superação da ordem burguesa, revelou seu caráter contraditório, suas multicausalidades e multifuncionalidades. (BEHRING e BOSCHETTI; 2007; p. 38)

Podemos verificar que foram desenvolvidas a partir de Marx diversas perspectivas de análise que, apesar das disputas internas em seu campo teórico, se mantiveram fieis a ideia central de que o Estado e a burocracia governamental expressam sempre, predominantemente, de alguma forma, "em última instância", os interesses básicos dos setores economicamente dominantes da sociedade civil.

Em meio a diferentes tendências interpretativas e uma produção relativamente abundante no interior da Teoria Marxista, há uma abordagem que, apesar de pretender-se a ela filiada e empregar suas categorias, faz uso de interpretações de tipo funcionalista e que, por isto, seria melhor enquadrada no que Coimbra (1987a) denomina “Marxismo Funcionalista”. Embora concordemos com distinção no interior da Teoria Marxista feita por Coimbra, não nos aprofundaremos neste debate e, por hora, ficamos com o entendimento de Behring e Boschetti (2006; p. 43) de que a abordagem Marxista busca conhecer as políticas sociais em suas múltiplas dimensões e determinações, não se contentando com esquemas abstratos de explicação, nem com simples e evidentes representações do senso comum.

Segundo Oliveira (1989), para além das diferenças entre autores como Poulantzas (1980); Offe (1984 a e b); Hirsch (1977) e (1978); Ingrao (1980); Jessop (1982 a e b); Carnoy (1986 a, b e c), é possível perceber que a matriz interpretativa Marxista parece estar buscando uma superação da tendência à reificação das “funções” que caracteriza o chamando de “Marxismo Funcionalista”, a partir da articulação com a clássica temática da natureza de classe do Estado, o que representa o seu traço distintivo e, a nosso ver, seu avanço em relação a interpretações de outra natureza. Ou seja, com base em Oliveira (1989), podemos dizer que há um grupo de teóricos marxistas que tem se preocupado em integrar e articular entre si as contribuições de outras correntes de pensamento que abordam temas como os que nos interessam tratar no presente trabalho.

Antes de avançarmos na atual reflexão epistemológica, queremos ressaltar que, ao nosso ver, o marxismo enquanto teoria pode estabelecer uma relação dialógica com as teorias sociais não marxistas ou explicitamente antimarxistas. Ou seja, presumimos ser possível colocar o marxismo à prova empírica de seus postulados, verificar a aceitabilidade de certas premissas das teorias sociais rivais e verificar se estas poderiam ser incorporadas como avanços para a pesquisa científica.

Para sermos um pouco mais precisos quanto ao desenvolvimento teórico marxista, consideramos as três dimensões apontadas por Mandel (2001) como incorporações críticas da produção intelectual de Marx: a filosofia clássica alemã, a historiografia francesa e a economia política inglesa.

2.6.1 A Dialética e a Filosofia Clássica Alemã

De seu contato com a filosofia alemã, Marx procedeu uma apropriação crítica com o método dialético hegeliano, não atribuindo às ideias e ideologias o mesmo papel de protagonista da história dado por Hegel, que considerava o processo do pensamento como o criador do real ou que o real correspondesse a sua manifestação externa. O ideal, em Marx, corresponde ao material transposto para a cabeça do ser humano e por ela interpretado. Ou seja, a produção de conhecimento ocorre com a apreensão do real pelo pensamento, como interação entre sujeito e objeto. A teoria é o movimento real do objeto transposto para o cérebro do pesquisador – é o real reproduzido e interpretado no plano ideal do pensamento. (MARX, 1968, p. 16)

De acordo com Marx, para apreender a realidade, o pesquisador deve ter por objetivo ir além da aparência fenomênica, imediata e empírica, mesmo que para isso tenha que iniciar a construção do conhecimento a partir de sua aparência. Para alcançar a essência do objeto, deve ser capturada sua estrutura e sua dinâmica, por meio de procedimentos analíticos e operar a sua síntese. Desta forma, o pesquisador se torna capaz de reproduzir no plano do pensamento; mediante a pesquisa, viabilizada pelo método, a essência do objeto que investigou. (NETTO, 2009, p. 8)

Para Marx e Engels (2007, p. 86-87), o pesquisador deve apreender a realidade a partir dos “indivíduos reais, sua ação e suas condições materiais de vida, tanto aquelas por eles já encontradas como as produzidas por sua própria ação” Ou ainda:

“(...) não se parte daquilo que os homens dizem, imaginam ou representam, tampouco os homens pensados, imaginados ou representados para, a partir daí, chegar aos homens de carne e osso; parte-se dos homens realmente ativos (...), do seu processo de vida real” (...)

“Os homens são os produtores de suas representações, de suas ideias e assim por diante, mas os homens reais, ativos, tal como são condicionados por um determinado desenvolvimento de suas forças produtivas e pelo intercâmbio que a ele corresponde (...). A consciência não pode ser jamais outra coisa do

que o ser consciente e o ser dos homens é o seu processo de vida real. (...) Não é a consciência que determina a vida, mas a vida que determina a consciência.” (MARX; ENGELS, 2007, p. 94)

Como nos diz Netto (2009, p. 7), o método Marxista não se reduz ao exame das formas dadas de um objeto, que se daria se o pesquisador apenas o descrevesse detalhadamente e construísse modelos explicativos de seu movimento visível, tal como observamos nas perspectivas funcionalista e idealista.

Além disso, a abordagem Marxista também não parte da construção de enunciados discursivos sobre os quais a chamada comunidade científica pode ou não estabelecer consensos intersubjetivos, jogos de linguagem ou exercícios e combates retóricos, como querem supor alguns pós-modernos (LYOTARD; SANTOS *apud* NETTO, 2009, p. 7). Para Marx,

(...) a teoria é a reprodução ideal do movimento real do objeto pelo sujeito que pesquisa: pela teoria, o sujeito reproduz em seu pensamento a estrutura e a dinâmica do objeto que pesquisa. E esta reprodução (que constitui propriamente o conhecimento teórico) será tanto mais correta e verdadeira quanto mais fiel o sujeito for ao objeto. (MARX *apud* NETTO, 2009)

2.6.2 A Histografia Francesa e o Materialismo Histórico

A partir do contato com a historiografia francesa, especialmente com pensadores como François Quesnay, Augustin Thierry, Mignet, Guizot e outros, os conceitos de classe social e luta de classes foram assimilados de maneira crítica na concepção marxiana. Marx percebeu que, na medida em que fazem sua própria história, os seres humanos não a fazem livres de qualquer limitação material e com uma série ilimitada de possibilidades, mas sim como resultado de suas lutas, mesmo que eles sejam “sobredeterminados” por uma série de fatores históricos e sociais sobre os quais não tenham controle direto. Para ele, as lutas ideológicas não sobrepõem os conflitos de interesses materiais e os combates das classes mais pobres na sociedade. (MANDEL , 2001, p.28)

Desta mediação metodológica com a histografia francesa, Marx verificou que o aprofundamento do antagonismo entre trabalho assalariado e capital, as origens das classes sociais e do Estado, poderia ser explicado como determinação do modo de

produção capitalista. No Manifesto do Partido Comunista, por exemplo, percebemos claramente como Marx e Engels articulam organicamente duas categorias: a “divisão da sociedade em classes sociais” e a “representação dos interesses de uma classe particular pelo Estado”. (MARX; ENGELS, 1998, p. 29).

Em Marx, as classes sociais não são instituições sociais eternas e permanentes da sociedade. Segundo ele, na medida em que a humanidade busca assegurar sua sobrevivência material, realiza uma ação coletiva deliberada, o trabalho social, que tanto produz os bens necessários à manutenção da força de trabalho e dos instrumentos de trabalho como bens que não, os sobreprodutos sociais. Somente quando uma parcela da sociedade se afasta da necessidade de produzir sua própria subsistência, passando a viver do sobreproduto social, e o restante da sociedade continua obrigado a consagrar o essencial de seus esforços à produção/reprodução de sua existência material, é que há a divisão da sociedade em classes. Para Marx, a liberação de uma parte da sociedade da necessidade de trabalhar não ocorre somente para explorar e espoliar a outra parte da sociedade que continua obrigada a trabalhar para sua subsistência, mas também para assegurar a acumulação, que é a base social e a função social das classes dominantes. “*Eles vivem do trabalho dos outros e monopolizam as funções de gestão e acumulação*”. Em Marx, as relações de produção determinam tanto a produção imediata como a circulação dos bens e a apropriação dos instrumentos de trabalho pelos produtores.

“(…) na produção social da sua vida, os homens contraem determinadas relações necessárias e independentes da sua vontade, relações de produção que correspondem a uma determinada fase de desenvolvimento das suas forças produtivas materiais. O conjunto dessas relações de produção forma a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se levanta a superestrutura jurídica e política e à qual correspondem determinadas formas de consciência social. O modo de produção da vida material condiciona o processo da vida social, política e espiritual em geral. Não é a consciência do homem que determina o seu ser, mas, pelo contrário, o seu ser social é que determina a sua consciência.” (MARX, 1978, Prefácio)

Tudo que os seres humanos fazem e produzem é acompanhado por representações ideológicas, sobre a forma de ideias, de sistemas de ideias, de esperança, de temores e de outros sentimentos afetivos, que formam os “sistemas de representação do mundo material” na cabeça dos seres humanos, ou nas palavras de Marx, a parte da superestrutura ideológica de toda sociedade. Para ele, são as relações sociais de produção que determinam em última instância essa superestrutura social, ou seja, que determinam a evolução e as formas dominantes do direito, dos costumes, da religião, da filosofia, das ciências, da arte, da literatura de cada época. É a existência social que condiciona a consciência social.

Como a classe dominante controla o sobreproduto social e, portanto, toda a sociedade, a ideologia da classe dominante geralmente é a ideologia dominante em cada época. As instituições estatais são um dos componentes essenciais da superestrutura social e compreende tanto os elementos de repressão como os elementos necessários para tornar aceitável pelas classes a exploração e a opressão de classe que elas sofrem, para mascarar e “legitimar” o caráter explorador e opressor dessas instituições. As ideologias dominantes são transmitidas por instituições como escolas, igrejas, meios de comunicação de massa, publicidade na sociedade burguesa etc. Assim, Marx conclui que toda luta de classes ampla ou generalizada é forçosamente uma luta política – independentemente da consciência que tenham os combatentes –, uma luta pela manutenção, enfraquecimento ou mesmo derrubada de um poder de Estado determinado, do poder político de uma determinada classe social. (MANDEL , 2001, p.34)

2.6.3 A Economia Política Inglesa e o Valor do Trabalho

A última mediação teórica marxiana, apontada por Mandel (2001), ocorreu com a aproximação crítica feita por Marx sobre a economia política inglesa e, em particular, sobre a Teoria do Valor-Trabalho, que já havia sido inicialmente analisada no século XVII por William Petty, depois no século XVIII por Adam Smith e, no início do século XIX, por David Ricardo. Segundo esta Teoria, o valor econômico de uma mercadoria seria determinado pela quantidade de trabalho que, em média, seria necessário para a produzir, incluindo aí todo o trabalho anterior para produzir suas matérias primas, máquinas etc.

“(...) o resíduo dos produtos do trabalho (...) têm uma mesma realidade fantástica, invisível (...) manifestam apenas uma coisa: que na sua produção foi despendida uma força de trabalho humano, que neles está acumulado trabalho humano independentemente da forma concreta do trabalho.

(...) Cada força de trabalho individual é igual a qualquer outra, na medida em que possui o caráter de uma força social média e funciona como tal, isto é, emprega na produção de uma mercadoria apenas o tempo de trabalho necessário em média, ou o tempo de trabalho socialmente necessário.”
(MARX, 1978)

Particularmente em Ricardo, a Teoria do Valor-Trabalho foi discutida de maneira mais sistematizada. Ele rejeitou a visão, corrente à época, de que o valor de uma mercadoria se definia por sua utilidade ou mesmo por sua escassez. Para Ricardo, “o valor de uma mercadoria, ou a quantidade de qualquer outra pela qual pode ser trocada, depende da quantidade relativa de trabalho necessário para sua produção, e não da maior ou menor remuneração que é paga por este trabalho.” (RICARDO, 1996, p. 23).

Ricardo argumentava que o valor de uma mercadoria deveria ser definido pela quantidade de trabalho requerida para sua produção e não pelo salário pago ao trabalhador, como afirmava Adam Smith. Ou seja, quanto menos trabalho tenha sido necessário para a produção de um determinado bem, menor seria o seu valor. Avançando em suas proposições, Ricardo apontou que: “não só o trabalho aplicado diretamente às mercadorias afeta o seu valor, mas também o trabalho gasto em implementos, ferramentas e edifícios que contribuem para a sua execução” (RICARDO, 1996, p. 30). Percebe-se então que Ricardo reconhecia como capital todo o trabalho realizado antes de determinada produção, uma condição prévia para que esta se cumprisse. Assim, o valor de troca de uma determinada mercadoria não se definiria somente pelo trabalho imediato necessário à sua produção, mas, também, pelo trabalho exigido para o fabrico de todos os seus implementos, ferramentas, maquinaria e edifícios.

Com sua sistematização, Ricardo introduziu uma articulação estreita entre trabalho materializado e capital e insinuou o que posteriormente Marx iria identificar como sendo trabalho morto e, ainda, o seu oposto, trabalho vivo. Contudo, embora

Ricardo tenha obtido avanços com relação ao pensamento de Smith, na compreensão da composição orgânica do capital e da distribuição da riqueza produzida entre as diferentes classes, revelando que, no processo de produção de mercadorias, estão presentes o trabalho materializado e o trabalho vivo, não foi capaz de perceber que essas distintas formas de trabalho tinham um papel diferenciado na determinação do valor de uma mercadoria, e, como Smith, ao não separar a mais-valia das suas formas particulares de lucro e renda fundiária, não conseguiu compreendê-la como categoria pura.

Marx incorporou criticamente a Teoria do Valor-Trabalho, fazendo notar que, no modo de produção capitalista, a riqueza socialmente produzida não é socialmente repartida, ao explicitar que o valor de um bem é determinado pela quantidade de trabalho socialmente necessário para sua produção. Conforme Marx:

(...) uma das maiores lacunas que se notam em Ricardo é "nunca ter estudado a mais-valia como tal, isto é, independentemente de suas formas particulares, tais como o lucro, a renda territorial etc. é de ter, por essa razão, confundido as leis da taxa de lucro" (...) "O capitalista que produz a mais-valia, isto é, que subtrai diretamente aos operários uma certa quantidade de trabalho não pago, que ele realiza em mercadorias, é o primeiro a apropriar-se dessa mais-valia, mas não é o seu último proprietário.

Ele é obrigado a reparti-la, em seguida, com capitalistas que exercem outras funções no conjunto da produção social, tais como o proprietário territorial etc. A mais-valia divide-se, portanto, em várias Partes, que se destinam a diversas categorias de pessoas e se revestem, cada uma, de uma forma especial, independentes umas das outras, tais como lucro, juros, ganho comercial, renda territorial etc. (MARX *apud* ENGELS, 1878)

Na medida que os trabalhadores não recebem integralmente o valor correspondente de seu trabalho, mas somente o necessário para a reprodução da força do trabalho, há a apropriação privada da mais-valia pelos proprietários dos meios de produção. (MANDEL, 2001)

O capitalista não procede a nenhum roubo ao contratar o trabalhador para uma jornada de oito

horas – paga-lhe, mediante salário, o valor da força de trabalho (isto é, o valor da soma dos valores necessários à produção / reprodução do trabalhador). Entretanto, durante a jornada, a força de trabalho produz mais valor que o valor requerido para tal reprodução; é desse valor excedente (a mais-valia) que o capitalista se apropria sem nenhuma despesa ou custo. (NETTO e BRAZ, 2007, p. 106)

Para Marx, a produção da vida humana sempre foi produção social, pois, a partir do momento em que o homem produz bens materiais para sua satisfação, não o faz apartado de outros homens. É na produção social da própria vida que os homens entram em relações determinadas, necessárias e independentes de sua vontade, relações de produção estas que correspondem a uma etapa determinada do desenvolvimento de suas forças produtivas materiais. (SILVA, 2013)

No presente trabalho, discutimos a avaliação orçamentária de políticas sociais no Brasil, com o propósito de promover uma revisão crítica de uma premissa muito difundida *New Public Management (NPM)*, de que o mercado deve servir como parâmetro para avaliação de políticas sociais. Para tanto, buscamos ultrapassar a compreensão da avaliação como mera verificação instrumental da execução de políticas sociais, inserindo o debate numa perspectiva marxista de classe, e levando em conta as experiências de participação e as articulações nos processos de mobilização e organização das classes subalternas no espaço societal objeto da intervenção. Assumimos como ideia central que, pela política, atores coletivos possam se credenciar para apresentar alternativas distintas de encaminhamento de propostas de enfrentamento dos conflitos que inexoravelmente acompanham o exercício da cidadania em sociedades de classe. Entendemos que, ao assim fazer, é possível rever e analisar criticamente os argumentos, “supostamente neutros”, utilizados na formulação e escolha dos critérios adotados na avaliação orçamentária de políticas sociais conforme os preceitos estabelecidos no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado.

3 Avaliação Orçamentária de Políticas Sociais: elementos para uma revisão teórica

Ao confrontarmos os resultados de avaliações orçamentárias com as condições socioeconômicas da sociedade brasileira, podemos notar que, ao mesmo tempo em que fortes disparidades de renda e altas taxas de exclusão social supostamente indicam a necessidade de maior direcionamento de recursos do fundo público para políticas sociais, também é possível obter indicações supostamente neutras da necessidade de contenção dos gastos públicos na área social. Neste contexto, pode-se notar que a definição dos critérios utilizados pela avaliação orçamentária de políticas sociais ocorre em meio a conflitos de interesses e há dificuldade de se estabelecer com clareza o que se entende como melhora do sistema de proteção social e o que fazer para superar as deficiências apuradas.

Ao nosso ver, a discussão sobre a avaliação orçamentária de políticas sociais nos induz a querer avançar no debate sobre as ideias de justiça presentes nos critérios utilizados. Sobretudo porque, como salienta Werneck Vianna (1991, p. 139), há uma polarização das ideias de justiça no direcionamento de recursos do fundo público para as políticas sociais. Numa extremidade, aparece a justiça substantivada por ações que visam uma igualdade de resultados; na outra, a justiça formal, garantida pelo princípio da igualdade de oportunidades. Estes ideais de justiça não só parecem integrar diferentes sistemas de *Welfare* como são valorizadas de forma diferente.

Para abordarmos os assuntos aqui apresentados, relativos à escolha dos critérios adotados na avaliação orçamentária de políticas sociais no caso brasileiro dos últimos 30 anos, subdividimos nossa linha de investigação em três grandes perspectivas teóricas, ao nosso ver, todas interligadas e mutuamente dependentes entre si: uma perspectiva das políticas sociais; uma perspectiva orçamentária, em que os aspectos econômicos e financeiros do financiamento são levados em conta; e uma última perspectiva metodológica, relacionada com a escolha ou definição de critérios de eficiência, eficácia e efetividade nos modelos avaliativos.

3.1 A Perspectiva das Políticas Sociais

O tema políticas sociais é complexo e muito discutido no âmbito das ciências sociais e, em especial, da ciência política e da economia política. Existem diversas perspectivas teóricas de abordagem, tipologias, análises e estudos comparados associados a padrões de proteção social constituídos diferentemente em vários países. (BEHRING, 2006, p.1) Também não há na literatura especializada um conceito que defina precisamente política social e pode-se dizer que não há consenso sobre o conceito (COIMBRA, 1987a), (WERNECK VIANNA; 2009; 2008; 2005; 2002; 1998; 1991), (BEHRING, 2000, 2002, 2006) e (ALFORD e FRIEDLAND, 1991). Uma análise cautelosa pode revelar controvérsias em diversas abordagens existentes e comprovar a necessidade de uma maior reflexão para lidar com a realidade e melhor compreendê-la. Mais do que conferir rigor absoluto ao conceito de política social nos parece importante considerar seu caráter político e, portanto circunstancial, o que equivale a dizer historicamente inteligível. Ou seja, para avançar um pouco mais no entendimento da política social e na identificação de seu objeto, nos parece ser necessário procurar entender sua dimensão política e histórica. (WERNECK VIANNA; 2002; p.1)

Para Marshall *apud* Werneck Vianna (2009, p.22), a política social constitui “matéria de convenção”, ou seja, o que se denomina política social em determinado contexto depende de escolhas que se manifestam no âmbito governamental, que, por seu turno, revelam a prevalência não só de uma dada percepção do que é social como, sobretudo, de uma percepção seletiva dos aspectos do social dignos de intervenção. Assim, políticas de transporte coletivo ou de saneamento básico merecem a cunha de sociais tanto quanto as de saúde ou de assistência social, mas nem sempre a recebem.

"Política social é um termo que, embora amplamente usado não possui definição precisa. O significado que lhe é dado em contextos particulares é em grande medida matéria de conveniência ou convenção"(MARSHALL, 1975)⁸.

⁸ O trecho citado não consta da edição brasileira porque foi incluído, pelo autor, na introdução especialmente escrita para a 4a edição inglesa.

Destacamos no texto de Marshall anterior os seguintes aspectos, por nós considerados cruciais:

- I. em contextos particulares, isto é, distintos, significados também distintos são atribuídos ao termo política social;
- II. tais distintos significados decorrem de conveniência ou convenção, ou seja, são estabelecidos mediante escolhas e/ou acordos.

O primeiro aspecto sugere, enfatizando a dimensão histórica em que se entende e pratica a política social – que, como política pública é ação de governo – de diversos modos, dependendo, conforme mencionado acima, da natureza do Estado e dos processos decisórios em vigor. O segundo aspecto reitera a importância dos atores sociais e de sua capacidade de negociar politicamente suas posições na agenda pública. Para Marshall, pensar as políticas sociais requer contextualizá-las num sentido prático histórico, porém entendemos que isto não se dê de forma imediata. Por isto, supomos que seja necessário analisar as condições em que as políticas sociais sejam incorporadas à agenda pública, pensando-as, sobretudo, em relação às condições em que politicamente se reconhece sua finalidade, vinculada esta a uma expectativa de dar conta de uma questão de natureza problemática.

Merrien (2002) salienta que, por um lado, a política social tende a ser debatida pela análise econômica, tendo seus resultados influenciados por modelos econômicos. Por outro, ela é predominantemente debatida pela análise política. E ainda há a possibilidade de conjugação entre ambos debates para formar novas perspectivas. Como destaca Behring (2000, p. 31), destas distintas abordagens se desdobram duas hipóteses:

- I. a hipótese do engodo, embebida de economicidade, pela qual a política social é apenas um requisito da acumulação, sendo útil também para uma cooptação política dos trabalhadores, a compra de sua docilidade; e
- II. a hipótese da conquista, embebida de politicismo, onde a política social é um troféu dos trabalhadores, resultado de sua pressão sobre o Estado capitalista

Dentre os simpáticos a linha economicista, destaca-se O'Connor, que segundo Behring (2000), tende a entender a política social como instrumento do Estado para acumulação e legitimação apenas, ou seja, como mero recurso de valorização do capital, sem contradições e disputas possíveis em seu contexto. E, dentre aqueles que atribuem maior importância ao caráter político da política social, ou seja, a linha Politicista, como destaca Pastorini (2007), há Aldaíza Sposatti e Pedro Demo, que pensam a política social como produto da vontade dos sujeitos, opondo legitimação e conquista, que não podem ocorrer ao mesmo tempo. Pedro Demo (2002, p. 19), por exemplo, afirma que é necessário dar uma centralidade no cunho político, para que a emancipação das classes subalternas tenha “como um dos baluartes saber pensar e intervir”. Para ele o “não ser” é o cerne do “não ter”, e acrescenta que o sistema não teme o pobre com fome, mas sim o que sabe pensar.

Conforme Rua (1998, p. 232), ao conceituar a política social a partir da natureza do Estado se adjetiva a autoridade soberana do poder público e se ressalta na dimensão “pública” seu caráter “imperativo” e não a abrangência de sua incidência, ou seja, ressalta mais especificamente o conjunto de decisões e ações revestidas da autoridade soberana do poder público. Corroboram com esta linha de pensamento vários autores como Easton (1953, p.130), que define a política pública como “uma teia de decisões que alocam valor”. Em sua análise, Easton (1970) define política pública como um sistema político que obtém *inputs* do meio ambiente, processa-os para produzir resultantes (*outputs*) e, frequentemente, faz uso de *withinputs*, que são demandas e apoios originados no interior do próprio sistema político.

Para Hill (1997, p. 13) as políticas públicas, e com isto as políticas sociais, correspondem a cursos de ação ou teias de decisões, e não decisões unificadas. Hecló, por sua vez, além de admitir que o conceito de política pública não é “auto-evidente”, afirma que “uma política pública pode ser considerada como um curso de ação ou não ação, mais do que decisões ou ações específicas” (HECLO, 1972, p. 84).

Aceitando a hipótese de que as políticas sociais possam ser interpretadas como modalidade de políticas públicas, e que por isto expressam “ações de governo com objetivos específicos”, somos levados a indagar qual qualificação de “governo” deve ser empregada no conceito de política social, uma vez que ela pode ser

produzida sob distintas estruturas legais e institucionais, em distintos contextos, sistemas e regimes políticos, e resultar de pressões divergentes e contraditórias? Como também, o termo “objetivos específicos” nos parece carente de melhor qualificação: especificados por quem, em que esferas, com que legitimidade? Faz diferença se a demarcação dos objetivos de determinada ação governamental se dá em circunstâncias democráticas ou autoritárias, se leva em conta interesses amplos ou restritos da sociedade etc.

Uma crítica que se popularizou no Brasil a respeito das ações governamentais é que, muitas vezes, são decorrentes de decisões tomadas por tecnocratas encapsulados em seus gabinetes e que por isso não levariam em conta as pretensões da sociedade. Peter Evans (2004, p.37), por exemplo, salienta que nos “Estados Predatórios” as ações governamentais seriam orientadas para relações entre indivíduos em cargo de poder e não por conexões entre o povo e o Estado como organização. Para que tais ações possam melhor atender aos interesses da sociedade, Evans supõe ser necessário que o Estado tenha que adotar uma organização interna “autônoma”, similar a concepção de burocracia weberiana. Porém, diferentemente de Weber, Evans sugere que a burocracia estatal deva ser “inserida” em um conjunto concreto de alianças que liguem o Estado à sociedade e que assim sejam providos canais institucionalizados para negociação contínua dos objetivos e planos de ação. (EVANS, 2004, p.38)

Um aspecto importante a ser considerado na conceituação diz respeito a quem participa e de que forma consegue ao menos influenciar a formulação e implementação das políticas sociais, se apenas há influência das classes dominantes ou se não em que medida são considerados interesses das classes subalternas. Para Marx, segundo Mandel (2001, p.34), as classes dominantes, ao controlarem o sobreproduto social, controlam toda a sociedade e as instituições estatais, e com isso os elementos de repressão e os necessários para tornar aceitável pelas classes subalternas a exploração e a opressão de classe, mascarando e “legitimando” o caráter explorador e opressor dessas instituições.

Para Gramsci *apud* Carnoy (1994), as políticas sociais representam uma forma da burguesia, enquanto classe dominante no capitalismo e se sentindo ameaçada, criar obstáculos à ocorrência de uma transformação radical que possa fazê-la perder sua hegemonia. Por intermédio de uma revolução passiva, a burguesia

concede alguns benefícios à classe dominada, causando uma ilusão de que estariam ocorrendo melhorias no sistema. Carnoy assim explica a concepção gramsciana de revolução pacífica:

“(...) a burguesia – através do Estado – tenta uma estratégia de revolução passiva sempre que sua hegemonia é ameaçada ou sempre que sua superestrutura política (força mais hegemonia) não consegue lidar com a necessidade de expandir as forças de produção.” (CARNOY; 1994; p.104.)

A política social é então, numa perspectiva marxista, um espaço contraditório de influências e interesses políticos e econômicos, os quais se situam no campo da Economia Política.

Ao nosso ver, a concepção de políticas social não deve se restringir às formas, reducionistas e fragmentadas, focalizadas no tratamento da pobreza, uma vez que perpassam as configurações do Estado assumidas historicamente e extraem determinações da força política produzida pelos movimentos reivindicatórios organizados no interior da sociedade civil, objetivamente voltados para a defesa de interesses coletivos. Além do mais, entendemos que o conhecimento sobre a política social será verdadeiro ou não dependendo de sua adequação à realidade. A boa teoria será aquela que conseguir extrair da realidade seus elementos essenciais, tendo na prática a possibilidade de sua verificação efetiva. Conforme Behring:

“Percebe-se que a economia política se movimenta historicamente a partir de condições objetivas e subjetivas e, portanto, o significado da política social não pode ser apanhado nem exclusivamente pela sua inserção objetiva no mundo nem apenas pela luta de interesses dos sujeitos que se movem na definição de tal ou qual política, mas, historicamente, na relação desses processos na totalidade.

(...) A luta no terreno do Estado (...) requer clareza sobre as múltiplas determinações que integram o processo de definição das políticas sociais, o que pressupõe qualificação teórica, ético-política e técnica. (...) a política social (...) configura-se no contexto da estagnação como um terreno importante da luta de classes” (BEHRING, 2000, p. 35).

No plano da reflexão, as políticas sociais devem a nosso ver ser pensadas, antes de tudo, como o social (e não o transporte, a saúde ou a educação); o social apreendido como questão, cuja incorporação à agenda pública explicita sua natureza problemática, ou dito de outra forma a questão social. Por esta razão, consideramos fundamental analisar numa perspectiva da luta de classes, a conformação socioeconômica e político-cultural nacional e os processos construídos e reconstruídos pelos sujeitos históricos. Por conseguinte, adotamos o entendimento que, para integrar as classes dominadas e reproduzir o controle contínuo da força de trabalho ocupada e excedente, o Estado institui políticas sociais como modalidades de regulação social e com isso incorpora demandas das classes subalternas. No entanto, essa incorporação está situada como uma possibilidade, cuja realização depende da correlação das lutas de classes e das forças sociais presentes. Isto nos remete ao terreno contraditório em que se estabelecem as impossibilidades e as viabilidades da formação e expansão das políticas sociais e dos direitos sociais. A análise das relações de força em contínuo movimento e mudança de equilíbrio requer apreender o nexó dialético entre essas duas direções sociais opostas. E isto nos revela que o exercício do poder e as formas de luta expandiram-se para o terreno de confronto e disputa no campo ideológico, não dissociado do aparelho repressivo, inserido na construção de hegemonia. Logo, as políticas sociais passam a constituir importante instrumento de legitimação do sistema capitalista, mas também um *locus* de contestação da classe trabalhadora.

3.1.1 A “Questão Social”

A questão social é o objetivo do curso de ações governamentais referido como política social e pode (ou não) incluir transporte, saúde ou educação, mas que, conforme Castel (1998), só se formata setorialmente em decorrência de um reconhecimento anterior, tácito ou explícito: o reconhecimento de que encerra riscos à integridade da ordem social e que tais riscos derivam da própria estruturação da sociedade.

Como destaca Werneck Vianna (2009, p.20 e 21), com a consolidação dos Estados nacionais modernos, entre os séculos XVI e XVII, os governos ocidentais europeus promoveram ações com o objetivo de enfrentamento da questão social e

assim institucionalizaram o que Weber considera o núcleo definidor do Estado moderno: o monopólio da violência legítima e as condições que tornam possíveis e necessárias ações governamentais com tal finalidade. Com a transição para o capitalismo, expansão do comércio e o fortalecimento das cidades, a condição de pobreza passou então a ser reconhecida como um risco social. Pela tradição marxista, desde Marx e Engels até os dias de hoje, tem sido feito um esforço explicativo acerca da questão social, considerando que está subjacente às suas manifestações concretas o processo de acumulação do capital, produzido e reproduzido com a operação da lei do valor, cuja contraface é a subsunção do trabalho pelo capital, a desigualdade social, o crescimento da pauperização absoluta e relativa e a luta de classes.

Iamamoto (2001) explica que, com o aumento da produtividade do capital, ocorre uma mudança na composição técnica e de valor do capital, impulsionando o progresso e a ampliação da acumulação. Assim, pela lei geral da acumulação capitalista de Marx, na medida em que o processo de produção incorpora os avanços técnicos e científicos que possibilitam aos trabalhadores produzir mais eficientemente, são também ampliadas as possibilidades de extração da mais-valia relativa, devido ao maior controle que o capital exerce sobre o trabalho e sobre as taxas de lucro capitalistas. Disto resulta um processo de acumulação de miséria que se encontra na raiz da produção e reprodução da questão social na sociedade capitalista. Conforme Behring e Santos:

A questão social, nessa perspectiva, é expressão das contradições inerentes ao capitalismo que, ao constituir o trabalho vivo como única fonte de valor, e, ao mesmo tempo, reduzi-lo progressivamente em decorrência da elevação da composição orgânica do capital - o que implica num predomínio do trabalho morto (capital constante) sobre o trabalho vivo (capital variável) - promove a expansão do exército industrial de reserva (ou superpopulação relativa) em larga escala. (BEHRING e SANTOS, 2009, p.5)

Ainda seguindo a tradição marxista, Netto (2007, p.139) salienta que a questão social, enquanto categoria explicativa da totalidade social, desvenda as desigualdades sociais, políticas, econômicas, culturais, bem como coloca a luta pelos direitos da maioria da população, ou, como os homens resistem à

subalternização, à exclusão, e à dominação política e econômica. E, por esta razão, Netto nos diz que a questão social seja consequência da lei geral de acumulação e que por isto ganha novas dimensões e expressões à medida que avança a acumulação e o próprio capitalismo exprime mudanças, não sendo suprimível nos marcos da sociedade onde predomina o modo de produção capitalista. Para Netto, a questão social incorpora a mutação incorrida nas redes de sociabilidade, em que o tecido social se fragmenta com o aprofundamento das desigualdades sociais em suas formas estruturais e históricas, aumentando o distanciamento entre ricos e pobres, provocando uma polarização cada vez maior entre as classes, levando a intensas e violentas rupturas sociais. E, por estas razões, as transformações societárias exercem influência na questão social, fazendo com que se alterem suas formas de manifestação, conforme o nível de desenvolvimento do capitalismo.

Pastorini (2004, p. 14), por sua vez, ressalta que a “questão social” continua a “ser uma expressão concreta das contradições e antagonismos presentes nas relações entre classes, e entre estas e o Estado”. Ou ainda, a questão social liga-se às múltiplas sequelas “incontornáveis da ordem do capital”. A questão social deve ser explicada pelo confronto de interesses contraditórios que trazem como consequências as desigualdades nas sociedades capitalistas. Assim, para explicar e analisar as manifestações da questão social é necessário fazer referência às mudanças ocorridas no mundo da produção e, mais precisamente, no mundo do trabalho. (PASTORINI, 2004, p.37 e 38)

Então, tendo por referência a Teoria Marxista, podemos afirmar que a questão social e a política social são categorias que expressam a contradição fundamental do modo de produção capitalista, contradição esta fundada na produção e apropriação da riqueza gerada socialmente, que ocorrem na medida em que os trabalhadores produzem a riqueza e os capitalistas se apropriam dela. Como ressalta Iamamoto (2004, p27), a questão social apreende um conjunto de expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que tem uma razão comum: a produção social é cada vez mais coletiva, enquanto a apropriação dos seus frutos mantêm-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade.

Retomando a discussão sobre os critérios utilizados na avaliação orçamentária de políticas sociais, não podemos desconsiderar em nossa análise as flagrantes dicotomias presentes na estrutura social, tais como a gritante diferença de poder

econômico entre classes que, de um lado, possibilitam enorme acúmulo de riqueza, resultante da apropriação privada dos frutos do trabalho, e, de outro, uma enorme pobreza que atinge boa parte da população, que só possui como propriedade a sua força de trabalho. Como ressalta Mota (2010), essa desigualdade surge na medida em que os homens, ao proverem as necessidades de reprodução da própria vida, reproduzem as relações sociais determinadas pelo capitalismo.

3.1.2 Origem e Processo Histórico

As políticas sociais se inserem no conjunto de relações sociais forjadas no capitalismo e por isto têm essência histórica: são mutáveis, transformáveis. Resultantes da ação dos homens, exercem sobre eles pressões e constrangimentos, acarretam efeitos e consequências que independem de sua vontade; mas, igualmente, são alteráveis e alteradas pela vontade coletiva e organizada das classes sociais. (NETTO e BRAZ, 2007, p. 169)

A análise das políticas sociais, enquanto formas de controle objetivas e subjetivas de intervenção estatal no capitalismo contemporâneo, requer uma contextualização da realidade sócio-histórica contemporânea, com suas múltiplas determinações que, contraditoriamente movem-se, numa formação social cuja particularidade reside no trabalho socialmente realizado e na apropriação privada de riqueza. Cumpre destacar que as passagens históricas não ocorrem de modo linear, tampouco de uma hora para outra, mas como fruto de um processo de transformação na base dos meios e relações sociais de produção estabelecidos e que alcançaram níveis diferenciados nos países capitalistas. Conforme Mandel :

O modo de produção capitalista não se desenvolveu em meio a um vácuo, mas no âmbito de uma estrutura socioeconômica específica, caracterizada por diferenças de grande importância [nas diversas regiões do mundo]. As formações socioeconômicas específicas - as 'sociedades burguesas' e economias capitalistas - [...] reproduzem em formas e proporções variáveis uma *combinação* de modos de produção passados e presentes, ou mais precisamente, de estágios variáveis, passados e sucessivos, do atual modo de produção. (MANDEL, 1982, p.71)

Conforme Mandel (1982) teve início, na segunda metade do século XVIII, o estágio concorrencial do capitalismo, quando as inovações tecnológicas introduzidas possibilitaram um aumento na produção social da riqueza e houve uma intensificação do ritmo de trabalho, um aumento do exército industrial de reserva, um agravamento da miséria e um aumento da apropriação da riqueza produzida nas mãos de poucos. De acordo com Netto (2001, p. 42) "pela primeira vez na história registrada, a pobreza crescia na razão direta em que aumentava a capacidade social de produzir riquezas". Os trabalhadores se viram submetidos a péssimas condições de vida, com uma jornada extenuante de trabalho e sem o mínimo necessário para garantir sua manutenção e reprodução. A partir do fim do século XIX até os dias atuais, tem vigorado o estágio do monopolista ou imperialista⁹, conforme Lênin, do capitalismo. Sua fase clássica foi marcada por crises sucessivas, a mais drástica foi a crise de 1929, que "evidenciou a necessidade de formas de intervenção do Estado na economia capitalista" (NETTO e BRAZ, 2007, p.192). O nível de organização e combatividade de amplos setores operários e a revolução socialista de outubro de 1917, aliados aos efeitos da Grande Depressão, pôs em cheque os princípios liberais econômicos. De acordo com Montaño:

“(...) a fração de classe hegemônica, na virada do capitalismo concorrencial para sua fase monopolista precisa dotar de legitimidade o sistema socioeconômico e político que o sustenta.

(...) a lógica vinculante que representa a participação democrática deveria institucionalizar as disputas políticas e econômicas, reduzindo o fator crítico e revolucionário das lutas de classes.”
(MONTAÑO, 2009, p. 39)

Como afirma Netto (2005, p. 27), na fase do capitalismo monopolista, para legitimar-se, o Estado precisou incorporar outros protagonistas para alargar sua base de sustentação e legitimação sociopolítica mediante a generalização e a institucionalização de direitos e garantias cívicas e sociais, que lhe permitiram organizar um consenso que assegura seu desempenho. O elemento novo no capitalismo dos monopólios advém da inflexão na função estatal, que agora visa a

⁹ Lênin (1985, p. 87) afirma que "o monopólio constitui a passagem do capitalismo a um regime superior". Daí deriva, ao mesmo tempo, a dificuldade e a necessidade de sua superação. Ao estágio imperialista podem ser creditadas três fases: clássica (1890-1940); anos dourados (fim da II guerra mundial - início de 1970); contemporaneidade (1970 aos dias atuais). Consultar Netto e Braz, 2007.

"preservação e o controle contínuos da força de trabalho, ocupada e excedente" diferente do concorrencial, cujo intervencionismo era pontual e episódico. (NETTO, 2005, p. 20) Dito de outra forma, a partir das lutas empreendidas pela classe operária, a democratização da vida sociopolítica se tornou condição para o estabelecimento dos monopólios e com isto tornou-se funcional à manutenção de tais monopólios a possibilidade de incorporação de demandas da classe trabalhadora pelo Estado.

Para Marshall (1967, p. 12-97), o embrião das políticas sociais, que, mais tarde, após a Segunda Grande Guerra, viria a ser conhecido como *Welfare State* estaria nas leis de assistência aos indigentes, leis de proteção aos trabalhadores da indústria, medidas contra a pobreza etc., adotadas no último quartel do século XIX. A razão para o surgimento destas medidas, as quais legariam à sociedade inglesa do século XX um aparelho estatal administrativamente preparado para garantir o bem-estar social a seus cidadãos, está no impulso dado às sociedades pela industrialização.

Werneck Vianna (2009) distingue três fases de desenvolvimento das políticas sociais. A primeira destas corresponde a das chamadas Leis dos Pobres, bastante disseminadas pelos países europeus, embora com diferenças marcantes entre eles. Nesta fase, por intermédio de regulação e com a finalidade de tirar os pobres das ruas, Estados europeus tornaram compulsória a assistência paroquial e determinaram a criação de fundos públicos. (WERNECK VIANNA, 2009, p.23) De acordo com Polanyi (2000), a "proteção" dada pela Leis dos Pobres teria ocorrido porque as sociedades europeias não teriam resistido aos cataclismos sociais produzidos pelas mudanças operadas pela mercantilização da produção e o advento do capitalismo.

As Leis dos Pobres funcionaram, historicamente, nos tempos de monarquia absoluta ou governos oligárquicos. Conforme Polanyi (2000) e Castel (1998), as referidas legislações (*Poor Law* de 1601, Lei de Domicílio de 1662 e a *Speenhamland* de 1795) tinham por finalidade manter a ordem das castas e impedir a livre circulação da força de trabalho. Tiveram como efeito o retardo do livre mercado de trabalho.

Como salienta Werneck Vianna:

“Num contexto de transição para o capitalismo, de expansão do comércio e de fortalecimento das cidades, a pobreza se torna visível, incômoda, e passa a ser reconhecida como um risco social.

(...)

A pobreza, nesta fase, é o risco social predominante. O Estado age para proteger a sociedade da ameaça representada pela pobreza (à qual se associam a indigência, a doença, o furto, a degradação dos costumes) e para “proteger” os pobres. (WERNECK VIANNA, 2009, p.28)”

Contudo, sob influência de preceitos liberais na institucionalidade política e com a ampliação da produção industrial e da parcela da população disposta ao assalariamento, já em meados do século XIX, passam a ser feitas severas e sofisticadas as críticas a esta forma de proteção social. Autores da Economia Política como David Ricardo, John Stuart Mill, Jeremy Bentham, Thomas Malthus e outros formularam teorias que apontaram a impossibilidade de convivência entre a ordem capitalista, para a qual se concebia imprescindível a autorregulação do mercado, e um sistema de salários subsidiados por fundos públicos. Ganha força a ideia de que o mercado, e não o Estado, é que deveria cuidar dos pobres. Com a Nova Lei dos Pobres de 1834, já no contexto da Revolução Industrial, se percebe deliberada intenção de liberar a mão de obra para a institucionalização da sociedade do mercado. O imperativo de liberdade e competitividade na compra e venda da força de trabalho fez com que o capitalismo fizesse regredir mesmo as formas restritivas de proteção assistencial à população pobre. Enquanto, na sociedade pré-industrial ou não capitalista, o trabalho era indissociável das demais atividades, na sociedade capitalista, ele perde seu sentido como processo de humanização, sendo incorporado como atividade natural de produção para troca, independente de seu contexto histórico (BEHRING e BOSCHETTI, 2007, p.48-51)

Uma segunda fase se inicia, conforme Werneck Vianna (2009), ao final do século XIX, quando as políticas sociais assumem a forma de seguro social, inicialmente no governo de Bismarck¹⁰ na Alemanha e depois, de forma generalizada ao longo do século XX, por quase todos os principais países do mundo

¹⁰ Otto von Bismarck (1815-1898), o estadista que promoveu a unificação da Alemanha na segunda metade do século XIX

ocidental. O modelo bismarckiano possuía características que se assemelhavam às de seguros privados: no que se refere aos direitos. Os benefícios cobriam principalmente os trabalhadores. O acesso era condicionado a uma contribuição direta anterior e o montante das prestações era proporcional à contribuição efetuada. Quanto ao financiamento, os recursos eram providos, fundamentalmente, pela contribuição direta de empregados e empregadores, baseada na folha de salários. Em relação à gestão, teoricamente (e originalmente), cada benefício era organizado em Caixas, que eram geridas pelo Estado com participação dos contribuintes, ou seja, empregadores e empregados (BOSCHETTI, 2006, p.2).

Para Werneck Vianna (1998), os seguros sociais compulsórios despontam, nessa fase, como o modelo dominante de proteção social para fazer face aos riscos sociais associados ao trabalho assalariado. No novo cenário, de capitalismo industrial consolidado, apareceram novos atores – sindicatos, partidos políticos – e arranjos institucionais capazes de incluir, na agenda pública, demandas de setores emergentes no mundo do trabalho. Baseado no "modelo alemão" foram desenvolvidos sistemas de proteção social centrados em questões previdenciárias, estruturados por categorias profissionais e financiados por contribuições de empregados e empregadores, podendo contar com aportes do Estado. Uma característica essencial desses modelos foi sua adoção de critérios meritocráticos e segmentares em sua organização. Pode-se perceber claramente ter havido uma opção política que tinha por objetivo o enfrentamento do movimento operário e a conformação de uma proposta intencional de organização do universo do trabalho, o corporativismo submetido ao Estado e de controle social. Neste contexto, os problemas de maior urgência para os assalariados, como por exemplo, no caso alemão, a inspeção das condições de trabalho, a regulamentação da jornada de trabalho e a fiscalização dos contratos de trabalho, não foram sequer tocados, pois:

“Bismarck compartilhava com os liberais e com os empresários a firme opinião de que qualquer interferência nos negócios privados seria nociva ao sistema. Reprimindo reivindicações mais vigorosas, por um lado, e, por outro, oferecendo concessões em termos de política social, infringiu uma derrota ao movimento sindical e consolidou o recém unificado Reich.” (TAMPKE *apud* WERNECK VIANNA, 2009, p.23)

Em síntese, ao assumir a forma de seguro, a política social perdeu seu caráter meramente assistencialista e, por sua natureza meritocrática, passou a exigir daquele que estivesse inserido na estrutura que efetuassem preteritamente a contribuição correspondente para que fizesse jus a certo benefício. Assim, a política social foi destituída da anterior condição de estigma, na medida em que deslocou seu foco da pobreza para o trabalho assalariado, assumindo então um papel pró-ativo no sistema: assegurou direitos sociais aos que dele participam, hierarquizou o universo dos merecedores de tais direitos segundo as suas conveniências e proveu mecanismos de controle sobre os que dele se afastavam. Para Buci-Glucksmann e Therborn esta articulação constituiu o resultado de um “reformismo de Estado”, operado pela socialdemocracia, que em alguns de seus exemplos, como o escandinavo, “são apenas casos-limite certamente generalizáveis de uma forma moderna de revolução passiva no sentido de Gramsci” (Buci-Glucksmann e Therborn, 1981, p.10).

Behring (2006, p.2) salienta que ao longo da segunda metade do século XIX e no início do século XX, houve um enfraquecimento das bases materiais e subjetivas de sustentação dos argumentos liberais, destacando: o crescimento do movimento operário, que passou a ocupar espaços políticos importantes, obrigando a burguesia a “entregar os anéis para não perder os dedos” e, não menos significativo, o processo em que se deu a concentração e monopolização do capital, demolindo a utopia liberal do indivíduo empreendedor orientado por sentimentos morais.

Para Werneck Vianna (2009, p.23), o início de uma terceira fase das políticas sociais ocorre quando no Ocidente desenvolvido estas assumem uma natureza universalista e uma perspectiva de cidadania que ficou conhecida como *Welfare State*, ou Estado de Bem-Estar Social, e se deu a substituição da ideia de seguro social pela ideia de seguridade social. Offe define *Welfare* como:

“um conjunto de habilitações legais dos cidadãos para transferir pagamentos dos esquemas de seguro social compulsório para os serviços organizados do Estado (como saúde e educação), em uma grande variedade de casos definidos de necessidades e contingências.” (OFFE; 1984; p. 374.)

A concepção de seguridade social designa "a ideia de superação do conceito de seguro social no que diz respeito à garantia de segurança das pessoas em situações adversas. Ou seja, significa que o risco a que qualquer um, em princípio, está sujeito — de não conseguir prover seu próprio sustento e cair na miséria — deixa de ser problema meramente individual e passa a constituir uma responsabilidade pública". (WERNECK VIANNA, 1998, p. 91)

O *Welfare* teve início num contexto histórico em que se deflagrava a crise dos anos 1920, ocorriam transformações no padrão de produção capitalista, se consolidava a vitória do socialismo na antiga URSS, se valorizava o planejamento na própria teoria econômica e o mundo passava por duas guerras. Behring (2006, p.2) ressalta a particularidade do momento histórico, em que as relações entre as classes sociais e segmentos de classe no capitalismo criaram condições econômicas gerais que interferiram nas opções políticas e econômicas dos governos.

Após a pacificação dos conflitos que haviam acompanhado a origem da produção em escala industrial, a sociedade inglesa abraçou essa tarefa de desenvolver suas potencialidades e colocou em movimento forças inerentes ao próprio sistema que levaram, por processos lógicos e naturais, à sua transformação em algo totalmente imprevisto e incomum. Este é um conceito central da explicação *marshalliana*: a origem e desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social fazem parte de um processo que é definido fundamentalmente pela evolução lógica e natural da ordem social em si mesma. Contudo o próprio Marshall (1967), além de vários outros autores como Sigerist (1943), Esping-Andersen (1991), Fiori (1995) e Rosanvallon (1997), reconhecem que até meados do século XX, as políticas sociais esparsas não tinham nível assistencial, abrangência e coesão que as possibilitariam ser caracterizadas como um regime de *Welfare State* pleno. Em geral, o conceito de *Welfare State* é associado a políticas nacionais de serviços sociais que se supõem efetivas e coerentes e que englobam diversas necessidades humanas.

Como ressalta Salvador:

“(…) Os países capitalistas desenvolvidos passaram por profundas transformações ao longo do século XX, que marcaram avanços na proteção social, particularmente após a Segunda Guerra Mundial, com a consolidação do chamado Estado

Social. A luta dos trabalhadores por melhores condições de vida e por uma situação mais digna de trabalho construiu a experiência de um determinado padrão de proteção social, no período de 1945 a 1975, nos países do centro do capitalismo. (SALVADOR, 2010, p.29)

Particularmente, destaca-se um fato histórico que fez com que as elites político-econômicas começassem a reconhecer os limites do mercado ser deixado à mercê dos seus movimentos naturais: a crise de 1929/33. Deflagrou-se aí a maior crise econômica mundial do capitalismo até aquele momento. Uma crise que iniciou-se no sistema financeiro americano, em outubro de 1929, e se alastrou pelo mundo, reduzindo o comércio mundial a um terço do que era antes e instaurando a desconfiança de que os pressupostos do liberalismo econômico poderiam estar errados. (BEHRING, 2006, p.6)

O Relatório Beveridge (Report on Social Insurance and Allied Services), elaborado na Inglaterra e apresentado ao parlamento inglês em 1942, foi tomado como referência inicial para o Estado de Bem-Estar Social e teve o mérito de apresentar de maneira pioneira um plano político concreto, com propostas de reformas sociais abrangentes e universalistas (CARVALHO, 2004). O plano, embora contivesse amplas preocupações com a taxa de natalidade e mortalidade, amparo à infância, proteção à maternidade, reforma do sistema previdenciário, preocupação com doenças e incapacidades, além de despesas especiais com aluguel, nascimento, casamento, viuvez e morte, elencava os problemas tidos como de maior prioridade, ditos os “cinco gigantes”: a doença, a ignorância, a miséria, a imundície e a desocupação (BEVERIDGE, 1942).

Segundo Sigerist (1943), ao elaborar o plano, o governo inglês pretendeu fornecer um incentivo ao esforço nacional de guerra, assegurar um nível aceitável de padrão de vida para a população e promover a solidariedade entre as classes. Anteviu demandas políticas e econômicas ao término do conflito mundial. Ainda de acordo com Sigerist (1943), as políticas sociais se tornaram mecanismos de estabilidade macroeconômica, tidas como necessárias para manutenção da ordem em períodos críticos como aquele.

Com o *Welfare State*, as políticas sociais ganharam maior complexidade, abrangendo uma gama muito maior de instrumentos de igualdade (ALMEIDA, 2003)

Conforme Werneck Vianna (1991, p. 139), para além das classificações usuais de sistemas de *welfare*, há importantes diferenças no âmbito da política *latu sensu* que incidem sobre os arranjos concretos. Em alguns casos, há a predominância de um *ethos* liberal, uma cultura da igualdade de oportunidades, uma concepção mais sólida de individualismo” e, em noutros, até por conta de eventos “solidarizantes” como guerras externas, predominam valores de equidade, *fairness* e distributividade.

3.2 A Perspectiva do Orçamento Público

Conforme Salvador (2010c, p.607), na sociedade há uma disputa por recursos do fundo público no âmbito do orçamento público, que é um espaço de luta política, onde as diferentes forças da sociedade buscam inserir seus interesses. Na sua dimensão política, o orçamento pode ser visto como uma arena de disputa ou um espaço de luta (ou cooperação) entre os vários interesses que gravitam em torno do sistema político (Inesc, 2006)

Sob essa perspectiva, nos parece que os estudos sobre aplicação de técnicas orçamentárias, tais como a avaliação orçamentária, devam ir além da análise das estruturas contábeis, levando em consideração as forças sociais e os interesses envolvidos na apropriação dos recursos públicos, bem como a discussão a respeito de quem vai arcar com o ônus do financiamento dos gastos orçamentários. Melhor dizendo, a avaliação orçamentária, ao nosso ver, deve permitir que se compreenda e se mensure a importância dada a cada política pública no contexto histórico da conjuntura econômica, social e política vivenciada no País.

3.2.1 Fundo Público: considerações gerais

O orçamento público é uma expressão do fundo público, que é um espaço de luta política entre as diferentes forças da sociedade na busca pela inserção de seus interesses, marcado por tensões entre desigualdades sociais e cidadania. A partir do fundo público, o Estado utiliza toda sua capacidade para mobilizar os recursos, seja para intervir na economia, por meio das empresas públicas ou pelo uso das suas políticas monetária e fiscal, ou por intermédio da implementação de políticas sociais. (SALVALOR, 2010a)

De acordo com Francisco de Oliveira (1998), o fundo público tem lugar estrutural no capitalismo contemporâneo e expressa tanto sua maturidade como suas contradições. Uma de suas principais formas de realização ocorre com a extração de recursos da sociedade na forma de impostos, contribuições e taxas da mais-valia socialmente produzida, portanto, da parte do trabalho excedente que se transformou em lucro, juro ou renda da terra, que é apropriado pelo Estado para o desempenho de múltiplas funções. O lucro capitalista se mostra absolutamente insuficiente para concretizar as possibilidades abertas pelo progresso técnico e tecnológico, levando o fundo público a apropriar-se de parcelas cada vez maiores dos recursos públicos na forma estatal para assegurar a reprodução da força de trabalho e a acumulação do capital. (OLIVEIRA, 1998) (O'CONNOR, 1997)

Conforme Francisco de Oliveira (1998, p. 20), é impossível conceber a formação do sistema capitalista sem a utilização dos recursos dos fundos públicos que, em determinados casos, funcionam quase como uma “acumulação primitiva”. Porém, apesar de reconhecer a importância da análise do conceito de Fundo Público feita por Francisco de Oliveira, no sentido de recuperar o seu lugar estrutural no capitalismo, e considerando a permanência do trabalho como categoria central na estruturação das relações sociais no capitalismo, Behring (2004, p. 164) questiona a tese do "antivalor ou de que a socialdemocracia seria uma espécie de novo modo de produção" e também não aceita a tese de que, devido a função de reprodução do capital e da força de trabalho do fundo público, ocorre teoricamente uma tendência à desmercantilização da força de trabalho, conforme ressaltado pelo referido autor.

O volume e a composição das despesas governamentais bem como a distribuição do peso tributário não são meramente determinados por leis de mercado, mas refletem antes conflitos econômicos entre classes e grupos. Conforme Marx *apud* O'Connor (1977, p.203), “a luta tributária como a mais velha forma de luta de classes”. As finanças tributárias de todas as épocas tem sido formas de exploração econômica, na medida em que os sistemas tributários tem protegido e dado mais poder a algumas classes às expensas de outras.

Nos marcos do sistema capitalista, a política social tanto desenvolve funcionalidades políticas como econômicas. Sua funcionalidade política é expressa na medida em que legitima a ordem, tende a harmonizar conflitos, e estabelece

consensos. Por outro lado, suas funcionalidades econômicas são expressas na medida em que barateia o valor da força de trabalho e subordina o trabalho ao capital. Em contrapartida, a política social também pode complementar o salário dos trabalhadores e estender direitos sociais.

O fundo público está presente no financiamento da reprodução da força de trabalho, atingindo globalmente toda a população por meio dos gastos sociais (OLIVEIRA, 1998, p. 19-20), e também está presente na reprodução do capital nas seguintes formas (SALVADOR, 2010a):

- I. Como fonte importante para a realização do investimento capitalista. No capitalismo contemporâneo, o fundo público comparece por meio de subsídios, de desonerações tributárias, por incentivos fiscais, por redução da base tributária da renda do capital como base de financiamento;
- II. integral ou parcial dos meios de produção, que viabilizam a reprodução do capital;
- III. Como fonte que viabiliza a reprodução da força de trabalho, por meio de salários indiretos, reduzindo o custo do capitalista na sua aquisição;
- IV. Por meio das funções indiretas do Estado, que no capitalismo atual garante vultosos recursos do orçamento para investimentos em meios de transporte e infraestrutura, nos gastos com investigação e pesquisa, além dos subsídios e renúncias fiscais para as empresas; e
- V. No capitalismo contemporâneo, o fundo público é responsável por uma transferência de recursos sob a forma de juros e amortização da dívida pública para o capital financeiro, em especial para as classes dos rentistas.

Para Francisco de Oliveira (1998), a existência do fundo público explica como se constitui e se forma uma nova sustentação da produção e de reprodução de valor, introduzindo, mixando, na mesma unidade, a forma valor e o antivalor, isto é:

“ um valor que busca a mais-valia e o lucro, e uma outra fração, denominada antivalor, que por não buscar valorizar-se per se, pois não é capital, ao juntar-se ao capital, sustenta o processo de valorização do valor. Mas só pode fazer isso com

a condição de que ele mesmo não seja capital, para escapar, por sua vez, às determinações da forma mercadoria e às insuficiências do lucro enquanto sustentação da reprodução ampliada. (OLIVEIRA, 1998, p.28))

Francisco de Oliveira (1998) esclarece que o fundo público é antivalor, anticapital, pois há uma relação *ad hoc* entre ele e cada capital em particular, levando-o a se comportar como um anticapital:

“... essa contradição entre um fundo público que não é valor e sua função de sustentação do capital destrói o caráter auto-reflexivo do valor, central na constituição do sistema capitalista enquanto sistema de valorização” (OLIVEIRA, 1998, p. 29).

Assim, Francisco de Oliveira (1998) explica que o fundo público funciona como pressuposto geral de cada capital em particular, transformando a equação clássica do capital-dinheiro D-M-D', em (*anti* D)-D-M-D', e M-D-M', em (*anti* M)-M-D-M'. A transformação repõe o problema clássico na teoria marxista da tendência declinante da taxa de lucro. Estatisticamente, mede-se o aumento do capital constante e o declínio do capital variável a partir da soma dos capitais particulares. Mas, teoricamente o capital constante não pode ser uma soma dos capitais particulares, visto que há uma oposição operada pelo fundo público para viabilizar a acumulação de cada capital particular, sendo impossível medir o capital variável sem considerar o salário indireto como uma forma oposta ao salário direto. (SALVADOR, 2010a)

A produção e a realização do valor vão requisitar que o Estado se aproprie de parcela bastante significativa da mais-valia socialmente produzida para assegurar as condições gerais de produção e reprodução. Dentro desse processo, comparece o desenvolvimento de políticas sociais como lugar relevante de alocação do fundo público, a pender da correlação de forças políticas e de elementos culturais em cada formação nacional. (BEHRING, 2004, p. 164)

Para Marx *apud* (SALVADOR, 2010a), o limite previsto para o sistema capitalista, o limite do capital, é o próprio capital. Este se atualiza por meio da utilização do fundo público, desatando a capacidade de inovações que não podem ser postas a serviço da produção financiada apenas pelo lucro. Para Francisco de Oliveira (1998):

“... o fundo público não é capital, não podendo, senão nominalmente, senão monetariamente, ser identificado com ele (...) sua necessidade estrutural insubstituível não se dá porque o capitalismo esgotou as possibilidades de acumulação; ao contrário, o fundo público comparece como viabilizador da concretização das oportunidades de expansão, em face da insuficiência do lucro frente ao avassalador progresso técnico.” (OLIVEIRA, 1998, p. 34).

O que se vislumbra com a emergência do antivalor é a capacidade de passar a outra fase, em que a produção do valor, ou de seu substituto, a produção do excedente social, toma novas formas não como desvios do sistema capitalista, mas como necessidade de sua lógica interna de expansão (OLIVEIRA, 1998, p. 35).

Em nossa análise, investigamos as políticas sociais inseridas num espaço de luta por recursos do fundo público onde as diferentes forças da sociedade se articulam, lutando ou cooperando, para atender seus interesses.

3.2.2 A Repartição via Fundo Público: a contradição entre o Princípio do Poder e a Lei do Valor

Em *Despesas do Estado, Repartição e Valor*, Bresser-Pereira (1982) observa que no atual estágio de desenvolvimento do capitalismo, o Estado assumiu uma forma tecnoburocrático-capitalista, onde arrecada receitas provenientes de tributos, do lucro das empresas estatais, do endividamento público e da emissão de moeda, e realiza despesas destinadas ao consumo social e à acumulação estatal, ou ainda subsidia a acumulação privada. Assim, na medida em que as receitas arrecadadas se mostram incapazes de cobrir o acréscimo das despesas ou quando o lucro das empresas estatais transforma-se em prejuízo, o Estado se vê obrigado a aumentar suas receitas tributárias e inflacionárias e a aumentar o endividamento público.

Bresser-Pereira conclui que, na medida em que o Estado passa a intervir no mercado, fazendo parte integrante do sistema econômico, é explicitada a contradição entre o Princípio do Poder e a Lei do Valor. Segundo o autor, a Lei do Valor regula a atividade econômica dos produtores, estabelecendo que todas as mercadorias serão trocadas no mercado de acordo com a quantidade de trabalho nelas incorporado, ao mesmo tempo em que a taxa de lucro tende a se equalizar devido à concorrência. Por sua vez, o Princípio do Poder afirma que a vontade e a

força de cada um (inclusive do Estado) encontra seu único limite na capacidade de reação dos outros. Nesse momento, o corpo estranho, organizacional ou tecnoburocrático, que é o Estado, passa a interferir fortemente no sistema econômico por intermédio de receitas e de despesas orçamentárias¹¹, que não são diretamente pautadas pela lei do valor. As decisões relativas às despesas, inclusive os subsídios, e as relativas às receitas realizadas para financiá-las são decisões eminentemente políticas ou administrativas e se encontram mais relacionadas com o poder do que com o mercado, na medida que tratam com valores de uso e não com valores de troca. Todavia, não quer dizer que estas decisões não sofram influência da Lei do Valor. O Estado vive a permanente contradição de não se pautar pela Lei do Valor, mas a ela estar em última análise submetido em suas ações de caráter econômico. O Estado não toma suas decisões necessariamente de acordo com a lei do valor porque o seu critério de decisão não é o lucro. Mesmo nas atividades produtoras de "mercadorias das empresas estatais, que em princípio deveriam estar submetidas ao critério de lucro, isto não acontece necessariamente. (BRESSER-PEREIRA, 1982, p. 24)

3.2.3 A Expectativa de Mitigação dos Efeitos do Capitalismo

Em sua luta por melhores condições de vida e por uma situação mais digna de trabalho, os trabalhadores encontraram nas instituições democráticas, oportunidades políticas de lutarem por alguns de seus interesses, expressando suas reivindicações quanto a bens e serviços, e podendo enquanto cidadãos, e não mais como produtores imediatos, intervir na própria organização da produção e alocação do lucro. (PRZEWORSKI, 1989)

Buscando representar os interesses da classe trabalhadora, os socialistas tiveram de pensar se deveriam agir "diretamente" ou "politicamente": uma confrontação direta entre o mundo dos trabalhadores e o mundo do capital, ou uma disputa dentro das instituições políticas. Conforme Mandel (1981, p. 23), no entendimento de Marx, era necessária a organização dos trabalhadores como uma classe, e conseqüentemente como um partido político (Marx e Engels, 1981, p. 144), para que se tornasse possível conquistar o poder político e isto não deveria

¹¹ Observa-se que, no ordenamento jurídico brasileiro, pelo princípio universalidade, art 6º da Lei nº 4.320/64: Todas as receitas e despesas constarão da Lei de Orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções.

afetar a autonomia da classe trabalhadora como uma força política. A maior preocupação dos socialistas era saber se a formação de partidos para representar os trabalhadores nas instituições já existentes teria eficácia. Seria o voto, uma arma a ser descartada ou deveria ser manejada no sentido da emancipação política para a emancipação social, humana¹²? (PRZEWORSKI, 1989) Nas palavras de Rosa Luxemburgo:

"a divisão entre luta política e luta econômica e a separação entre as duas não é mais que um produto artificial, mesmo que historicamente entendível, do período parlamentar. De um lado, no desenvolvimento pacífico, "normal" para a sociedade burguesa, a luta econômica é fracionada, estilhaçada em uma variedade de lutas parciais limitadas a cada firma, a cada ramo de produção. De outro lado, a luta política é conduzida não pelas massas através da ação direta mas em conformidade com a estrutura do estado burguês, segundo o modelo representativo, por pressão exercida sobre o corpo legislativo" (LUXEMBURGO, 1970a, p. 202).

De acordo com Przeworski (1989), para os socialdemocratas, reforma e revolução não eram alternativas excludentes entre si. Entendiam eles que, para realizar a "revolução social" – conceito que, antes de 1917, denotava transformação das relações sociais, mas não necessariamente insurreição – seria suficiente seguir a trilha das reformas, pois se supunha que estas eram cumulativas e irreversíveis. As reformas mitigariam os efeitos do capitalismo e o transformariam passo a passo, conduzindo a uma completa reestruturação da sociedade. Conforme Przeworski(1988b), Benjamim Barber foi quem melhor expressou esta perspectiva:

"seguramente, a partir de um certo ponto a mitigação converte-se em transformação, a atenuação transforma-se em abolição; a partir de um certo ponto, as 'concessões' do capitalismo aniquilam o capitalismo... Não quer dizer que se atingiu tal ponto, mas que haverá este ponto." (BARBER *apud* PRZEWORSKI, 1988b)

Como consequência do poder de mobilização política e a democratização social no capitalismo, passaram a ser realizadas intervenções estatais através de

¹² Aprofundaremos nossa discussão sobre emancipação política e emancipação humana na seção 2.4.2.3 Democracia na Tradição Marxista

políticas de cunho keynesiano/fordista, destacando-se as modificações redistributivas no orçamento público: pelo lado do financiamento, a implantação de sistemas tributários mais justos tendo como base a cobrança de impostos diretos e progressivos; e no lado dos gastos, destacadamente entre as políticas sociais, a edificação da seguridade social, articulando as políticas de seguros sociais, saúde e auxílios assistenciais. (ESPING-ANDERSEN, 1991, p.94)

Neste contexto, o fundo público passou a desempenhar um papel relevante na articulação das políticas sociais e na reprodução do capital no Estado de Bem-Estar Social, pois a partir dele se tornou possível construir idealmente um padrão de proteção social cuja obtenção de recursos para o financiamento contava com um sistema de impostos progressivos e um conjunto de incentivos fiscais, como por exemplo, deduções no imposto de renda devido, para os gastos com dependentes, filhos portadores de deficiência e gastos na área educacional. E, pelo lado das despesas, a presença dos fundos públicos na reprodução da força de trabalho e gastos sociais assume um papel estrutural do capitalismo. Como ressalta Francisco de Oliveira (1998, p. 19-20), "o fundo público, em suas diversas formas, passou a ser o pressuposto do financiamento da reprodução da força de trabalho, atingindo globalmente toda a população por meio dos gastos sociais". Ocorre assim um redirecionamento para dentro do orçamento público de parcelas da reprodução da força de trabalho, desencadeando uma socialização dos custos.

3.2.4 O Fundo Público no Brasil

Com relação ao Brasil, o fundo público ganhou contornos restritivos, tanto pela ótica do financiamento como pela dos gastos sociais, muito aquém das já limitadas conquistas da socialdemocracia ocorrida nos países desenvolvidos. Até mesmo as "reformas" realizadas por dentro do capitalismo central não lograram o mesmo êxito em nosso País, uma vez que a estruturação das políticas sociais foi marcada por componentes conservadores, que obstaculizaram avanços mais expressivos nos direitos da cidadania. (SALVADOR, 2010a, p.27)

Apesar da Constituição Federal de 1988 ter contemplado avanços formais significativos no campo dos direitos que culminaram na edificação da seguridade social no País, não se observou uma efetiva consolidação de um sistema de bem-estar social no Brasil, pois para isso deveria ter ocorrido um aporte prioritário e

considerável de recursos do orçamento público e ter sido elaborado um conjunto de legislações complementares que assegurassem tais conquistas. Para Pochmann, o que se observou, a partir da década de 1990, foi um predomínio da ideologia neoliberal e da contrarreforma do Estado, em cenário claramente desfavorável à efetivação das mudanças propostas pela Constituição. Enquanto nos países centrais, após as guerras mundiais, os fundos públicos tenham sido utilizados para redistribuição da renda, a partir da tributação sobre os mais ricos e transferências dos recursos dos fundos para os mais pobres, no Brasil se observou uma inversão, pois o financiamento recaiu de forma mais acentuada sobre os mais pobres, através de impostos sobre o salário e por meio de tributos indiretos, e a apropriação dos recursos obtidos se deu pelos mais ricos, via transferência de recursos para o mercado financeiro e acumulação de capital. (POCHMANN, 2004, p. 5-6).

Ao analisar as fontes de financiamento do fundo público no Brasil, percebemos o caráter regressivo de sua carga tributária, que agrava o ônus fiscal sobre os mais pobres e se concede alívio às classes mais ricas, tornando o sistema tributário um instrumento concentrador de renda. Uma forma de se opor a esta situação seria, como sugeriram Marx e Engels (1981), se daria com a adoção de impostos fortemente progressivos como forma de redistribuição da renda da classe capitalista¹³.

3.2.5 O Orçamento da Seguridade Social

A investigação da avaliação orçamentária de políticas sociais nos remete à discussão das formas de financiamento e de destinação dos recursos via despesas públicas, ou seja, faz com que tenhamos de considerar as regras institucionais vigentes e aplicadas no orçamento público.

Na Constituição brasileira, no seu artigo 165, se estabeleceu que, para as três esferas de governo, que a Lei Orçamentária Anual – LOA – será composta pelo Orçamento Fiscal, pelo Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais e pelo Orçamento da Seguridade Social, não havendo, no âmbito constitucional, qualquer referência a um orçamento específico para a previdência social. O que

¹³ A defesa do imposto fortemente progressivo foi feita por Marx e Engels, em 1848, no "Manifesto Comunista", publicado em diversas línguas. A obra já é de domínio público e pode ser encontrada em <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/cv000042.pdf>

tradicionalmente os dirigentes da previdência social brasileira divulgam é o resultado financeiro do Regime Geral da Previdência Social – RGPS, por meio do contraste entre a arrecadação líquida e as despesas com benefícios previdenciários do Instituto Nacional de Seguridade Social - INSS.

A Seguridade Social, nos moldes da Constituição Federal de 1988, constitui um conjunto integrado de ações do Estado e da sociedade, voltadas para assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social, incluindo, também, a proteção ao trabalhador e à trabalhadora desempregada via seguro-desemprego. Pela legislação vigente, o financiamento da seguridade social compreende, em um único orçamento, além das contribuições previdenciárias, os demais recursos orçamentários destinados a financiar as ações de seguridade social.

A Seguridade Social é financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos do orçamento da União, Estados, Distrito Federal e Municípios e de modo especial pelas contribuições sociais do (art. 195 da CF), que são vinculadas ao financiamento do Regime Geral de Previdência Social (previdência); prestação de serviços médicos, através do Sistema Único de Saúde (saúde); atendimento assistencial às pessoas carentes (assistência social). No âmbito deste financiamento, questões relativas ao orçamento da Seguridade Social se inserem em acirrados debates, como o que acontece em torno da Desvinculação de Receitas da União – DRU – que é o mecanismo segundo o qual se libera 20% da arrecadação das contribuições sociais de suas destinações obrigatórias previstas na Constituição, excetuando as previdenciárias, para o orçamento fiscal, deslocando recursos dentro do Orçamento para garantir o superávit primário.

A DRU foi criada com o objetivo de dar maior de flexibilidade à alocação aos recursos públicos da União. Enquanto na criação dos antigos Fundo Social de Emergência – FSE – e Fundo de Estabilização Fiscal – FEF – tinham objetivos de estabilização da economia e reserva emergencial, na DRU nenhuma finalidade foi estabelecida para a destinação dos 20% da receita desafetada, sendo, de fato, simples desoneração da União, sob a alegação de que a estrutura fiscal, com a vinculação a despesas obrigatórias, reduziria expressivamente os recursos livres do Estado. O mecanismo da DRU retira politicamente a afetação expressa no art. 167, IV, da Carta Magna:

"Art. 167. São vedados: (...) IV: A vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)"

Em sua análise sobre o financiamento da seguridade social, entre os anos de 2000 e 2007, Salvador (2008) verificou que, seguindo uma lógica mundial, vem ocorrendo no Brasil “uma apropriação dos fundos públicos vinculados a seguridade social para a valoração e acumulação do capital vinculado à dívida pública”. Isto pode ser confirmado se levarmos em conta que os recursos provenientes dos impostos representaram, no período investigado, apenas a sexta fonte de custeio da seguridade social, revelando que a participação dos recursos ordinários, ou seja, aqueles advindos de impostos federais e dos próprios recursos desvinculados das contribuições sociais vem perdendo importância no financiamento da seguridade social. Além disso, se abatermos o valor da parcela transferida do orçamento da seguridade social para o orçamento fiscal, pela DRU, podemos concluir que a participação dos recursos do Orçamento Fiscal no financiamento da Seguridade Social no Brasil é efetivamente insignificante.

De acordo com dados obtidos da Associação Nacional dos Servidores da Previdência Social, de 2007 a 2010, a DRU desvinculou R\$ 195,3 bilhões, uma média anual de R\$ 48,8 bilhões. Em 2012, a DRU foi de R\$ 62,4 bilhões da arrecadação de contribuições sociais. (ANASPS, 2011) Conforme Salvador (2008), as contribuições sociais representaram em média 90,1% das fontes de financiamento da seguridade social, entre 2000 a 2007, destacando-se a Contribuição dos Empregadores e Trabalhadores para a Seguridade Social - CETSS (45,52%), a COFINS (26,28%), e a CPMF (8,08%). Isso comprova que o Orçamento da Seguridade Social tem sido, em grande parte, financiado diretamente pelos próprios beneficiários da política, sobretudo na previdência social, e, por meio

de tributos indiretos, que são pagos, em última instância, pelos próprios usuários das políticas de assistência social e de saúde.

Nossa análise recai sobre a maneira pela qual a avaliação orçamentária das políticas sociais interfere na redistribuição.

3.3 A Perspectiva Metodológica dos Critérios de Avaliação

Embora constitua um campo de estudos em expansão, sobretudo a partir da década de 70 e, no Brasil, a partir dos anos 80, em decorrência das exigências de financiamento, não há consenso a respeito das ideias e práticas da avaliação, deixando em aberto o debate sobre as premissas teóricas que serviriam para sua fundamentação. No tocante às metodologias aplicadas à avaliação de políticas sociais, observa-se uma concentração em torno da definição do que é e do que consiste a avaliação, apresentando os tipos, formas e tendências da avaliação e tem relacionado as principais técnicas e procedimentos para aferição de sua efetividade e eficácia. (BOSCHETTI, 2009, p.2) Isto tem feito com que a reflexão muitas vezes recai sobre a maneira pela qual se atribui valor e se reconhece o mérito nas políticas sociais, considerando seu caráter dinâmico, interativo e multifacetado, seus diferentes vetores, correspondências entre congruências e contingências e a relação entre a intervenção e seus efeitos. (VIEIRA DA SILVA, 2005)

O debate sobre a avaliação de políticas sociais tem, muitas vezes, considerado como objeto de estudo o somatório de pequenas experiências “localizadas” que não constituem políticas sociais, não primam pela garantia de acesso igualitário e universal a todos os que dela necessitam e, em boa parte das vezes: não buscam assegurar a necessária continuidade das ações; não definem as coberturas populacionais e territoriais; por seu caráter localizado das ações, não permitem a constituição de redes públicas integradas; e não medem o impacto e a efetividade das políticas sociais. (ALMEIDA *et ali*, 2008)

No tocante aos critérios de eficiência, eficácia e efetividade, aplicáveis na avaliação políticas sociais, é comum encontrar na literatura especializada diversas referências. No uso corrente, a efetividade diz respeito à capacidade de se promover resultados pretendidos; a eficiência denota competência para se produzir

resultados com dispêndio mínimo de recursos e esforços; e a eficácia, por sua vez, remete a condições controladas e a resultados desejados de experimentos, critérios que, deve-se reconhecer, não se aplicam automaticamente às características e realidade de políticas sociais. (MARINHO, FAÇANHA, 2001)

Particularmente no Brasil, sob influência do *New Public Management (NPM)*, o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado reafirmou a necessidade de racionalização dos recursos e preceituou que avaliação, enquanto ferramenta de apoio à gestão, deveria fornecer informações que auxiliem a melhoria da eficiência no uso dos recursos públicos e para a obtenção da efetividade das políticas públicas. Assim, com a Emenda Constitucional 19, a eficiência alçou status de princípio constitucional de referência para a adequada forma de atuação do Estado. Conforme argumenta Meirelles:

O princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e seus membros. (MEIRELLES, 2006, p. 94)

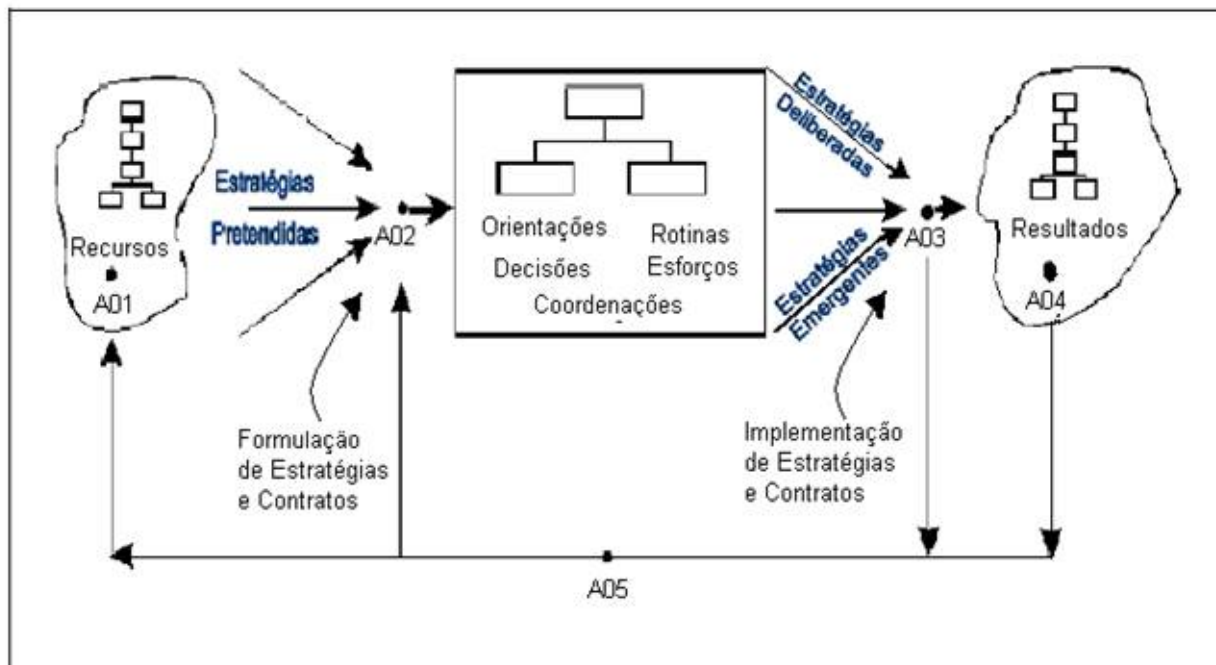
Seguindo os preceitos do *NPN*, Osborne e Gaebler (1994, p. 381-382) conceituam a efetividade como o grau de alcance do resultado esperado, ou seja, corresponde à transformação produzida em relação ao que foi planejado. Os autores ressaltam a importância dessa medida na atuação da Administração Pública. Segundo eles, “quando medimos a eficiência, podemos saber quanto nos custa alcançar uma produção determinada; ao medir a efetividade, sabemos se nosso investimento valeu a pena”.

Com o propósito de estabelecer condições operativas para nossa reflexão crítica teórica sobre a aplicação de conceitos de efetividade, eficiência e eficácia na avaliação orçamentária de políticas sociais, fazemos a seguir uma breve análise do modelo empregado por Marinho e Façanha (2001) na formulação de métodos de programação matemática na avaliação de políticas sociais.

3.3.1 Um Modelo de Referência para Análise dos Critérios Avaliativos

Marinho e Façanha (2001) fazem uso de um Modelo de Referência de onde extraem conceitos de efetividade, eficiência e eficácia por eles utilizados como critérios para avaliação de políticas sociais. Para estes autores, as políticas sociais são consideradas “organizações complexas”, em razão da multiplicidade de objetivos, da descentralização administrativa e de execução e dos problemas de coordenação que se encontram aí envolvidos. Além de considerarem aspectos de controle, autoridade e legitimidade, sua análise contempla especificidades como a ambiguidade de objetivos, problemas de coordenação intergovernamental, recursos limitados e informações escassas. As políticas sociais, nesta perspectiva, são representadas como jogos entre agentes onde os papéis seriam negociados, os graus de adesão ao programa poderiam variar e a distribuição de recursos seria objeto de barganha.

Figura 1 - Políticas Sociais como Organizações Complexas: A Perspectiva de Avaliação da Efetividade Organizacional



Extraído de MARINHO, A.; FAÇANHA, L.O. Programas sociais: efetividade, eficiência e eficácia. Rio de Janeiro: IPEA, abr. 2001

Marinho e Façanha (2001) se valem, informalmente e como orientação, do recurso visual da Figura 1, já utilizado e proposto por Carvalho, Ortega e Façanha (1984); como versão do *process approach* para o problema da avaliação; por

Mintzberg (1994); e por Façanha, Jorge e Marinho (1996). De acordo com os autores, esta representação seria compatível, também, com o “modelo de estrutura-conduta-desempenho”, da Teoria da Organização Industrial, e com extensões do mesmo, que adotariam representações visuais de jogos dinâmicos de estratégias, utilizadas pelas teorias de contratos e, por exemplo, por Rasmusen (1990). O modelo caracteriza os problemas observados nos mecanismos de coordenação, de orientação, de controle e de avaliação, que poderiam facilitar e propiciar a superação de falta de sintonia entre instâncias organizacionais. As avaliações de efetividade, de eficiência e de eficácia são associadas à existência, ou não, desses mecanismos e são específicos das organizações referenciadas.

A política social é descrita como uma organização complexa, cujos recursos são historicamente herdados e acumulados, formando reservas, e transformados em resultados, que correspondem tanto a produtos finais como serviços terminados, decorrentes da implementação de estratégias, entendidas como realizações. Os mandatários das missões e objetivos gerais da política social, o superior hierárquico e o gerente (principal), interagem com os agentes a partir de contratos, que regulam ações, estratégias e o desempenho dos agentes. Assim, o Modelo não supõe transformação automática, como se *a priori* dada ou especificada, de recursos em resultados, o que mostra o reconhecimento da acentuada dificuldade de se estabelecer objetivos precisos a serem atendidos e alcançados. A realimentação supri essa limitação e representa os mecanismos de orientação que são estruturados ao longo do desenvolvimento da política social, incorporando realizações e resultados aos recursos iniciais, acentuando a natureza dinâmica do processo.

A avaliação se confunde com mecanismos de controle, constituindo referência para a programação de tarefas práticas, que aparecem representadas e localizadas nos pontos “AO1- AO5”. Marinho e Façanha (2001), sugerem que a avaliação não se inicie a partir da observação de resultados, pois, em geral, haveria dificuldades críticas de mensuração dos resultados. Para eles constitui tarefa complexa a associação dos resultados a processos de transformação e a estruturas e desenhos programáticos, assim como a objetivos. Os autores distinguem objetivos pretendidos por formuladores das políticas, por executores e por agentes, dos objetivos do público-alvo da política social. Sugerem que a avaliação e o

reconhecimento dos aspectos mais importantes do funcionamento da política social deveriam começar antes do início do processo que se pretende conhecer, avaliar e analisar, embora isto não deva ser encarado como prescrição. As avaliações sistematizam observações e difundem informações para todas as instâncias do processo, favorecendo, portanto, o monitoramento e o planejamento.

Na perspectiva do Modelo apresentado, a avaliação pressupõe comparação e os resultados costumam ser antecidos por procedimentos, normas, estratégias, inclusive e principalmente emergentes, que permitem antever novos resultados, e realizações básicas a serem levadas em conta pela avaliação, em adição aos produtos finais e aos recursos iniciais.

3.3.2 Critérios de Efetividade, Eficiência e Eficácia

Para Marinho e Façanha (2001), as políticas sociais seriam consideradas “efetivas” na medida em que seus critérios decisórios e suas realizações apontassem para a permanência, estruturassem objetivos verdadeiros e construíssem regras de conduta confiáveis e dotadas de credibilidade para quem integra a organização e para seu ambiente de atuação. (MARINHO e FAÇANHA, 2001) Embora esta concepção seja bastante ampla para apreender a dinamicidade operativa das políticas sociais, nos parece que ainda precisam esclarecer como se faria a definição de “objetivos verdadeiros da sociedade” numa sociedade de classes.

A definição de Marinho e Façanha difere um pouco de uma concepção muito difundida, e apresentada por Rossi e Freeman (1991, p.14), em que a efetividade representa “o grau de sucesso com que a política social proporciona recursos, serviços e benefícios que atendam as pretensões das populações alvo”. Observa-se que a definição de Rossi e Freeman recai no mesmo problema de Marinho e Façanha, pois também carece de esclarecimento a respeito de como se definiriam as “pretensões das populações alvo”.

Assim, percebemos que ambas definições apresentadas trazem dificuldades concretas para a análise que pretendemos realizar no presente trabalho, pois, supõe que seja neutro o ato de definir ou arbitrar os “objetivos verdadeiros” ou as “pretensões das populações alvo”. Ao nosso ver, nos parece frágil a conceituação

de efetividade de políticas sociais que não leve em consideração as determinações das relações sociais em uma sociedade capitalista. Como nos diz Paro, se pretendemos incorporar a questão da emancipação na perspectiva de avaliação da política social, a razão verdadeira será aquela que tiver “como questão fundamental a busca de objetivos que atendam aos interesses de toda a sociedade e não de grupos privilegiados dentro dela” (PARO, 2000, p.18).

Além do mais, como dizia Gramsci (1978), nas sociedades de economia capitalista, há conflitos e antagonismos que expressam sua assimetria de poder e, numa sociedade marcada pela desigualdade entre classes fundamentais, é impossível superar todos os conflitos de classe. As contradições originadas na exploração do trabalho impedem a realização plena e livre do desenvolvimento humano, porque parte dela tem seus interesses negados. O que nos permite concluir que os “objetivos verdadeiros” da classe dominante sejam conflitantes com os “objetivos verdadeiros” da classe dominada. Para Gramsci, as classes subalternas deveriam buscar a construção de um consenso de suas aspirações e demandas que estão dispersas; de forma a estabelecer uma direção política concreta e uma perspectiva universal. (SOUZA FILHO e DURIGUETTO, 2012)

Em sentido prático, podemos dizer que as políticas sociais se desenvolvem como forma de mediação numa luta de classes. Conforme Behring:

(...) A luta no terreno do Estado (...) requer clareza sobre as múltiplas determinações que integram o processo de definição das políticas sociais, o que pressupõe qualificação teórica, ético-política e técnica. (...) a política social (...) configura-se no contexto da estagnação como um terreno importante da luta de classes” (BEHRING, 2000, p. 35).

Porém, para além da crítica realizada sobre os referidos conceitos, nos cabe ainda ressaltar que percebemos uma vantagem de investigar a efetividade em Marinho e Façanha (2001), uma vez que o conceito por eles apresentado incorpora o aspecto da construção de regras de conduta confiáveis e dotadas de credibilidade, o que, ao nosso ver, fornece uma caminho para a elaboração de modelos avaliativos em que os critérios avaliativos sejam utilizados de forma conjugada e se amplie o alcance das avaliações.

A eficiência constitui uma segunda dimensão a ser considerada na avaliação e Marinho e Façanha (2001) a definem da seguinte maneira: “a eficiência remete a avaliação de relações de custo e benefício, e há notórias complexidades a respeito que devem ser levadas em conta”. Para os referidos autores, as organizações só seriam eficientes caso demonstrassem que antes teriam sido efetivas. Entendem eles que, de outra forma, recursos escassos poderiam ser alocados a resultados passíveis de serem aprimorados. Em um entendimento ligeiramente diferente, em Kreps (1990) e Milgrom e Roberts (1992), a eficiência equivale à efetividade organizacional, pois ambas seriam dimensões organizacionais amplas e a eficiência somente seria alcançada caso as organizações, no caso as políticas sociais, estivessem sendo efetivas e suas regras de conduta dotadas de reputação e confiabilidade.

Prosseguindo em sua análise, Marinho e Façanha, apresentam sua concepção de critério de avaliação *ex-post* (eficácia) da política social. A avaliação da eficácia verifica se os investimentos mobilizados na política social produziram os efeitos desejados. É importante, reconhecer que a efetividade e a eficiência (efetividade organizacional) das políticas sociais são ingredientes indispensáveis para sua eficácia, inclusive para fins de conhecimento dos resultados pretendidos. Em outras palavras, a política só seria eficaz caso antes tenha sido efetiva e eficiente e se os objetivos pretendidos também tenham sido estruturados pela condução de objetivos efetivos da política social. (MARINHO e FAÇANHA, 2001)

De uma forma geral, nos cabe salientar que os critérios de eficiência e de eficácia, apesar da complexidade, por definição, são mensuráveis a partir de objetivos preestabelecidos e pelo confronto de elementos relativamente controláveis. Isto nos leva a concordar com Marinho e Façanha (2001), quando sugerem haver dependência entre os critérios avaliativos e enfatizamos a preponderância do critério da efetividade em relação aos demais, pois somente será válido avaliar a eficiência e a eficácia de políticas sociais se estas tiverem sido antes efetivas, ou seja “quando seus critérios decisórios e suas realizações apontarem para a permanência, estruturarem objetivos verdadeiros e construir regras de conduta confiáveis e dotadas de credibilidade para quem integra a organização e para seu ambiente de atuação”. (MARINHO e FAÇANHA, 2001)

Percebemos portanto que o critério de efetividade é determinante dos demais critérios, porém, a análise das “definições” do que são “objetivos verdadeiros”, “interesses verdadeiros” e, com isso, “efetividade verdadeira” remete a uma discussão predominantemente política da avaliação, que nos permite concluir que não há uma verdadeira e única efetividade, se considerarmos as múltiplas determinações que integram o processo de definição das políticas sociais no terreno da luta de classes (BEHRING, 2000, p. 35).

3.3.3 A Reforma Gerencial e os Critérios Avaliativos

De acordo com Bresser-Pereira (2010; p.112), a necessidade de maior eficiência, ou diminuição dos custos, na oferta de serviços públicos de “consumo coletivo”, em meados dos anos 1980, teria motivado o início de uma transição da administração burocrática para a gerencial. Supõe ele que até então teria havido um aumento considerável do tamanho da despesa pública e que isto comprovaria que a administração burocrática, mesmo tendo assegurado a efetividade de suas ações, não estaria conseguindo ser eficiente. A reforma do aparelho do Estado moderno se inspira nas estratégias de gestão das empresas privadas, trazidas pela Nova Gestão Pública – *New Public Management (NPM)* que tem, conforme Bresser-Pereira, a pretensão de tornar os administradores públicos mais autônomos e responsáveis e descentralizar as agências executoras dos serviços sociais.

Para sermos um pouco mais precisos, Bresser-Pereira (2010, p. 114) supõe que, em face da escassez de recursos, o Estado necessitaria tornar as políticas sociais substancialmente mais eficientes para viabilizar o ajuste fiscal. Sugere que para assegurar a prestação de serviços gratuitos e iguais para todos seria preciso oferecê-los de forma não apenas efetiva, mas também eficiente. Em sua opinião, os altos custos dos serviços decorreriam do fato destes serem realizados diretamente por servidores públicos estatutários, não submetidos aos critérios de mercado, o que segundo ele ameaçaria a legitimidade das políticas sociais.

Assim, supõe que para garantir os direitos sociais seria necessário mudar a forma de atuação do poder público. As políticas sociais, entendidas por ele como atividades não exclusivas de Estado deveriam, para serem mais eficientes, passar a ser ofertadas ou providas por organizações quase estatais, denominadas a partir daí organizações sociais. Ao Estado caberia deixar de atuar como executor direto das

políticas sociais e passar a atuar como regulador, transferindo os recursos para tais organizações e controlá-las por contratos de gestão.

Conforme Iamamoto (2001), houve com o Plano Diretor da Reforma do Estado uma invasão da racionalidade de mercado na economia, na política e nas formas de sociabilidade, na medida em que uma “mentalidade utilitarista” passou a afetar, além da economia e da política, as formas de sociabilidade. Verifica-se aqui que a racionalidade de mercado, baseada na competitividade e rentabilidade, passa a referenciar a análise da vida em sociedade. Debilitam-se as redes de sociabilidade e as subordinam às leis mercantis, estimulando atitudes e condutas centradas no indivíduo isolado, considerado “livre” para assumir riscos, tomar decisões e ter responsabilidade por seus atos em uma sociedade de desiguais. É neste quadro que se mostra pertinente analisar como a questão social ou suas expressões se metamorfoseiam, uma vez que evidenciam hoje a imensa fratura entre o desenvolvimento das forças produtivas e as relações sociais que o sustentam. (IAMAMOTO, 2001, p. 21)

Como bem ressalta Chauí (2012), social e economicamente, nossa sociedade se polariza entre a carência absoluta das camadas populares e o privilégio absoluto das camadas dominantes e dirigentes. Existem privilégios que, por definição, não são generalizáveis e nem universalizáveis. Há também carências particulares ou específicas que também se exprimem em demandas particulares ou específicas e que, por conseguinte, também não são generalizáveis nem universalizáveis. Avançando nessa reflexão, podemos pensar que a própria polarização econômico-social entre carências e privilégios ergue-se como obstáculo à instituição de direitos¹⁴, dificultando a consolidação da democracia.

Percebemos que as concepções de desempenho de efetividade e de eficiência, feito por Bresser-Pereira, carecem de reflexão teórica para verificar sua adequação à realidade.

¹⁴ Conforme Chauí (2012), “graças à ideia e à prática da criação de direitos, a democracia não define a liberdade apenas pela ausência de obstáculos externos à ação, mas a define pela autonomia, isto é, pela capacidade dos sujeitos sociais e políticos darem a si mesmos suas próprias normas e regras de ação.”

3.4 Dilemas da Avaliação Orçamentária de Políticas Sociais

Abordamos as políticas sociais, neste trabalho, tendo por referência relações sociais concretas, que traduzem parte das respostas que o Estado oferece às expressões da questão social, situadas no confronto de interesses de grupos e classes sociais. De acordo com Yazbek (2008, p.73), ao colocar a questão social como referência para o desenvolvimento das políticas sociais, leva-se em consideração a disputa pela riqueza socialmente construída na sociedade.

3.4.1 Políticas Sociais como Sistemas Complexos

Podemos dizer, portanto, que as políticas sociais, enquanto modalidade de intervenção do Estado, respondem a interesses diversos, ou seja, expressam relações, conflitos e contradições que resultam da desigualdade estrutural do capitalismo. Interesses que não são neutros ou igualitários e que reproduzem desigual e contraditoriamente relações sociais, na medida em que o Estado não pode ser autonomizado em relação à sociedade e as políticas sociais constituem intervenções condicionadas pelo contexto histórico em que emergem. Percebe-se então a existência de relações de força que se operam no Estado, enquanto arena de conflitos na sociedade capitalista. Este, por sua vez, é permeado por contradições que se objetivam em instituições e em particular nas políticas sociais, que apoiam e organizam a reprodução das relações sociais e assumem o papel de regulador e fiador dessas relações. A forma de organização desse Estado e suas características têm pois um papel determinante na emergência e expansão da provisão estatal face aos interesses dos membros de uma sociedade. (YAZBEK, 2008, p.73)

Retomando nossa discussão sobre a adequação da concepção de políticas sociais como “organizações complexas”, na qual se baseia o Modelo de Referência de Marinho e Façanha (2001), observamos que os pressupostos de multiplicidade de objetivos, da descentralização administrativa e de execução e de problemas de coordenação aí descritos podem explicitar os conflitos e contradições que resultam da desigualdade estrutural do capitalismo. Reconhecemos que a ambiguidade de objetivos e a existência de problemas de coordenação intergovernamental, de limitação de recursos e escassez de informações constituem fatores instrumentais que podem ser considerados como parâmetros para avaliações de eficiência e

eficácia. Assim como, as regras de conduta, que servem de parâmetro para avaliar a efetividade das políticas sociais, podem expressar as contradições que se objetivam nas instituições que apoiam e organizam a reprodução das relações sociais, quando estas assumem o papel de regulador e fiador dessas relações. Por isso, nos parece aplicável o emprego do conceito de efetividade como um elemento “supremo” e integrador dos demais critérios avaliativos, mesmo que a análise das “definições” do que são “objetivos verdadeiros”, “interesses verdadeiros” e, com isso, “efetividade verdadeira” careçam de discussões complementares.

Contudo, nos cabe esclarecer que a representação das políticas sociais como jogos entre agentes onde os papéis sejam negociados, com graus de adesão variáveis e distribuição de recursos como objeto de barganha, como descrito no Modelo de Referência de Marinho e Façanha (2001), não evidenciam as relações, conflitos e contradições que resultam da desigualdade estrutural do capitalismo e os impedimentos a liberdade de negociar.

3.4.2 A Democracia Enquanto Ambiente Político-Institucional

Nos termos de Braga (1995), a crise experimentada pelo capital e pelos modelos conhecidos de *Welfare State*, bem como suas respostas restauradoras, das quais o novo padrão de acumulação e um novo regime de regulação são expressão, têm acarretado profundas mudanças na organização da produção material e nas modalidades de gestão e consumo da força de trabalho, conformando sociabilidades, formas de organização e representação de interesses na direção da fragmentação e da despolitização. Uma das dimensões desse rearranjo global do capitalismo é uma ofensiva ideológica direcionada para subsumir a política e a democracia à lógica do mercado, para o qual são transferidas as tarefas de ordenamento de todas as esferas da vida social. (DURIGUETTO, 2007, p.1)

A democracia tem sido defendida com base na ideia de que ela atinge um ou mais valores ou bens fundamentais, tais como: igualdade, liberdade, auto desenvolvimento moral, interesse comum, interesses privados, utilidade social, satisfação de necessidades, e ainda decisões eficientes. (HELD, 1987) Consequentemente, dependendo da concepção de democracia adotada distintos serão os fundamentos da análise dos critérios de avaliação de políticas sociais.

Por um lado, verificamos que há concepções de democracia fortemente influenciadas pelo pensamento liberal. Pensamento este que, como ressalta Duriguetto (2007, p.1), defende um regime político que limite o poder político em favor de liberdade e direitos individuais, sobretudo o direito de propriedade. Macpherson (1978), por exemplo, nos lembra que foi o direito de propriedade e a posse da propriedade que condicionaram o conteúdo dos regimes políticos liberais até inícios do século XX. Por outro lado, observamos que há ainda uma concepção ampliada, na qual a democracia corresponde a um ordenamento societário que consolida a socialização do poder político e da riqueza socialmente produzida.

Para compreender as diferentes perspectivas de democracia e sistematizar os diferentes autores e concepções, que as envolvem na sociedade contemporânea, analisamos três tipos de democracia: a liberal, ou representativa; a direta, ou participativa; e a democracia substantiva. Ao confrontar estas três diferentes concepções de democracia, esperamos assim ser possível obter referências válidas para o estudo que fazemos sobre os critérios avaliativos de políticas sociais.

3.4.2.1 Democracia liberal ou representativa

Max Weber e Joseph Schumpeter, dentre outros, destacam-se como os exemplos mais significativos no debate sobre a democracia liberal ou representativa. Held (1987) salienta que Weber e Schumpeter partilhavam de uma concepção de vida política na qual haveria pouco espaço para a participação democrática e o desenvolvimento coletivo, e onde qualquer espaço existente estava sujeito a ameaça de constante erosão por parte de poderosas forças sociais.

No pensamento de Weber, a crescente racionalização da produção capitalista e sua orientação para a eficiência transformaram a democracia em uma forma de concentração do poder nas mãos de um corpo especializado de funcionários e que, por esta razão, seria válido afirmar que “a participação política, como o ato do voto, não produz consciência política ou conduz as massas ao poder, mas revela apenas a identificação das massas com o carisma pessoal de um líder político”. (WEBER, 1968)

Para Schumpeter (1984), a democracia é um mecanismo estritamente procedimental que se limita à disputa entre diferentes elites renováveis periodicamente por meio das eleições. A prática democrática é um método adotado

pelo povo para escolher, dentre as elites, aquele grupo de representantes que lhe pareça o mais capacitado para governar, ou seja, as elites bem preparadas moral e intelectualmente, com experiências e com uma vocação predestinada para a política. O sistema eleitoral tem a função de formar o governo a partir do voto popular, já que o método eleitoral é “praticamente o único disponível a comunidades de qualquer tamanho” para que se decida quem será a pessoa na liderança. Democracia “significa apenas que o povo tem a oportunidade de aceitar ou recusar as pessoas designadas para governá-lo”. A democracia para Schumpeter é um:

“ (...) acordo institucional para se chegar a decisões políticas em que os indivíduos adquirem o poder de decisão através de uma luta competitiva pelos votos da população” (SCHUMPETER, 1984, p. 336).

Nesta perspectiva liberal de democracia, Anthony Downs supõe que exista de uma racionalidade econômica na democracia que condiciona as ações de um governo:

“(...) a ação que é eficientemente planejada para alcançar os fins econômicos ou políticos conscientemente selecionados do ator”, seja ele o governo, ou os cidadãos de uma democracia (DOWNS, 1999).

Para Downs, o governo persegue seus objetivos através de uma estrutura política democrática “que permite a existência de partidos de oposição, uma atmosfera de graus variáveis de incerteza e um eleitorado.” (DOWNS, 1999)

Robert Dahl (1988), que também tratou da democracia essencialmente como forma de governo, defende que a teoria democrática deveria se preocupar com os processos através dos quais os cidadãos exercem relativo grau de controle sobre seus líderes. Essa possibilidade fica clara em seu conceito de democracia, entendida como:

“(...) um sistema político em que a oportunidade de participar das decisões é compartilhada amplamente por todos os cidadãos adultos.” (DAHL, 1988)

Para Dahl (1988), a política democrática está apoiada em “um consenso sobre valores que estipula os parâmetros da vida política”. Tal consenso estabelece as

regras de procedimentos e delimitam as opções políticas e condicionam a legitimidade da atividade política. Nesse sentido, pode-se afirmar que ao se movimentar no campo do elitismo democrático, Dahl desconsidera a concepção de democracia como teoria que vincula meios e fins e privilegia seu caráter procedimental.

Conforme Duriguetto (2007), na definição de democracia liberal, a lei estabelece regras para proteger amplamente “a vida, a liberdade e o Estado.” É um modelo de democracia limitado ao voto, que exclui formas mais ativas de participação. Por esta razão, não adotamos a definição de democracia liberal como parâmetro avaliativo.

3.4.2.2 Democracia direta ou participativa

Em oposição ao modelo liberal, muitos autores dispostos a pensar numa nova forma de controle democrático e sobre qual deve ser a esfera de tomada de decisões contribuíram para a reformulação das concepções de democracia. Destacam-se como pensadores da perspectiva participativa ou direta de democracia os seguintes teóricos: Jean-Jacques Rousseau (2002), Crawford B. Macpherson (1978) e Carole Pateman (1992).

Rousseau forneceu os alicerces da teoria da democracia participativa e pode ser considerado um grande teórico da participação, ocupando lugar de destaque por seus estudos sobre democracia como participação direta do cidadão. Na concepção de democracia de Rousseau (2002) todos devem participar na formação do poder. A principal desigualdade deriva da propriedade privada e da divisão do trabalho, não havendo democracia efetiva onde exista excessiva desigualdade material entre os cidadãos. O fundamento da ordem e da legitimidade sociopolítica de Rousseau repousa na noção de vontade geral, entendida como a tradução do que há de comum nas vontades individuais, ou seja, o substrato coletivo das consciências, e não a simples concordância das vontades particulares, o que dá suporte à vontade geral é o interesse comum, a partir do qual a sociedade deve ser governada. (DURIGUETTO, 2007)

Para Macpherson (1978), a democracia participativa se fundamenta num pressuposto de apatia política da maioria, não casual, produzida pelo próprio sistema político em razão desigualdade social vigente. Macpherson propõe que se

faça uma estruturação governamental a partir de unidades de bairro até ascender a um órgão nacional. A transformação proposta se baseia em um sistema que combine partidos competitivos com organizações de democracia direta. Para Macpherson (1978), a liberdade e o desenvolvimento individual só podem alcançarem-se plenamente com a participação direta e contínua dos cidadãos na regulação da sociedade e do Estado.

Segundo Pateman, a teoria da democracia participativa é construída em torno da afirmação de que a existência de instituições representativas a nível nacional não seria suficiente para haver democracia, pois a participação do maior número possível de pessoas precisaria ocorrer em todos os níveis para que se propicie o desenvolvimento das qualidades psicológicas, portanto:

“(...) para que exista uma forma de governo democrática é necessária a existência de uma sociedade participativa, isto é, uma sociedade onde todos os sistemas políticos tenham sido democratizados e onde a socialização por meio da participação pode ocorrer em todas as áreas.” (PATEMAN, 1992, p.61).

Contudo, podemos dizer que, na medida em que se faz necessário articulá-la com as formas de democracia representativa, a democracia direta incorpora a concepção de “regras estabelecidas” para determinar quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos, mesmo que este processo esteja condicionado à participação do maior número possível de membros do grupo, ou seja, mesmo que esteja subordinado à regra fundamental da democracia, que é a regra da maioria, a regra das decisões aprovadas ao menos pela maioria daqueles a quem compete tomar a decisão. Então, uma vez que pode ser entendida como “regras do jogo”, a concepção de democracia participativa tem entre as principais características o atributo representativo, ou seja, supõe ainda que o cidadão comum, por não ter capacidade ou interesse político, ou mesmo por não possuir condições e tempo suficientes para a vida pública, elege os seus mandatários a quem incumbe a tomada de decisões em seu lugar.

Conforme Duriguetto (2011, p.295), no pensamento liberal as esferas do Estado e do mercado são concebidas como autônomas e as atividades econômicas são vistas como “naturais”, frutos da ação de indivíduos livres no mercado. A

democracia liberal só é compatível com ordenamentos políticos democráticos formais e restritos. O Estado, segundo o pressuposto liberal, tem dinâmica própria e autônoma, e os processos políticos-institucionais que ocorrem em seu interior são conceituados por uma ótica da “democracia formal”, como “regras do jogo”, como esfera exclusivamente pública, portanto, “deseconomizados”. Nessa condição, o Estado é ideologicamente concebido como guardião dos interesses sociais, sendo a noção de “público” a sua característica fundante e, em contraposição, tudo que a ele se exterioriza; ou seja, o não-estatal (mercado e sociedade civil) dominado pela lógica do “privado”. Público e privado são tidos, assim, como esferas autônomas. De acordo com Moore:

“Os elementos-chave na ordem da sociedade liberal e burguesa são o direito de votar, a representação numa legislatura que faz as leis e, portanto, é mais do que uma chancela para o executivo, um sistema de leis objetivo que, pelo menos em teoria, não confere privilégios especiais em virtude do nascimento ou de uma situação herdada, segurança para os direitos de propriedade e eliminação das barreiras herdadas do passado no seu uso, tolerância religiosa, liberdade de palavra e direito a reuniões pacíficas. Mesmo que, na prática, falhem, são estes os marcos reconhecidos de uma sociedade liberal moderna” (MOORE, 1967, p.67).

A condição para haver democracia no modo de produção capitalista é sua redução de forma global das relações sociais à de sistema político de governo. Isso acontece no momento em que o conceito de igualdade fica subordinado ao de segurança para o contrato no mercado de compra e venda da força de trabalho e o de liberdade ao de liberdade de opinião e de voto. Esta é a forma representativa do poder que legitima o Estado, mesmo separando-o da sociedade e sua apropriação pela classe dominante. Para Marx & Engels. (1981), o modelo de Estado liberal, mesmo ao afirmar o elemento democrático como uma de suas bases estruturais, não proporciona formas de participação política pelos diferentes atores sociais tal como proclamavam os seus discursos. Nesse sentido, Marilena Chauí adverte que:

“a democracia liberal não é, pois, a democracia, nem a não-democracia, mas o trabalho histórico de uma sociedade de classes na qual a separação entre relações de produções e relações políticas

permite a uma formação social, que Aristóteles tranquilamente classificaria de oligárquica-plutocrática, apresentar-se perante si mesma como politicamente democrática” (CHAUÍ, 2006, p.212)

Chegamos então a seguinte indagação: as concepções formais da democracia liberal e participativa têm como fornecer um parâmetro amplo o suficiente para referenciar a escolha de critérios avaliativos de políticas sociais? Analisemos a concepção democrática marxista e suas articulações com as concepções de emancipação política e de emancipação humana.

3.4.2.3 Democracia na Tradição Marxista

Conforme Coutinho (1979), a democracia na tradição marxista é uma democracia pluralista de massas, organizada com o propósito de estabelecer a hegemonia do conjunto dos trabalhadores representados através da pluralidade dos seus organismos (partidos, sindicatos, comitês de empresa, comunidades de base, etc.). A pluralidade de sujeitos políticos, a autonomia dos movimentos do massa (da sociedade civil) em relação ao Estado, a liberdade de organização, a legitimação da hegemonia através da obtenção do consenso majoritário: todas essas conquistas democráticas, portanto, continuam a ter pleno valor numa sociedade socialista.

Se referindo a Lukács, Coutinho (1979) chama a atenção de que a democracia deve ser entendida não como algo estático, mas como um processo. Por isso, é sempre mais adequado falar em “democratização”. Souza Filho e Duriguetto (2012) entendem que, de forma geral, o processo de democratização da sociedade se efetiva a partir de processos de lutas sociais oriundos da dinâmica própria da sociedade civil, impactando, por um lado, a dinâmica das relações sociais e, por outro, o objetivo e a forma de intervenção estatal na sociedade.

Na tradição marxista se faz ainda uma clara diferenciação de dois níveis da democracia: a democracia formal-institucional (ou democracia método) e a democracia substantiva (ou democracia condição social):

“A democracia formal remete ao conjunto de mecanismos institucionais que permitem a liberdade e os direitos civis, políticos e sociais: direitos de ir-e-vir; de organização e greve; de desobediência civil; de livre expressão; o sufrágio universal e o direito a ser eleito em representação dos seus pares; os direitos trabalhistas, que

regulam/limitam a exploração e a desigual relação entre capital e trabalho; os serviços e as políticas sociais (universais, constitutivas de direito de cidadania).

(...)

A democracia substantiva amplia, para além de instituições formais, a democracia, visando um ordenamento societário que consolida a socialização do poder político e da riqueza socialmente produzida. Aqui, o fim é o de uma sociedade sem exploração nem opressão, sem alienação, uma sociedade de livres produtores associados, na qual o trabalho não se submeta ao controle do capital.” (SOUZA FILHO e DURIGUETTO, 2012, p.213)

Podemos estabelecer uma relação entre esses dois momentos da democracia com a concepção de emancipação política e de emancipação humana. A emancipação política remete ao conjunto de direitos políticos e sociais que garantem a liberdade e a igualdade perante as leis, condizendo assim com o conceito de cidadania marshalliana. Já a emancipação humana remete a exigência de eliminação de toda forma de desigualdade, dominação e exploração e corresponde a culminação da democracia substantiva. Como bem ressaltam:

“a emancipação política, enquanto processo de realização de direitos (civis, políticos e sociais) no âmbito da sociedade burguesa, “de fato representa um grande progresso; não chega a ser a forma definitiva da emancipação humana em geral, mas constitui a forma definitiva da emancipação humana dentro da ordem mundial vigente até aqui” (MARX, 2010, p. 41). Na formulação marxiana, a emancipação política é a emancipação humana possível dentro da ordem do capital. (SOUZA FILHO e DURIGUETTO, 2012, p. 206)

Apesar da abordagem Marxista reconhecer que a emancipação política incorpore as importantes conquistas relativas ao progresso dos direitos e igualdades humanos, também reconhece que esta forma de emancipação realiza-se no interior de uma ordem social que submete-se à manutenção de um sistema estruturalmente desigual. Em síntese, pela abordagem Marxista, a emancipação humana, ou democracia substantiva, pressupõe a confirmação da emancipação política, ou

democracia-formal, e não há oposição entre elas, embora não exista identidade entre ambas. (MONTÃO e DURIGUETTO; 2010; p. 130-132)

Por fim, nos parece que, para ultrapassar a compreensão da avaliação como mera verificação instrumental da execução de políticas sociais, a concepção de emancipação política marxista pode servir de referência para elaboração de critérios avaliativos, uma vez que reconhece a política social como expressão de um espaço societal objeto de intervenção, cuja tensão criada na ordem estabelecida pode servir de mediação para viabilização a construção da emancipação humana. Neste sentido, conforme Souza Filho e Duriguetto (2012, p.207), há dois pontos de vista a serem considerados. Do ponto de vista subjetivo (LUKÁCS, 2008, p. 117), a análise das experiências de participação e das articulações nos processos de mobilização e organização das classes subalternas no espaço societal objeto da intervenção democrática formal indica potencialidades para a construção de dinâmicas sociais que podem vir a contribuir com o desenvolvimento de 'hábitos' fundamentais para o processo de democratização e potencializar ações coletivas voltadas para a ampliação do atendimento dos interesses das classes subalternas. Do ponto de vista objetivo (SOUZA FILHO e DURIGUETTO, 2012), a partir da crítica da economia política, é possível analisar o fundo público enquanto determinação central a ser considerada na avaliação de políticas sociais e quanto a sua capacidade de servir como instrumento de materialização de direitos sociais na dinâmica da produção e reprodução do capitalismo.

3.4.3 Efetividade de Políticas Sociais

Ao incorporarmos a questão da emancipação humana em nossa busca por um critério "supremo" de efetividade de políticas sociais, incorremos numa perspectiva de totalidade de análise da sociedade. Conforme Paro, devemos adotar "como questão fundamental a busca de objetivos que atendam aos interesses de toda a sociedade e não de grupos privilegiados dentro dela" (PARO, 2000, p.18). Contudo, por uma perspectiva marxista, podemos dizer que a política social constitui um espaço contraditório de influências e interesses políticos e econômicos. O que, por conseguinte, nos leva a concluir que há na sociedade pelo menos duas estratégias que se opõe: a acumulação e a distribuição.

Analisando as possibilidades da política pública diante da gestão do fundo público, temos, de um lado, os interesses da classe burguesa de preservação do modo de apropriação privada do produto social. Do outro lado, em contraposição, temos os interesses da classe trabalhadora de emancipação humana, que remete a exigência de eliminação de toda forma de desigualdade, dominação e exploração, correspondendo a culminação da democracia substantiva. Obviamente, a primeira estratégia corresponde a racionalidade de mercado, baseada na competitividade e rentabilidade. E, a segunda estratégia corresponde a uma busca radical do critério de redistribuição, que se daria na medida em que as políticas sociais conseguissem mitigar os efeitos do capitalismo e o transformassem passo a passo, conduzindo a uma completa reestruturação da sociedade.

Logo, como as estratégias enunciadas se contrapõem, a “escolha” de uma delas como critério “supremo” para a avaliação de políticas sociais não poderá se dar com “neutralidade”. E, indo além desta análise, também será admissível que se defina um critério “supremo” de avaliação das políticas sociais aquele que seja condizente com os interesses da classe subalterna, qual seja: a radicalização da redistribuição como critério de “supremo” de avaliação, de justiça social, porque as classes subalternas são a maioria da população.

Porém, se adotarmos o critério de redistribuição na avaliação, há, ao menos, duas razões de mostrar que políticas sociais não se tornarão efetivas em termos absolutos, se mantidas as condições vigentes do modo de produção capitalista, quais sejam: a impossibilidade de superação da “questão social” e a disputa entre interesses privados no fundo público. Conforme Pastorini (2004, 114), a “questão social” continua a “ser uma expressão concreta das contradições e antagonismos presentes nas relações entre classes, e entre estas e o Estado”. Então, por analogia, podemos concluir que a questão social liga-se às múltiplas sequelas “incontornáveis da ordem do capital” (PASTORINI, 2004) fundamentada na lei geral de acumulação. Nos cabe ressaltar que em resposta às atuais expressões da questão social encontram-se as políticas governamentais, que muitas vezes favorecem o grande capital financeiro e produtivo – das instituições e mercados financeiros e empresas multinacionais. Por conseguinte, mantemos latente nossa preocupação em identificar como as políticas sociais deveriam ser implementadas pelo Estado como proteção, uma vez que, em nossa análise, a sociedade, quando

comandada pelo projeto neoliberal, estaria se tornando, cada vez mais, numa sociedade de indivíduos, atravessada pela desagregação dos princípios de solidariedade e pela crescente desresponsabilização do Estado da sua função de proteção dos direitos sociais.

Por outro lado, com base em Oliveira (1998), percebe-se que uma vez que a forma social de lucro não é suficiente para financiar a continuidade do processo de expansão do produto social, a sociedade se vê obrigada a ter que estruturalmente recorrer ao fundo público para buscar atender a tal propósito. Então, pela análise das tensões provocadas pelas desigualdades sociais no acesso ao fundo público, explicita-se a fragilidade, ou incapacidade em termos absolutos, das políticas sociais, mantido o modo de produção capitalista, serem “efetivas”, pois para que isto ocorra todos teriam de ter “a capacidade de se apropriar dos bens socialmente criados, de se atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto histórico determinado” (COUTINHO, 1997, p.146).

Como salienta Werneck Vianna (1991, p.141), o questionamento da redistributividade do *Welfare State* se toma cada vez mais crucial sob dois pontos de vista.

- I. Em primeiro lugar, cresce a necessidade de repensar o papel que o sistema de proteção exerce, de fato, sobre a tensão entre desigualdades sociais e cidadania recolocada pelo debate em tomo da crise e dos limites do *Welfare State*.
- II. Em segundo, no âmbito das urgências que avassalam o Terceiro Mundo, em particular a América Latina, é preciso elucidar o alcance das políticas sociais enquanto promotoras de justiça social. De ambos os pontos de vista, a indagação que volta a se colocar é se os sistemas exitosos de *Welfare* forjam o cidadão à revelia do mercado ou, ao contrário, se o cidadão, capacitado dentro (e fora também, evidentemente) do mercado conquista o direito a viver sob um Estado de Bem-Estar.

Longe de exigir que se decifre o dilema ovo-galinha, essa velha pergunta traz novas inquietações acerca das condições e fronteiras da mútua influência de cada

um dos termos da equação. Além disso, aguça as incertezas sobre a efetividade de políticas concretas.

Podemos perceber que, apesar de sua impossibilidade de verificação em termos absolutos, para os propósitos do presente trabalho, o conceito de efetividade apresentado por Marinho e Façanha (2001) ainda se mostra válido na medida em que possibilita a integração das demais dimensões avaliativas, formando um conjunto, subordinado a uma mesma “razão orientadora”, vejamos:

As políticas sociais são consideradas “efetivas” quando seus critérios decisórios e suas realizações apontam para a permanência, estruturam objetivos verdadeiros e constroem regras de conduta confiáveis e dotadas de credibilidade para quem integra a organização e para seu ambiente de atuação. (MARINHO e FAÇANHA, 2001)

Sendo assim, admitimos que as políticas sociais podem servir de espaço de mediação na defesa dos interesses dos trabalhadores e, por conseguinte, que a efetividade possa ocorrer de forma parcial. **Além do mais, como o presente estudo adota uma perspectiva marxista de democracia, consideramos que as políticas sociais serão mais ou menos efetivas na medida em que os objetivos pretendidos apontarem respectivamente para maior ou menor aprofundamento e expansão de direitos da classe trabalhadora.**

Por fim, queremos dizer que, na medida em que possibilita na via democrática introduzir algum controle social sobre o movimento do capital, as políticas sociais ainda constituem vitória, embora parcial, da Economia Política do trabalho, pois oferecem alguma proteção aos trabalhadores em face dos efeitos deletérios da exploração capitalista. Portanto, ao nosso ver, durante o processo de escolha dos critérios para a avaliação orçamentária de políticas sociais, deve receber especial atenção a análise dos objetivos pretendidos, inerente ao critério de efetividade.

Outrossim, se formos analisar o critério de efetividade das políticas sociais no orçamento, nos cabe ainda indagar em que medida elas poderiam, enquanto responsáveis pelo direcionamento de uma parcela dos recursos do fundo público, contribuir com a redistribuição da riqueza socialmente produzida, considerando a elevada carga tributária que incide diretamente sobre os trabalhadores e a forte disputa de interesses pela destinação dos recursos orçamentários. Justifica-se

portanto enquadrar o fundo público, e por conseguinte as políticas sociais, no termo cunhado por Werneck Vianna de “Robin Hood as avessas”, em razão de seu papel concentrador de renda ao invés de redistribuidor, pois, particularmente em nosso País, a desigualdade tem historicamente presidido o processo de desenvolvimento, onde “o moderno se constrói por meio do arcaico, recriando nossa herança histórica brasileira ao atualizar marcas persistentes e, ao mesmo tempo, transformando-as no contexto da globalização”. (IAMAMOTO, 2006, p. 37).

3.4.4 A Priorização da Eficiência

No tocante à análise que fazemos no presente trabalho, entendemos que o confronto entre as concepções de desempenho de efetividade e de eficiência, feito por Bresser-Pereira, merece uma breve reflexão teórica para verificar sua propriedade. Vejamos o que diz o autor:

“A administração burocrática já se havia revelado efetiva; tornou-se, entretanto, claro que, na medida em que a dimensão dos serviços sociais do Estado aumentava, a efetividade não era suficiente. (...) A ineficiência da administração pública burocrática tornava-se uma ameaça para a legitimidade do Estado Social e, em consequência, abria espaço para o ataque da ideologia neoliberal” (BRESSER-PEREIRA, 2010, p.114).

Notamos que, quando se refere à efetividade como um critério avaliativo possivelmente já superado, revela suprimir de sua análise o reconhecimento da existência de interesses de classe contraditórios, que no nosso entender impede que políticas sociais possam ser efetivas em sentido absoluto. Sendo assim, somos levados a indagar: qual o sentido atribuído por ele ao termo efetividade das políticas sociais? Supõe ele que a efetividade já teria ocorrido porque todos os distintos interesses dos membros integrantes da sociedade já teriam sido atendidos? Estaria ele negando a existência do conflito capital-trabalho no capitalismo? Estes questionamentos parecem encontrar alguma explicação quando ele afirma que a Reforma Gerencial independe de ideologia para sua adoção por distintos partidos políticos, sendo compatível tanto com governos de esquerda como de direita. Supõe que bastaria ser eficiente para haver legitimidade política do Estado Social (BRESSER-PEREIRA, 2010; p. 115).

Percebe-se aí claramente a presunção de neutralidade de sua noção de efetividade, pois sugere que uma “eficiente” alocação de recursos legitimaria por si só o Estado Social. Tenta induzir, portanto, ao entendimento de que o critério de eficiência teria supremacia em relação ao critério de efetividade, o que para nós comprova uma clara subversão da relação entre os fins e os meios, nitidamente priorizando a instrumentalização da política e escamoteando sua finalidade de favorecer a acumulação capitalista, sobretudo, em razão do critério de eficiência, como nos indica o referido autor, ter de se basear em parâmetros de mercado.

Como bem observa Simionatto (1997), com a Reforma Gerencial, é assumida a exigência de “complementaridade entre Estado e mercado” e são invertidas as premissas do pacto Keynesiano. É fortalecido o papel compensatório das políticas sociais e delas é retirado seu caráter universal, a partir de uma perspectiva focalista. Os fundamentos dessa matriz de Estado indicam claramente a mercantilização dos direitos sociais e não a sua defesa; indicam uma retração do Estado de direito conseguido com a luta das forças democráticas brasileiras; indicam uma instrumentalização dos direitos por uma “racionalidade econômica”; indicam um retrocesso na construção democrática e no exercício da cidadania.

No campo ideológico, o entendimento de que as organizações estatais deveriam se comportar como empresas explicita ainda uma perspectiva pessimista quanto a capacidade do Estado realizar políticas sociais efetivas e coloca em dúvida a legitimidade da propriedade estatal. Consagra-se o paradigma que tem como referência o “ajuste fiscal”, que resumidamente tem por finalidade a redução dos gastos públicos, downsizing, corte de programas sociais, extinção de agências governamentais e reorganizações superficiais de estruturas administrativas (FLEM, 2003; REZENDE, 2002), além de mudanças estruturais – nos formatos institucionais – e o desenvolvimento de novos instrumentos de gestão para o setor público (BRASIL, 1995), (PACHECO, 1999).

Esta orientação político-estratégica, ao nosso ver, pode estimular a promoção do desmantelamento do Estado e em vez de corrigir os problemas existentes pode trazer mais dificuldades para se encontrar alternativas que possibilitem enfrentar as disfunções desse Estado de direito inacabado que, como ressalta Matias-Pereira:

“Esse Estado de direito, sobre o qual se erigiram nossas instituições republicanas, federativas e

democráticas, apresenta enormes imperfeições estruturais, especialmente nos âmbitos da Justiça, das instituições políticas, da forma e regime de governo, e em especial no campo social, onde não tem sido capaz de reduzir as desigualdades e promover a inclusão social...” (MATIAS-PEREIRA; 2008; p. 16)

É neste íterim que supomos ser necessário maior aprofundamento na discussão sobre os critérios de eficiência e efetividade aplicados na avaliação orçamentária de políticas sociais, considerando a dinâmica e contradições que operam na sociedade brasileira. Supomos assim ser possível contribuir com a crítica dos preceitos teóricos trazidos pelo gerencialismo, a partir de uma perspectiva que considere a totalidade, as contradições e as tensões em que se inserem as relações sociais. Em síntese, supomos ser justificável discutir criticamente a destinação do fundo público nesse contexto, relacionando-a aos preceitos teóricos do gerencialismo e procurando mostrar como a questão da avaliação se insere no debate.

4 A Eficiência de Políticas Sociais: uma interlocução crítica da avaliação orçamentária

Em nossa análise, investigamos as políticas sociais inseridas num espaço de luta política entre as diferentes forças da sociedade na busca pela inserção de seus interesses, marcado por tensões entre desigualdades sociais e cidadania. É neste contexto que buscamos investigar em que medida a avaliação orçamentária pode contribuir para indicar como deverão ser mobilizados os recursos para que haja uma melhor redistribuição da produção social visando a redução da desigualdade.

Neste capítulo, abordamos a destinação dos recursos do fundo público a partir da discussão da aplicação do critério de eficiência na avaliação orçamentária de políticas sociais numa perspectiva integrada, considerando, como sugerem Marinho e Façanha (2001), sua subordinação ao critério de efetividade como razão orientadora. Neste sentido, como já comentado no capítulo anterior, supomos ser necessário maior aprofundamento na discussão sobre os critérios de eficiência e efetividade aplicados na avaliação orçamentária de políticas sociais, considerando a dinâmica e contradições que operam na sociedade brasileira. Supomos assim ser possível contribuir com a crítica dos preceitos teóricos trazidos pelo gerencialismo, a partir de uma perspectiva que considere a totalidade, as contradições e as tensões em que se inserem as relações sociais.

Como já mencionamos, levamos em conta a existência de, ao menos, dois critérios de efetividade em contraposição. De um lado, temos o critério do mercado, que serve de suporte a preservação do modo de apropriação privada do produto social, e do outro temos uma radical distribuição que se daria na medida em que as políticas sociais conseguissem mitigar os efeitos do capitalismo e o transformassem passo a passo, conduzindo a uma completa reestruturação da sociedade, que eliminaria toda forma de desigualdade, dominação e exploração. a escolha de uma dentre estas alternativas não se dá com neutralidade. Em nosso trabalho, comparamos as duas e procuramos investigar quais condições deveriam ser observadas para estabelecer um critério de eficiência pautado na efetiva “radicalização da distribuição como critério de supremo de avaliação, de justiça social”, mesmo admitido que, por razões também já comentadas, as políticas sociais

jamais venham a ser consideradas efetivas em termos absolutos, na medida em que são instrumentos do modo de produção capitalista.

Na primeira parte do presente capítulo, apresentamos conceitos e definições de desempenho, produtividade e eficiência aplicáveis à avaliação de políticas sociais originadas em dois¹⁵ desenvolvimentos teóricos concomitantes, do início do século XX: a Teoria de Sistemas e a Análise Insumo-Produto (*input-output*) (LINS e CALÔBA, 2006; p.1). Para dar suporte prático às nossas análises, exploramos o uso de métodos matemáticos de programação linear aplicáveis de construção de fronteiras de eficiência a partir de comparação de dados observáveis empiricamente.

Na segunda parte do capítulo, analisamos as implicações na alocação de recursos orçamentários utilizando métricas de eficiência de políticas sociais pautadas nos preceitos da Reforma Gerencial e discutimos alguns aspectos a serem observados caso tenhamos a pretensão de que os critérios de eficiência estejam subordinados ao critério da radical distribuição que só seria alcançado caso as políticas sociais consigam mitigar os efeitos¹⁶ do capitalismo e o transformem passo a passo, conduzindo a uma completa reestruturação da sociedade.

4.1 Eficiência de Políticas Sociais: conceitos e métodos

Em nossa análise, procuramos verificar em que medida métodos e conceitos relacionados com a avaliação de eficiência poderiam ser igualmente aplicáveis na avaliação da produção de bens e na de prestação de serviços, independentemente da atividade ser realizada pelo setor privado ou pelo setor público. Mais precisamente, nos interessa verificar como a discussão sobre a aplicação de tais

¹⁵Conforme Lins e Calôba (2006; p.1) tal desenvolvimento teórico foi iniciado com a publicação do teorema central da Teoria dos Jogos, por John Von Neuman, em 1928. Mais tarde esta teoria veio a ser formulada através de Programação Linear e interpretada à luz da teoria da dualidade, Em 1944, von Neuman publicou *Theory of Games and Economic Behavior*. Concomitantemente, em 1936, Leontief desenvolveu sua análise insumo-produto em seu paper *Quantitative input and output Relations in the Economic Systems of the United States*.

¹⁶Nos cabe mais uma vez ressaltar que mesmo reconhecendo que, enquanto instrumentos do capitalismo, as políticas sociais não venham a conduzir a radical estruturação da sociedade, ainda é possível, e ao nosso ver desejável, avaliar em que medida as políticas sociais possam vir a contribuir para a redução da desigualdade. Ou seja, nossa pesquisa se propõe a contribuir com a análise do orçamento público à luz da redução da desigualdade.

métodos e conceitos advindos da produção poderiam influenciar a discussão sobre a obtenção e destinação dos recursos orçamentários a partir das políticas sociais.

De acordo com Coelli (1998), os métodos e conceitos aplicáveis na avaliação de eficiência variam conforme: o tipo de medida produzida; o tipo de informações requeridas; aspectos da estrutura tecnológica de produção e o comportamento econômico dos tomadores de decisão. Enquanto alguns requerem apenas informações sobre as quantidades de *inputs* e *outputs*, outros requerem, além disto, informações sobre preços e a clareza do que se pretende com a avaliação, como, por exemplo, a redução dos custos ou a maximização de resultados econômicos. (COELLI *et al*; 1998, p.1-2)

Como analisamos as condições em que a mensuração de eficiência é aplicável na avaliação de políticas sociais, nos cabe apresentar de forma um pouco mais precisa, do que até agora fizemos, a distinção entre conceitos aplicados, tais como: produtividade; eficiência e fronteiras de produção.

Eficiência

De acordo com Pena (2008), a eficiência ocorre “quando há uma combinação ótima de *inputs* (insumos) e métodos necessários no processo produtivo para gerar o máximo de *outputs* (produtos)”. Podemos reparar, por esta definição, que a eficiência representa um critério de avaliação quantitativo e comparativo. Por este motivo, mesmo cientes da validade de inúmeras aplicações de métodos quantitativos na avaliação, nos cabe salientar que avaliações deste tipo restringem o que deve ser levado em consideração na avaliação, pois dependem de escolhas de quais aspectos serão considerados e quais serão ignorados. Além do mais, pela necessidade de comparações quantitativas entre *inputs* e *outputs*, a avaliação requer a adoção de padrões e unidades de medidas, que sirvam de base para efetuar tais comparações. Daí, decorrem inúmeras implicações que interferem no resultado e que, por isto, comprovam a necessidade de uma melhor análise, que fazemos mais adiante, neste capítulo.

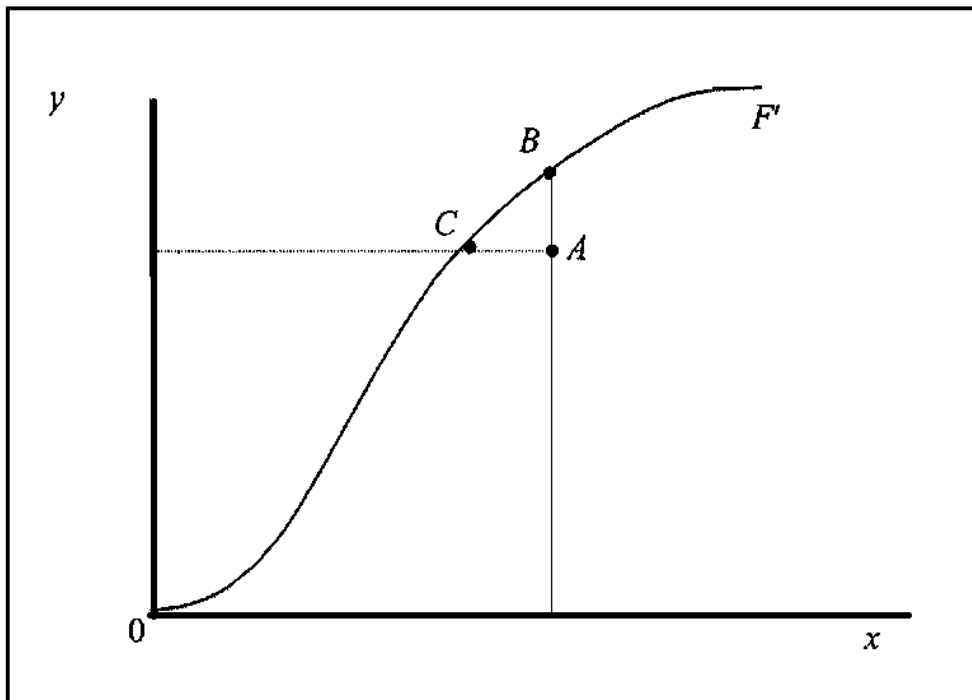
Conforme Belloni (2000), a eficiência pode ser analisada sob dois pontos de vista: a eficiência produtiva, ou técnica, e a eficiência alocativa. A eficiência técnica diz respeito à composição física e à habilidade de evitar desperdícios no emprego dos fatores produtivos ou de aumentar os níveis de produção sem alterar o nível de

emprego dos fatores produtivos. Em qualquer caso, o objetivo é obter ganhos de produtividade através da eliminação das fontes de ineficiência. O segundo ponto de vista corresponde à eficiência alocativa e se refere à habilidade de combinar recursos e resultados em proporções ótimas dos preços vigentes. A inexistência de qualquer tipo de relação de preços entre os resultados inviabiliza a avaliação da eficiência alocativa. Daí, o interesse em analisar a aplicabilidade do conceito de eficiência técnica, que supostamente seria aplicável tanto na avaliação do desempenho de organizações públicas como de organizações privadas, apesar de suas distintas naturezas. (LOVELL e SCHIMIDT, 1993)

Eficiência Técnica

Podemos dizer que um método de produção é tecnicamente eficiente quando emprega o menor nível de *inputs* possível para produzir um nível dado de produção, ou quando obtém o maior nível de *outputs* possível com um dado nível de *inputs*. Para analisarmos a definição de eficiência técnica, tomemos um exemplo hipotético de um processo simples de produção “P” que utilize um único *input* “x” e que produza um único *output* “y”. Na Figura 2, representamos graficamente as possibilidades de produção deste processo. A linha F’ demarca a fronteira de produção, ou seja, a produção máxima possível para cada nível de *input* de acordo com a tecnologia existente no período. Deste modo, cada unidade avaliada pode ser representada como um ponto (x, y) entre a linha F’ (inclusive) e o eixo-x.

Figura 2 – As Possibilidades de Produção do Processo P



Na Figura 2, observamos que o ponto A representa uma unidade tecnicamente ineficiente, quando comparada com a unidade representada no ponto B, porque esta última consegue produzir mais outputs “y” com o mesmo nível de inputs “x”. Como também, a unidade representada no ponto A é tecnicamente ineficiente, quando comparada com a unidade representada no ponto C, porque esta última consegue produzir a mesma quantidade do output “y” mas com menor nível de *inputs* “x” que a unidade A.

Daí, percebe-se que as unidades que estiverem representadas na fronteira de produção serão consideradas tecnicamente eficientes e aquelas que estiverem abaixo da fronteira serão consideradas tecnicamente ineficientes.

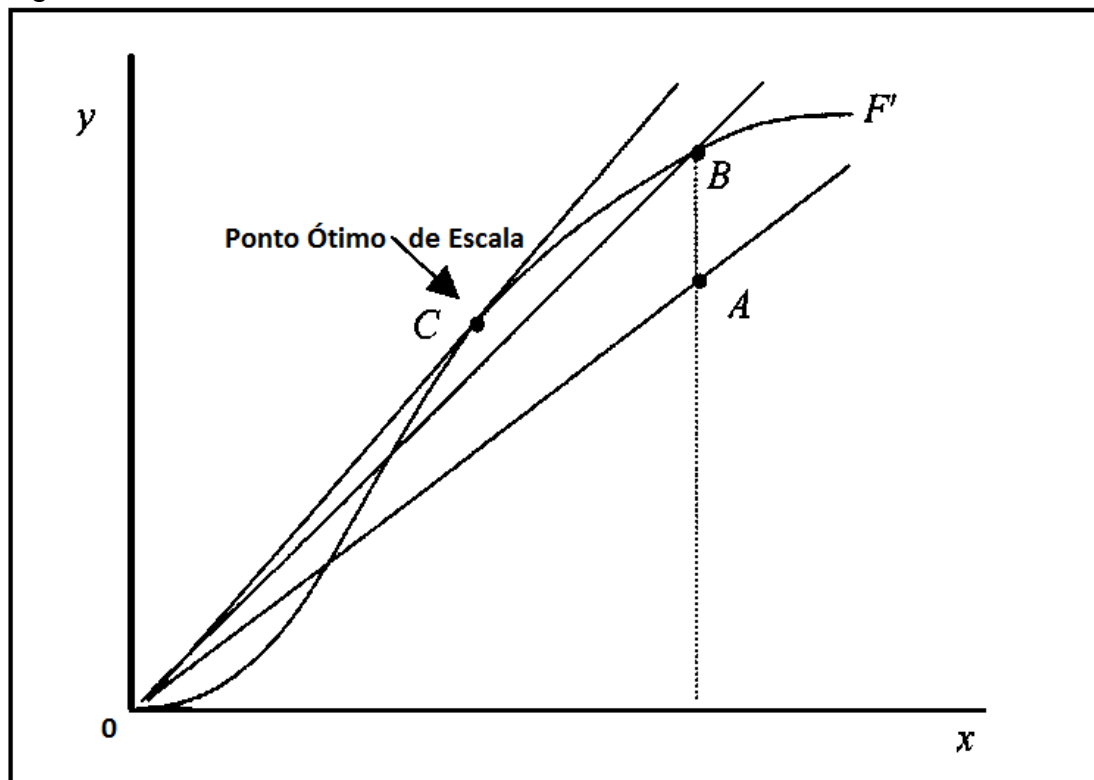
Produtividade

De acordo com a definição de produtividade apresentada por Coelli (1998): “a produtividade é a razão entre a quantidade de *outputs* produzidos e a quantidade de *inputs* utilizados.”

$$\text{produtividade} = \text{outputs} / \text{inputs} \quad (1)$$

Por análise do gráfico, ainda podemos perceber que mesmo sendo tecnicamente eficientes, algumas unidades não serão necessariamente as mais produtivas. Vejamos, na Figura 3, como esboçar este conceito:

Figura 3 – Produtividade, Eficiência Técnica e o Ponto “Ótimo de Escala”



Podemos reparar, na Figura 3, que a inclinação dos raios que passam pela origem e se estendem até os pontos que representam cada unidade avaliada é dada por y / x , ou seja, corresponde a medida de produtividade de cada unidade avaliada.

Prosseguindo em nossa análise, verificamos que para deslocar a representação da unidade do ponto A para o ponto B, será necessário concomitantemente torná-la mais eficiente e aumentar sua produtividade, pois a inclinação do raio B é maior que a inclinação do raio A, pois o ponto B situa-se na fronteira de produção, ou seja, B produz mais output “y” com a mesma quantidade do input “x” do ponto A.

No entanto, para que a unidade possa ser representada no ponto C, o respectivo raio deverá ser tangente à fronteira de produção e, com isto, a unidade representada por este ponto terá produtividade máxima, em relação à fronteira de produção F' . Esta última análise ilustra a possibilidade de obtenção de economias de escala. O ponto C é dito assim “Ponto Ótimo de Escala”, pois qualquer outro ponto representado tem menor produtividade que ele.

Assim, percebemos que mesmo dentre as unidades tecnicamente eficientes há possivelmente alguma que se encontra num “Ponto Ótimo de Escala”, ou seja, há alguma cuja relação entre *inputs* e *outputs* determina o maior ganho de escala que qualquer outra possibilidade de produção dentre todas as unidades avaliadas. Da mesma forma, pela análise do gráfico da Figura 3, podemos perceber que o raio do ponto A, de uma unidade tecnicamente ineficiente, intercepta a curva de fronteira de produção formando um segmento desta curva abaixo do raio A. Daí, podemos concluir que qualquer ponto representado neste segmento da fronteira de produção, logo tecnicamente eficiente, tem produtividade inferior a do ponto A. E, portanto, “mesmo unidades tecnicamente eficientes podem apresentar menor produtividade que unidades tecnicamente ineficientes”.

Como podemos notar, a busca por maior produtividade e eficiência técnica não necessariamente são conduzidas pelas mesmas estratégias, pois apenas para uma mesma escala dos *inputs* é que o alcance da maior produtividade tem correspondência com o alcance da máxima eficiência técnica possível.

Importa dizer ainda que um aumento de produtividade de um ano para o outro não necessariamente será explicado somente pela melhora de eficiência, pois poderão ter ocorrido alterações técnicas ou economias de escala, ou ainda de alguma combinação das três.

Eficiência Alocativa

Como vimos até aqui, em nossa discussão, a eficiência técnica envolve apenas quantidades físicas e relações técnicas. Caso se busque minimizar custos ou maximizar os ganhos econômicos, muito frequentemente se recorre à eficiência alocativa, que leva em conta a variedade dos preços dos *inputs* (ou remuneração dos fatores de produção, como preferimos chamar) e como as distintas combinações destes preços acarretam distintas combinações de custos para a produção. A eficiência alocativa é obtida quando, assegurada a eficiência técnica e se obtém uma combinação tal de *inputs* que proporciona um custo conjunto mínimo para a produção. Daí, decorre que a eficiência econômica depende da conjugação da eficiência técnica com a eficiência alocativa.

Um método produtivo é mais eficiente do ponto de vista econômico que outro, quando o primeiro consegue uma quantidade de produto igual ao do segundo com

menor custo, ou quando com o mesmo custo se obtém um nível de produção maior. A eficiência econômica é uma extensão da eficiência técnica, uma vez que envolve, além dos aspectos físicos, os monetários. A produção para ser economicamente eficiente requer a máxima eficiência técnica. Porém uma organização tecnicamente eficiente pode ser ineficiente em termos econômicos, se ela não usar a melhor combinação dos insumos que minimiza os custos.

Por fim, nos cabe ainda mencionar que, mesmo admitindo que tradicionalmente seja comum medir a produtividade de apenas alguns dos fatores empregados na produção, como, por exemplo, a força trabalho numa fábrica, o combustível em usinas de energia ou ainda a terra na agricultura, para analisarmos aspectos aplicáveis na avaliação orçamentária de políticas sociais, consideramos que não seja válido considerá-los de forma parcial, pois, a exemplo do que afirma Coelli *et alli* (1998), medidas parciais de produtividade podem fornecer uma indicação enganosa da produtividade do processo e das unidades avaliadas como um todo.

4.1.1 A Eficiência Aplicada às Políticas Sociais

Encontramos referências originais da aplicação do conceito de eficiência na avaliação de políticas sociais nos trabalhos de Koopmans(1951) e Debreu (1951). De acordo com Koopmans (1951), um produtor será eficiente quando o aumento na produção de qualquer dos *outputs* exigir uma redução em pelo menos um outro *output* ou um acréscimo no consumo de pelo menos um dos *inputs*, e, quando a redução do consumo de qualquer *input* exigir um acréscimo no consumo de pelo menos um outro *input* ou a redução na produção de pelo menos um dos *outputs*. Debreu (1951), por sua vez, estabeleceu o primeiro indicador de eficiência conhecido: o “coeficiente de utilização de recursos”, orientado para a minimização do consumo de recursos. Debreu postulou que um produtor é eficiente no consumo de *inputs* quando não é possível gerar a mesma quantidade de *outputs* com um consumo equiproporcional menor. De modo análogo, um produtor é eficiente na produção de *outputs* quando não é possível, com as mesmas quantidades de *inputs*, gerar uma quantidade de *outputs* equiproporcional maior. Indicadores de eficiência radiais (equiproporcionais) semelhantes ao de Debreu têm a vantagem de

serem independentes das unidades de medidas das variáveis e, portanto, independem do conhecimento de preços de mercado.

Farrell (1957) estendeu o trabalho iniciado por Debreu e desenvolveu um procedimento para calcular o indicador de eficiência de Debreu. Em sua análise, Farrell criou condições de mensurar comparativamente a eficiência e a produtividade de unidades avaliadas com múltiplos *inputs* e múltiplos *outputs*, formulando assim uma base conceitual que veio a ser utilizada como referência para determinação de fronteiras de produção de forma não-paramétrica. Em sua análise Farrell considerou as duas possibilidades de ajuste: para *inputs* e para *outputs*.

4.1.2 A Determinação da Fronteira de Produção

Existem duas abordagens tradicionais para a determinação da fronteira de produção e mensuração de eficiência: a paramétrica e a não-paramétrica (SEIFORD; THRALL *apud* MOITA, 1995). Pela abordagem paramétrica, por métodos econométricos, é desenvolvida a função de produção teórica “ideal”. Uma medida de eficiência relativa a um nível de *inputs* pode ser obtida comparando os *outputs* “reais”, observados na prática, com *outputs* “ideais”, calculados a partir de uma função teórica de produção. O estabelecimento da função de produção teórica requer que seja explicitada a relação funcional entre *inputs* e *outputs* que, em processos complexos, com múltiplos *inputs* e *outputs*, é difícil de encontrar.

Na abordagem não-paramétrica, a fronteira de produção é determinada por comparações empíricas de eficiência. Ou seja, são realizadas análises comparativas das medidas observadas de *outputs* e *inputs* de um conjunto de unidades avaliadas, com o propósito de identificar aquelas consideradas mais eficientes e, a partir das mesmas, definir a fronteira de produção. Nota-se que, quando o processo de produção envolve um único *input* e um único *output*, esse cálculo é trivial. No entanto, quando existem diferentes *inputs* e/ou *outputs*, como ocorre frequentemente, há a necessidade de utilizar um método que agregue estes *inputs* e *outputs* em apenas um *input* e um único *output*, de forma a viabilizar a mensuração da eficiência e produtividade de unidades avaliadas.

4.1.3 Os Ajustes nas Unidades Ineficientes

A realização de avaliações de eficiência não faria qualquer sentido caso não houvesse a pretensão de se buscar a superação das ineficiências que por ventura venham a ser identificadas com a avaliação. Em outras palavras, ao se apontar uma unidade como ineficiente o que se espera de verdade é saber quais os ajustes serão recomendados para torná-la eficiente.

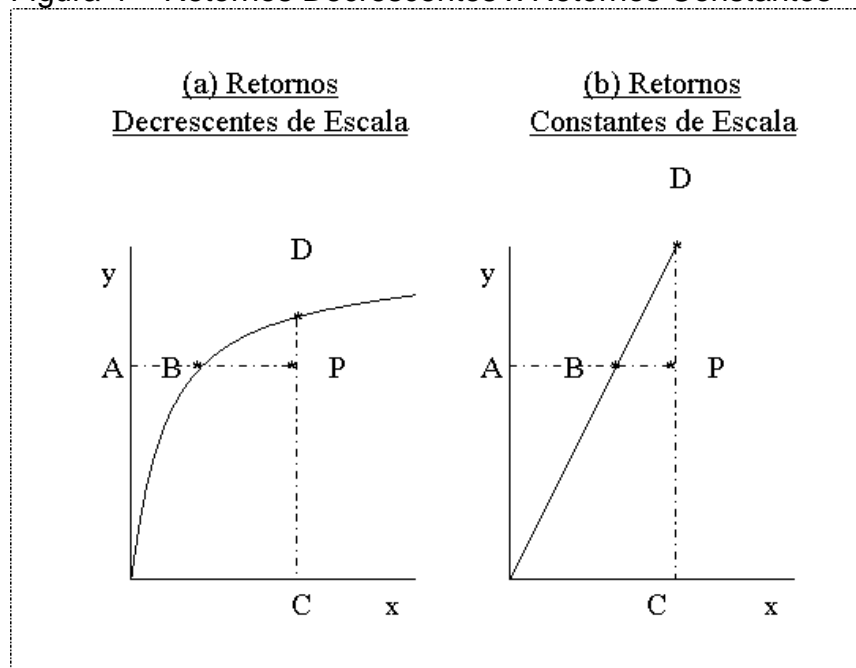
Existem duas possibilidades de ajuste nas unidades avaliadas como ineficientes. Pela orientação a *inputs*, é proposta a redução da quantidade de *inputs* sem que se reduza a quantidade de *outputs*. Por exemplo, suponha que existam duas unidades, A e B, que fabriquem um mesmo modelo de cadeira. Após terem concluído sua produção mensal, percebem que A produziu 20 cadeiras com 25 m² de madeira e B produziu 20 cadeiras também, mas com apenas 20 m² de madeira. Então, com base numa avaliação comparativa de A e B, se conclui que A foi ineficiente porque utilizou 5 m² a mais de madeira que B, quando ambos produziram a mesma quantidade de cadeiras. Então, o ajuste indicado, com base na orientação a *inputs*, é que A, para se tornar eficiente, reduza em 5 m² a quantidade de madeira por ele utilizada para produzir a mesma quantidade mensal de cadeiras que produz atualmente.

Já, na orientação a *outputs*, é proposto o aumento da quantidade de *outputs* sem que se altere a quantidade de *inputs*. Vejamos um exemplo similar ao anterior. Suponha que existam dois fabricantes de cadeiras, A e C, que fabriquem um mesmo modelo de cadeira. Após terem concluído sua produção mensal, percebem que A produziu 20 cadeiras com 25 m² de madeira e C produziu 30 cadeiras, com os mesmos 25 m² de madeira. Então, com base numa avaliação comparativa de A e C, se conclui que A foi ineficiente porque produziu 5 cadeiras a menos que C, quando ambos utilizaram a mesma quantidade de madeira. Então, o ajuste indicado, com base na orientação a *outputs*, é que A, para se tornar eficiente, aumente em 5 a quantidade de cadeiras produzidas por ele utilizando a mesma quantidade mensal de madeira.

Além das orientações, também os retornos de escala de produção são determinantes para a apuração dos ajustes sugeridos. Como exemplo, vejamos, na Figura 4, de como poderíamos representar os resultados da avaliação de eficiência

de unidades que produzam um único *output* “y” e utilizam um único *input* “x”, com retornos decrescente de escala e com retornos constantes de escala.

Figura 4 – Retornos Decrescentes x Retornos Constantes



Fonte: adaptado de COOPER, W.W.; SEIFORD, L.M.; TONE, K. Data Envelopment Analysis: a comprehensive text with models, applications, references and DEA-Solver Software. Norwell: Kluwer, 2000.

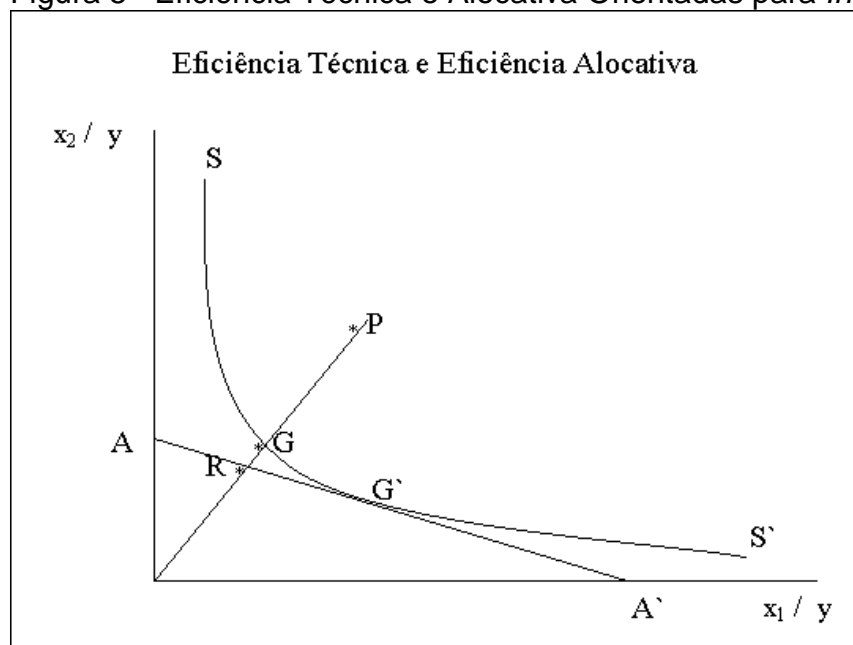
Nas Figuras 4(a) e 4(b), são representadas fronteiras de produção respectivamente com retorno decrescente de escala e com retorno constante de escala. Em ambas, o ponto P caracteriza a unidade ineficiente cuja a eficiência é medida, pela orientação para *inputs*, por $ET = AB / AP$, e, pela orientação para *outputs*, por $ET = CP / CD$. Comparando as Figuras 4(a) e 4(b), podemos notar que os ajustes de eficiência sugeridos pelas orientações para *input* e *output* são equivalentes na condição em que há retorno constante de escala, em 4(b), uma vez que $AB / AP = CP / CD$. Contudo, como em 4(a) $AB / AP \neq CP / CD$, podemos concluir que os ajustes sugeridos para tornar unidades eficientes são também diferentes nas orientações para *input* e para *output*.

4.1.4 Farrell e os Ajustes dos Múltiplos *Inputs* e Múltiplos *Outputs*

Orientação para *Inputs*

Em sua análise da orientação para *inputs*, Farrell (1957) investigou a avaliação de eficiência de um processo produtivo com dois *inputs* (x_1 e x_2) e um *output* “ y ”. Para ilustração desta análise de Farrell, vide a Figura 5 representada abaixo.

Figura 5 –Eficiência Técnica e Alocativa Orientadas para *Inputs*



Fonte: adaptado de COOPER, W.W.; SEIFORD, L.M.; TONE, K. Data Envelopment Analysis: a comprehensive text with models, applications, references and DEA-Solver Software. Norwell: Kluwer, 2000.

Na Figura 5, a curva SS' representa a isoquanta unitária supostamente conhecida, onde estão representadas todas as unidades eficientes. Se uma unidade utiliza as quantidades de *inputs* estabelecidas no ponto P , a ineficiência técnica da unidade pode ser representada pela distância GP , que corresponde ao montante de *inputs* que poderia ser reduzido proporcionalmente sem reduzir a quantidade de *outputs*.

Eficiência Técnica

De acordo com Farrell, usualmente, a ineficiência técnica (IT_i) pode ser medida pela razão GP/OP , que é a fração de redução que pode ser aplicada aos *inputs* para

tornar a unidade avaliada eficiente. Ou seja, a eficiência técnica (ET_1), na orientação para *inputs*¹⁷, pode ser representada por $ET_1 = 1 - IT_1$, ou de forma direta:

$$ET_1 = OG/OP \quad (2)$$

Desta forma, a eficiência técnica (ET_1) constitui um indicador de eficiência de cada unidade avaliada e poderá assumir valores entre 0 e 1. O valor 1 representa uma unidade completamente eficiente. Por exemplo, o Ponto G representa uma unidade avaliada como tecnicamente eficiente, pois está posicionado na isoquanta.

Eficiência Alocativa

Prosseguindo, Farrell conclui que: se a razão entre os preços dos *inputs* também for conhecida, conforme representado pelo segmento de reta AA', a "eficiência alocativa" (AE_1) será assim calculada:

$$ATI = OR/OG \quad (3)$$

A distância RG representa a redução nos custos que poderia ocorrer na unidade G, por reconhecer que a unidade G' é alocativa e tecnicamente eficiente, enquanto a unidade G é tecnicamente eficiente mas alocativamente ineficiente.

Eficiência Econômica

Então, Farrell conclui que a eficiência econômica é definida pela razão:

$$EEI = OR/OP \quad (4)$$

EE_1 representa a fração de redução de custos que a unidade P pode realizar para se tornar eficiente. Nota-se que a eficiência econômica é o produto da eficiência técnica pela eficiência alocativa.

$$ET_1 \times ATI = OG/OP \times OR/OG = OR/OP = EEI \quad (5)$$

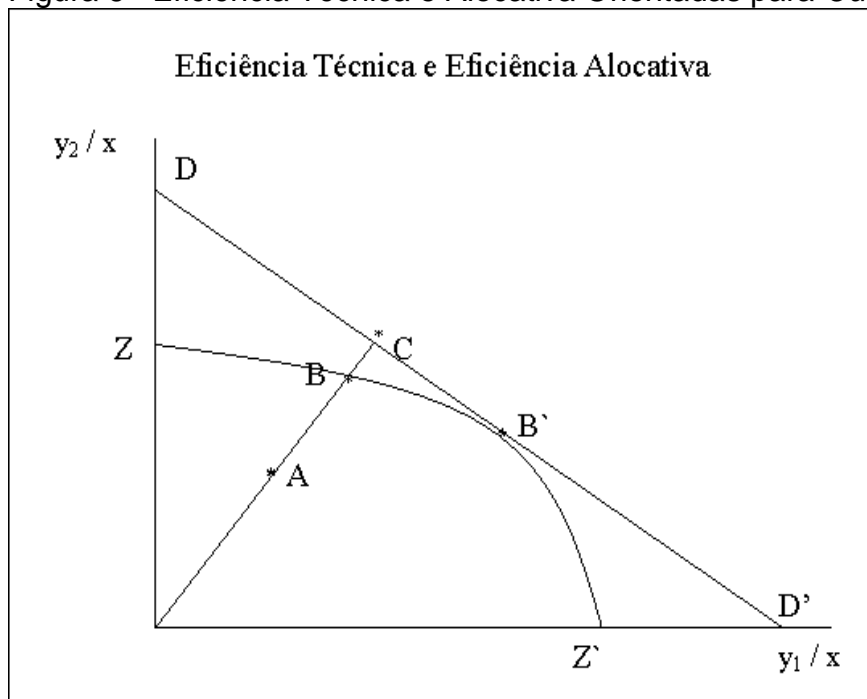
Orientação para Outputs

Farrell também elaborou um modelo para medir a eficiência na orientação para *outputs* fazendo uso de um exemplo simples, que envolve unidades que utilizam um único *input* (x) e dois *outputs* (y_1 e y_2). Novamente, ao assumir retornos constantes

¹⁷ na orientação para *inputs*, a eficiência técnica mede a fração da quantidade de *inputs* que pode ser reduzida proporcionalmente sem reduzir a quantidade de *outputs*.

de escala, a curva de possibilidade de produção unitária (ZZ') pode ser representada em duas dimensões, conforme apresentado na Figura 6.

Figura 6 –Eficiência Técnica e Alocativa Orientadas para *Outputs*



Fonte: adaptado de COOPER, W.W.; SEIFORD, L.M.; TONE, K. Data Envelopment Analysis: a comprehensive text with models, applications, references and DEA-Solver Software. Norwell: Kluwer, 2000.

Eficiência técnica

Para Farrell, na Figura 6, o ponto A representa uma unidade tecnicamente ineficiente, pois está abaixo da curva de possibilidades de produção, onde se encontram todas as firmas tecnicamente eficientes. Sendo assim, a eficiência técnica orientada para *outputs* (ETO), com retorno de escala constante, pode ser medida por:

$$ETO = OA / OB \quad (6)$$

Eficiência Alocativa

Se a razão entre os preços dos inputs também é conhecida, conforme representado pelo segmento de reta DD', a eficiência alocativa (AE_O) também pode ser calculada.

$$EAO = OB / OC \quad (7)$$

Eficiência Econômica

$$EEO = OA / OC = (OA / OB) \times (OB / OC) = ETO \times EAO \quad (8)$$

Dentre as conclusões Farrell (1957) duas serviram posteriormente para a formulação de modelos não-paramétricos de fronteiras de produção:

- I. A eficiência técnica de Farrell pode ser medida como a distância dos *inputs* ou dos *outputs* das unidades ineficientes até a fronteira de eficiência; e
- II. A mensuração da eficiência das unidades, baseada nas razões entre *outputs* sobre *inputs*, não varia se houver substituição das unidades de medidas dos *inputs* ou dos *outputs*.

4.1.5 A Análise de Envoltória de Dados

Os trabalhos de Koopmans (1951), Debreu (1951) e Farrell (1957) foram redescobertos por Charnes, Cooper e Rhodes (1978), que generalizaram os estudos de Farrell que objetivavam tratar os múltiplos *inputs* e *outputs* para obter um indicador que atendesse ao conceito de eficiência de Koopmans. Essa generalização deu origem a uma técnica de construção de fronteiras de produção e indicadores da eficiência técnica conhecida como Análise Envoltória de Dados, *Data Envelopment Analysis* (DEA), que é uma técnica não-paramétrica de estimação de fronteiras de produção que pode ser aplicada quando os preços de mercado são desconhecidos ou são de difícil aplicação.

Percebe-se que, em razão de não considerar os preços e a função “ideal” de transformação de *inputs* em *outputs* a DEA emprega o conceito de eficiência técnica. Como bem ressalta Gomes *et alli* (2001), a referida técnica tem a vantagem de explicitar a tecnologia usada, já que a estimativa de uma fronteira de produção é influenciada pelas unidades de melhor desempenho dentro da amostra de unidades analisadas. Além disto, a fronteira de produção traz a vantagem de representar as melhores práticas, a partir das quais as eficiências das unidades podem ser medidas.

No modelo original, desenvolvido por Charnes, Cooper e Rhodes (1978), foi adotado como referência fundamental o trabalho de Farrell (1957), que investigou as possibilidades do desenvolvimento de medidas de eficiência não-paramétricas em

um conjunto de unidades que congregarem múltiplos *inputs* e múltiplos *outputs*. Além das aplicações tradicionais envolvendo medidas de eficiência relativa, a DEA tem sido usada para análise de situações gerais de decisões que envolvem múltiplos critérios. A fronteira de produção, lócus das unidades eficientes é obtida por análise das observações empíricas. Em vez de uma unidade organizacional representativa, tem-se uma fronteira, ou superfície representativa, de eficiência. A identificação das unidades eficientes e, concomitantemente, das ineficientes, tem a vantagem adicional de permitir ao analista, sem prejuízo dos procedimentos usuais, estudar as possíveis fontes de ineficiência e fazer projeção para torná-las eficientes. (MARINHO, 1996, p.78)

A DEA permite decompor a eficiência técnica em dois componentes: a eficiência de escala, associada a variações da produtividade decorrentes de mudanças na escala de produção, e a eficiência associada à habilidade gerencial da organização (BANKER, CHARNES e COOPER, 1984). A importância da decomposição da eficiência resulta da capacidade de mensurar, para as organizações ineficientes, as magnitudes desses dois componentes da eficiência técnica e, portanto, as suas importâncias relativas, possibilitando estimar o impacto de ações corretivas na redução das ineficiências.

Resumidamente, a DEA procura encontrar os coeficientes (u e v) que maximizem, para cada unidade avaliada, i -ésima, a razão $u \cdot y_i / v \cdot x_i$,¹⁸, sujeita às restrições da não negatividade dos coeficientes e da não negatividade do modelo. Para facilitar as comparações, também é imposta a restrição que estabelece que nenhuma unidade pode ter eficiência maior do que a unidade ou 100%. Para cada unidade, é obtida uma medida escalar e adimensional de eficiência em relação ao seu conjunto de referência de acordo com a ponderação mais favorável que as restrições permitam.

Principais Modelos

A seguir, com o propósito de discriminar aspectos empregados neste trabalho de pesquisa, abordamos os principais modelos de Análise de Envoltória de Dados: CCR e BCC.

¹⁸ Os inputs e outputs da i -ésima DMU são representados respectivamente por x_i e y_i .

O Modelo Original: CCR

Charnes *et alli* (1978) propõem a utilização da DEA, para se obter, entre outras medidas, fronteiras e *scores* de eficiência. As medidas obtidas são comparativas e se baseiam na identificação das melhores práticas dentre os casos observados e analisados. Podem ser feitas decomposições das medidas de ajuste e desajuste em função dos valores de fronteira (*target*) dos *inputs* e *outputs* de cada unidade. Se espera que esta informação seja valiosa e reveladora da consistência do desempenho de unidades e do sistema para avaliadores e gestores.

Baseado em Charnes *et alli* (1978), Marinho (1996) explica que a DEA constitui uma tecnologia para transformação de um problema não convexo original de maximização de eficiência em um problema ordinário de programação linear, constituído basicamente das seguintes etapas:

- I. o problema recíproco (de minimização de ineficiência) do problema não convexo¹⁹ original de maximização de eficiência é transformado em um problema ordinário de programação linear;
- II. o dual deste problema linear de minimização é equivalente a um problema ordinário de programação linear fracionária; e
- III. através da utilização do dual do problema linear de minimização, resolve-se o problema ordinário de programação linear fracionária.

Em sua formulação original, o problema consiste em encontrar os valores de u e v que maximizam a eficiência da i -ésima unidade, como descrito a seguir:

Sejam N DMU's²⁰, que utilizam K *inputs* e M *outputs* na realização de suas atividades. Para a i -ésima DMU, x_i e y_i são respectivamente seus vetores de *inputs* e *outputs*; X é a matriz, $K \times N$, de *inputs*. Y é a matriz, $M \times N$, de *outputs*. u e v são os vetores de pesos, $K \times 1$ e $M \times 1$, respectivamente dos *inputs* e *outputs* de cada DMU. A especificação matemática é dada por:

Problema I

¹⁹ Diz-se que um conjunto é convexo se, unindo dois pontos do conjunto por um segmento de reta, todos os pontos deste segmento também pertencem ao conjunto.

²⁰ DMU – *Decision Making Unit* – termo utilizado na literatura sobre a DEA para designar as unidades organizacionais avaliadas “tomadoras de decisão”

$$\begin{aligned}
& \text{Max } u' y_i / v' x_i, \\
& \text{Sujeito a} \\
& u' Y - v' X \leq 0 \\
& u, v \geq 0
\end{aligned} \tag{9}$$

O problema fracionário originário, não convexo, conduz a infinitas soluções. Para transformar o Problema I num problema linear, Charnes *et alli* (1978) recorrem aos seguintes passos:

- I. é imposta uma nova restrição $v' x_i = 1$ ao problema;
- II. uma transformação de variáveis é feita de modo que

$$\mu = u' / v' x_i, \text{ e}$$

$$v = v' / v' x_i$$

A nova formulação passa então a:

Problema II

$$\begin{aligned}
& \text{Max}_{\mu, v} (\mu' y_i) \\
& \text{Sujeito a} \\
& v' x_i = 1, \\
& \mu' Y - v' X \leq 0 \\
& \mu, v \geq 0
\end{aligned} \tag{10}$$

Utilizando a característica da dualidade dos problemas de programação linear

Problema III²¹

$$\begin{aligned}
& \text{Min } \theta \lambda \theta \\
& \text{Sujeito a} \\
& Y \lambda - y_i \geq 0 \\
& \theta x_i - X \lambda \geq 0 \\
& \lambda \geq 0
\end{aligned} \tag{11}$$

θ é um escalar e λ é um vetor $N \times 1$ de constantes. O valor de θ obtido representa o *score* de eficiência, que assumirá valores entre 0 e 1. O score 1 indica o ponto de fronteira e representa uma DMU tecnicamente eficiente, de acordo com a definição de Farrell (1958).

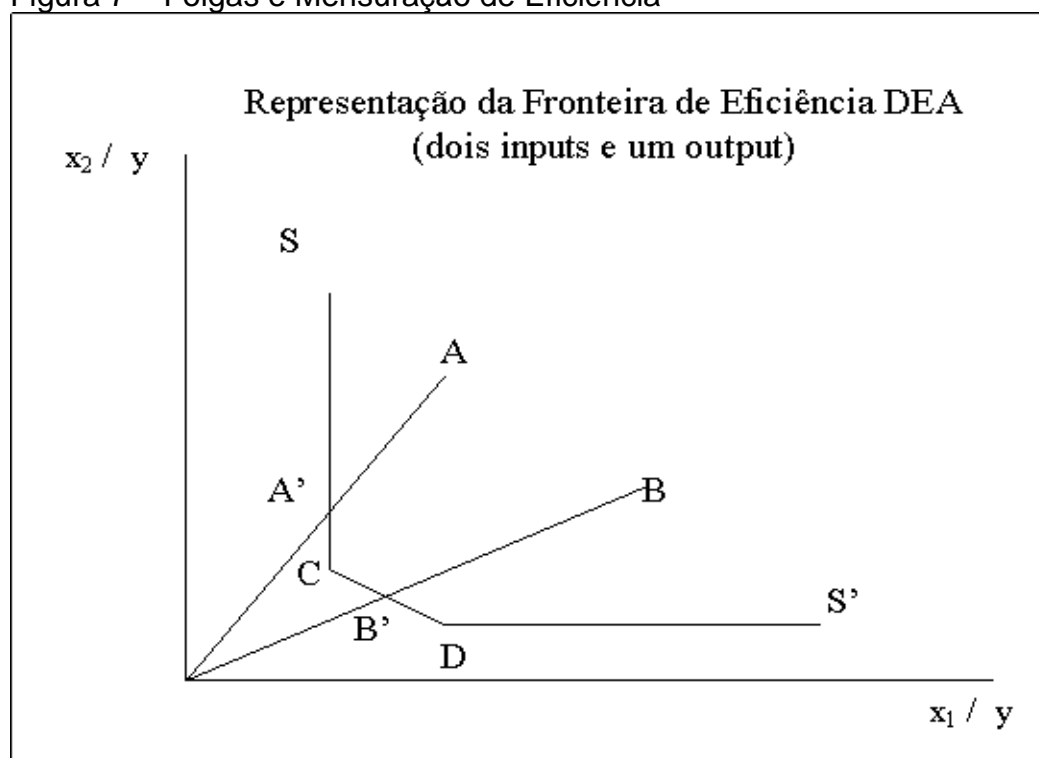
A representação da fronteira de eficiência gerada pela DEA é composta de trechos lineares, o que não é comum quando são empregados métodos

²¹ Para uma melhor explicação sobre a característica da dualidade na programação linear, vide Anexo 3

econométricos. A forma linear cria o problema das folgas na mensuração de eficiência, em razão da ocorrência de trechos da fronteira de eficiência paralelos aos eixos de representação.

As DMU's situadas nestes trechos da fronteira de eficiência são, portanto, tecnicamente eficientes, conforme a definição de Farrell (1957), embora seja possível a redução de uma parte de seus inputs com a inalterada quantidade de todos outputs, *folgas de inputs*, ou o aumento da quantidade de parte dos outputs com a inalterada quantidade de todos inputs, *folgas de outputs*. Evidentemente, a existência de folgas acrescenta um novo problema para a avaliação de eficiência que precisa ser solucionado para a utilização da DEA. Vide Figura 7.

Figura 7 – Folgas e Mensuração de Eficiência



Fonte: adaptado de COOPER, W.W.; SEIFORD, L.M.; TONE, K. Data Envelopment Analysis: a comprehensive text with models, applications, references and DEA-Solver Software. Norwell: Kluwer, 2000.

Na Figura 7, como se pode observar a projeção A' é tecnicamente eficiente, segundo Farrell, porém apresenta folga no input x_2 .

Conforme sugerem Cooper, Seiford e Tone (2000), o problema das folgas pode ser resolvido por intermédio da solução de um segundo estágio de programação linear, onde são maximizadas a soma das folgas com o intuito de mover de um

ponto ineficiente para outro eficiente da fronteira, o que no exemplo da Figura 4 significa mover do ponto A' para C.

Por definição, as folgas de inputs e outputs podem ser representadas respectivamente por $s^- = \theta x_i - X\lambda$ e $s^+ = Y\lambda - y_i$. Para mensurar as folgas de inputs e outputs, o problema é subdividido em duas fases:

Fase I – Conforme mencionado na solução do Problema IV, mediante a aplicação do Teorema da Dualidade, é obtido o valor ótimo da função objetivo θ , que representa o valor CCR da eficiência, ou eficiência técnica de Farrell.

Fase II – O valor de θ , obtido na Fase I, torna-se constante e, utilizando as variáveis λ , s^- e s^+ , é resolvido o problema de programação linear seguinte:

Problema IV

$$\begin{aligned} \text{Max } \omega &= e s^- + e s^+ \\ \text{Sujeito a} \\ s^- &= \theta x_i - X\lambda \\ s^+ &= Y\lambda - y_i \\ \lambda &\geq 0, s^- \geq 0, s^+ \geq 0 \end{aligned} \tag{12}$$

O Modelo BCC

Banker, Charnes e Cooper (1984) desenvolveram, a partir do modelo CCR, um novo modelo de fronteira de eficiência que admite retornos variáveis de escala. Este novo modelo, em homenagem aos seus idealizadores é conhecido como modelo BCC.

No modelo BCC, no dual, é adicionado ao problema a restrição $\sum \lambda_j = 1$. Conseqüentemente, no primal, a função $\mu'Y - v'X = 0$, do modelo CCR, passa ter a fórmula $\mu'Y - v'X = u$, no modelo BCC.

Problema V (Primal)

$$\begin{aligned} \text{Max } \mu, v & (\mu' y_i) + u_i \\ \text{Sujeito a} \\ v' x_i &= 1, \\ \mu' Y - v' X &= u \\ \mu, v &\geq 0 \end{aligned} \tag{13}$$

Problema VI (Dual)

$$\begin{aligned}
 & \text{Min } \theta \lambda + (e s^- + e s^+) \\
 & \text{Sujeito a} \\
 & X\lambda + s^- - \theta x_i = 0 \\
 & y_i - Y\lambda + s^+ = 0 \\
 & \sum \lambda_j = 1, \lambda \geq 0, s^- \geq 0, s^+ \geq 0
 \end{aligned} \tag{14}$$

Eficiência DEA (CCR) e Pareto-Koopmans

Segundo Cooper, Seiford e Tone (2000), a eficiência DEA(CCR) é equivalente a eficiência de Pareto-Koopmans. Para chegar a esta conclusão, os referidos autores partem das seguintes definições:

Definição 1 – uma DMU é plenamente eficiente, para Pareto-Koopmans, se e somente se não for possível alterar as quantidades de inputs ou outputs sem que se altere as quantidades dos demais *inputs* ou *outputs*.

Definição 2 - Para uma DMU ser CCR-eficiente, deve atender a ambas condições seguintes:

- I. $\theta = 1$ (Eficiência Técnica de Farrel - ou seja, para atender a esta condição, uma DMU ineficiente ($\theta < 1$) deve reduzir proporcionalmente todos os inputs ou aumentar proporcionalmente seus outputs);
- II. Todas as folgas serem iguais a zero

Por analogia, uma DMU que satisfaça apenas a condição (I) não é Pareto-Koopmans-eficiente, pois, para esta unidade, ainda é possível reduzir os excessos, folgas, de parte dos inputs, sem que seja necessário alterar as quantidades dos demais inputs ou dos outputs. De forma análoga, para as unidades que satisfaçam apenas a condição (I) e apresentem folgas de outputs, é possível aumentar parte dos outputs sem que se altere os inputs ou os demais outputs. Com este entendimento, Cooper, Seiford e Tone (2000) concluem que para uma DMU ser Pareto-Koopmans-eficiente, as condições (I) e (II) devem ser simultaneamente atendidas, o que, pela definição 2, é atendido para unidades CCR-eficientes.

4.1.6 Eficiência na Avaliação Orçamentária de Políticas Sociais: um exemplo para análise

Para avançarmos em nossa análise sobre a aplicabilidade de conceitos de eficiência na avaliação orçamentária de políticas sociais, consideremos nosso estudo anterior, em Rosa (2004), onde descrevemos e analisamos os resultados da aplicação da metodologia DEA na avaliação de eficiência na alocação de recursos orçamentários numa política social implementada na Prefeitura do Rio de Janeiro, em 2001, pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social. No referido estudo, optamos por utilizar a DEA porque, na ocasião do desenvolvimento do estudo, tínhamos o entendimento que se mostrava necessário utilizar métodos quantitativos para gerar informações que servissem como orientação à alocação eficiente de recursos orçamentários nas diversas unidades do Programa. Outro motivo de ter escolhido a DEA decorreu da técnica fazer uso de dados empíricos para comparativamente propor ajustes de eficiência das unidades avaliadas.

Utilizamos o software DEA-Solver e investigamos a eficiência de um conjunto de 210 unidades integrantes do Programa Rio Creche, onde 107 eram geridas diretamente pela Prefeitura do Rio (prédios públicos – PP) e 103 por organizações da sociedade civil (creches comunitárias em prédios não públicos – PNP). As creches comunitárias (PNP) foram incorporadas ao Programa por meio de convênios de apoio integral.

Para elaborarmos o modelo avaliativo, na ocasião, tivemos que contar com a padronização de qualidade dos serviços prestados e no emprego dos fatores nas diversas unidades, estabelecida pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social. Ou seja, como pretendíamos utilizar uma técnica não paramétrica baseada em comparação de dados empíricos para a estimação da fronteira de produção, a DEA, foi necessário assumir o pressuposto de que não haveria distinção de qualidade entre o atendimento prestado e o emprego dos fatores de produção nas diversas unidades. Então, em Rosa (2004), foi elaborada inicialmente a definição das variáveis de *input* a partir da análise da destinação dos recursos orçamentários, vide Tabela 1.

Tabela 1 – Dotação Orçamentária do Programa Rio Creche de 2001

Classificação	R(\$)	%
Capital - Obras e Reformas	3.000.000	6,30%
Capital - Aquisições Permanentes	1.446.365	3,00%
Custeio - Pessoal Direto	3.303.148	6,90%
Custeio (Subvenções Sociais)	31.578.635	66,10%
Custeio - alimentação	8.432.000	17,70%
Total da Dotação do Programa	47.760.148	100,00%

Fonte: Fundo Rio. Programa Rio Creche. Rio de Janeiro, 2001.

Optamos por definir como *inputs*, apenas variáveis que quantificavam os fatores empregados na realização da política social que haviam sido pagos com recursos orçamentários de custeio²². Assim, verificamos que havia três principais categorias de custeio no orçamento do Programa. Havia as subvenções sociais, cujos recursos haviam sido destinados a cobrir o pagamento do pessoal contratado por organizações da sociedade civil conveniadas; os gastos com pagamento de funcionários da própria Prefeitura e os gastos com a alimentação servida nas unidades. Isto nos levou a escolher as seguintes variáveis como *inputs*:

- **Recreadores** – quantidade média mensal de recreadores que trabalharam em cada unidade;
- **Auxiliares de Serviços Gerais** – quantidade média mensal de auxiliares de serviço geral que trabalharam em cada unidade;
- **Cozinheiros** – quantidade média mensal de cozinheiros que trabalharam em cada unidade;
- **Funcionários** – quantidade média mensal de funcionários que trabalharam em cada unidade;
- **Alimentação** – custo médio mensal dos gêneros alimentícios consumidos em cada unidade .

A partir do pressuposto de causalidade entre os meios utilizados e os fins pretendidos, condição esta estabelecida pelo emprego da técnica do orçamento programa, adotamos as metas físicas definidas no Plano Plurianual como as variáveis que poderiam melhor caracterizar os *outputs* do Programa Rio Creche, ou seja, adotamos como *output* a quantidade média mensal de crianças atendidas por unidade.

²² Caso fosse oportuno, poderiam ser empregadas variáveis que caracterizam a capacidade das instalações das unidades, como espaço físico, para representar *inputs* de capital.

Prosseguindo, em Rosa (2004), analisamos a aplicação do conceito de eficiência na avaliação orçamentária de políticas sociais com base no critério de retorno constante de escala, baseados em Charnes, Cooper, Rhodes (1978) – CCR –, e com base no critério de retornos variáveis de escala, de Banker, Charnes, Cooper (1984) – BCC. Como, pelo critério CCR, os resultados da aferição de eficiência não se modificam conforme a orientação dos ajustes, não fizemos distinção em nossas análises quanto sua orientação para *input* ou *output*, processamos a avaliação com os dados aferidos em apenas uma delas, *input*, e generalizamos as conclusões para a orientação a *outputs*. Porém, como pelo critério BCC os ajustes sugeridos em situações de retornos variáveis de escala são distintas conforme sua orientação, realizamos dois processamentos, um na orientação para *inputs* (BCC-IN) e outro na orientação para *outputs* (BCC-OUT), para que pudéssemos analisar separadamente os resultados das avaliações e pudéssemos confrontá-los.

Assim, em Rosa (2004), foram realizados três processamentos da avaliação DEA de eficiência orçamentária de 210 unidades, respectivamente nos critérios CCR-IN, BCC-IN e BCC-OUT. Estes experimentos nos permitiram analisar a aplicação da técnica DEA no tocante a produção das seguintes informações:

- Scores de Eficiência
- Fronteiras de produção
- Padrões de eficiência (*targets*)
- Folgas encontradas por variável
- Ajustes indicados para correções de ineficiências

Na Tabela 2, apresentamos uma síntese dos resultados encontrados com a aplicação da DEA nas 210 unidades, conforme os critérios por nós utilizados na análise:

Tabela 2 – Números de Unidades Eficientes e Ineficientes Encontradas

	Critério CCR	Critério BCC-IN	Critério BCC-OUT
Número de Unidades Eficientes	9	22	22
Número de Unidades Ineficientes	201	188	188

Como se observa, na Tabela 2, o número de unidades eficientes encontradas nos processamentos BCC-IN e BCC-OUT é maior que no processamento CCR. Isto ocorreu, como esclarece Marinho (1996; p.145), em razão de todas unidades eficientes no modelo CCR também serem eficientes nos modelos BCC, embora a recíproca nem sempre seja verdadeira.

A Projeção da Fronteira de Produção

Para facilitar a compreensão de como a DEA estimou a fronteira de produção em Rosa (2004), podemos fazer a explicação em duas etapas. Consideremos que, primeiramente houve a identificação das unidades eficientes, as primeiras a serem representadas nas fronteiras de produção. Em seguida, tomando por referência as unidades eficientes identificadas na etapa anterior, foram elaboradas projeções eficientes para cada unidade ineficiente, a partir da combinação linear das medidas observadas nas unidades de referência, aquelas identificadas na etapa anterior.

Vejamos na Tabela 3 um exemplo de como, em Rosa (2004), a DEA gerou projeções na fronteira de produção, no modelo CCR, para as três unidades ineficientes, PP - 31 de Outubro, PNP - Ação Social Padre Anchieta (ASPA) e PNP - Alegria da Criança.

Tabela 3 – Três Exemplos de Projeção de Fronteiras de Produção (CCR)

Unidade Avaliada	Unidades Eficientes (de Referência)	Coefficientes
PP - 31 de Outubro	PNP - E. Gente Baixinha PNP - Engenho da Rainha PP - Marlene da Silva Cardoso	0,261 0,562 0,103
PNP - Ação Social Padre Anchieta (ASPA)	PNP - Abrigo Maria Imaculada PNP - E. Gente Baixinha PNP - Tia Tercília	0,061 0,345 0,805
PNP - Alegria da Criança	PNP - E. Gente Baixinha PNP - São Sebastião	0,202 1,154

A PNP - Alegria da Criança, conforme disposto na Tabela 3, é ineficiente pelo modelo CCR e para estimar sua fronteira de produção a DEA sugeriu uma combinação linear da PNP - Gente Baixinha, multiplicando os *inputs* e *output* desta unidade pelo coeficiente 0,202, com a PNP - São Sebastião, multiplicando os *inputs* e *output* desta unidade pelo coeficiente 1,154. A estimação da fronteira de produção da unidade PNP - Alegria da Criança é explicada nas duas tabelas seguintes.

Na Tabela 4 são apresentados os dados originais observados na PNP - Alegria da Criança e nas duas unidades eficientes que serviram de referência, a PNP - E. Gente Baixinha e a PNP - São Sebastião. Na Tabela 5 é apresentado o cálculo da estimação da fronteira de produção para a PNP – Alegria da Criança.

Tabela 4 – PNP - Alegria da Criança e unidades de referência

Unidades	PNP - Alegria da Criança	PNP - E. Gente Baixinha	PNP – São Sebastião
Variáveis			
Funcionários	-	-	-
Recreadores	14	10	7
Cozinheiros	4	2	2
aux_serv	-	-	-
alimentação	20.613,97	20.265,20	9.339,54
Crianças	105	120	70

Dados originais observados antes da estimação da fronteira de produção

Tabela 5 – Estimação da fronteira de produção para PNP - Alegria da Criança

Variáveis <i>inputs</i> e <i>output</i>	Unidades de Referência		Projeção Eficiente
	PNP Gente Baixinha (x 0,202)	PNP São Sebastião (x 1,154)	PNP Alegria da Criança
funcionários	-	-	-
recreadores	2,02	8,08	10,1
cozinheiros	0,4	2,31	2,71
aux_serv	-	-	-
alimentação	4.093,57	10.777,83	14.866,89
crianças	24,24	80,78	105

Os dados originais de cada unidade de referência foram multiplicados pelos respectivos coeficientes de combinação linear, para obter a projeção de eficiência da PNP – Alegria da Criança.

A Tabela 5 mostra como foi estimada a fronteira de produção (modelo CCR) da PNP - Alegria da Criança a partir da multiplicações das variáveis de cada unidade de referência: PNP - E. Gente Baixinha (pelo coeficiente 0,202) e a PNP – São Sebastião (pelo coeficiente 1,154).

Síntese dos Resultados Encontrados na Aplicação da DEA

Da mesma forma como no exemplo da PNP - Alegria da Criança, que acabamos de apresentar, para todas as demais unidades ineficientes, nos três processamentos, foram apontadas projeções eficientes (*targets*), que poderiam servir de referências para os ajustes, seja pela redução dos *inputs* ou de aumento dos *outputs*. Em Rosa (2004), identificamos nas unidades avaliadas, no modelo CCR-IN, a possibilidade de redução de R\$ 3.092.426,19 (36,7%) com alimentação, R\$ 1.319.218,04 (39,9 %) com pagamento de funcionários e R\$ 12.017.220,87 (38,1%) com pagamento de empregados contratados por organizações da sociedade civil. A aplicação da DEA identificou, no modelo CCR-IN, a possibilidade de redução total do custeio do Programa Rio Creche em R\$ 16.428.865,10 (37,9%). Pelo modelo BCC-IN, a aplicação da DEA apontou a possibilidade de economia de R\$ 2.349.233,23 (27,9%), nos gastos com alimentação, de R\$ 1.067.200,99 (32,3%), nos gastos com pagamento de funcionários, e de R\$ 9.458.981,10 (30,0 %), nos gastos com pagamento de empregados contratados pelas organizações sociais conveniadas. Assim, no estudo realizado em Rosa (2004), a aplicação da

DEA indicou no modelo BCC-IN uma possível e significativa economia no orçamento de custeio do Programa Rio Creche, de R\$ 12.875.415,31 (29,7%).

Em Rosa (2004), a análise da aplicação da DEA indicou ainda possibilidades de ampliação dos níveis de atendimento à população, sem que se requisesse aumento dos recursos orçamentários alocados em cada unidade. De acordo com os resultados indicados pela aplicação da DEA, no modelo CCR, teria sido possível ampliar a quantidade média de crianças atendidas por mês de 18.052 para 27.541, o que representaria um aumento de 52,6% do atendimento total do Programa realizado em 2001. Já no modelo BCC-OUT, teria sido possível ampliar a quantidade média de “crianças” atendidas por mês de 18.052 para 22.920, o que representaria um aumento de 27 %.

As conclusões tiradas com a análise da aplicação da DEA

Concluimos, em Rosa (2004), que a técnica DEA poderia auxiliar a geração de informações que suportam o planejamento, o controle e a alocação de recursos orçamentários em políticas sociais, como no Programa Rio Creche, uma vez que:

- Poderia auxiliar na racionalização do processo em que se discute e são definidas as metas físicas, no Plano Plurianual, por intermédio de comparações de desempenho entre as unidades participantes do Programa Rio Creche;
- Seria possível auxiliar o processo de controle gerencial, na consecução e coordenação dos objetivos traçados, uma vez que seria possível fornecer padrões para acompanhamento das políticas sociais;
- Poderia fornecer instrumentos de *accountability* dos gestores públicos no cumprimento das metas e objetivos entregues a sua responsabilidade;
- Com a aplicação da técnica DEA seria possível investigar e identificar padrões de desempenho e a indicar possíveis ajustes para cada caso, no sentido de corrigir os desvios detectados;
- Comprovou-se a possibilidade da técnica DEA indicar economias orçamentárias nas políticas sociais, pela redução dos gastos desnecessários, provocados por ineficiências no emprego dos *inputs*,

embora os resultados, em si, observados no experimento não tenham sido generalizados²³

4.2 A Avaliação de Eficiência Orçamentária de Políticas Sociais: acumulação ou repartição

Como já tivemos oportunidade de mencionar, os conceitos relativos à eficiência que analisamos no presente estudo tiveram origem em desenvolvimentos teóricos, do início do século XX: a Teoria de Sistemas e a Análise Insumo-Produto (*input-output*) (LINS e CALÔBA, 2006; p.1). Uma análise histórica, pode nos auxiliar a melhor compreender em que contexto passou-se a cogitar o emprego de tais conceitos nas práticas adotadas na avaliação de políticas sociais.

A partir da década 60 do século passado, as economias centrais começaram a apresentar sinais de declínio do crescimento econômico, tais como a queda das taxas de lucro, variações da produtividade, endividamento internacional e desemprego (MOTA, 1995, p. 49). Segundo Soares (2000), nesta ocasião, foram apresentadas diferentes respostas sociais e políticas nos diversos países e estas variaram conforme a inserção internacional das respectivas economias e o estágio de desenvolvimento em que se encontravam. A partir dos anos 80, como resposta à queda das taxas de lucro, deu-se início a reestruturação da economia através da revolução tecnológica e organizacional na produção – reestruturação produtiva – corrida tecnológica em busca do diferencial de produtividade do trabalho, como fonte de super lucros (BEHRING, 2003, p.32). Observa-se a partir de então o que se convencionou denominar globalização da economia e o retorno dos ideais liberais, através do neoliberalismo.

Em nosso entendimento, é legítima e admissível a participação política da classe trabalhadora, por meio de clivagens e vetos, na arena especial estabelecida a partir do Estado de Bem-Estar Social, para disputar no campo político-administrativo da política o controle democrático do orçamento, isto é, sobre o

²³ O objetivo de nossa pesquisa em Rosa(2004) era testar a aplicabilidade da técnica DEA na avaliação de eficiência orçamentária de uma política social, descrevendo seus mecanismos, e não elaborar uma avaliação de eficiência que viesse a ser utilizada pela Administração Municipal imediatamente, pois entendíamos que antes de generalizarmos os resultados observados no experimento, deveríamos fazer a crítica teórica do estudo, apontando as suas fragilidades.

financiamento da política social. Todavia, este entendimento não condiz com o pensamento neoliberal. Ao perceber que politicamente são decididas as vias para o aproveitamento das virtualidades criadas pelo desenvolvimento e o meio de criar tensões para que o Estado direcione maior parcela dos recursos por ele geridos para consecução de políticas sociais e estabelecidas as condições necessárias para a viabilização da universalização de direitos, a estratégia neoliberal passou a defender a tese da necessidade de despolitização de tal arena, alegando que o mercado seria o principal e insubstituível mecanismo de regulação social. Assim, apoiada numa defesa enfática do Estado mínimo para o social e da meta de estabilidade monetária, o neoliberalismo adotou como estratégia a contraposição das políticas macroeconômicas de matriz keynesiana e a garantia dos direitos sociais. O modelo neoliberal apresentou como resposta a crise global, em substituição ao modelo social de acumulação pré-existente, a informalidade no trabalho, o desemprego, a desproteção trabalhista e, com isto, possibilitou a formação de uma nova pobreza (SOARES, 2000). É por isto que a reestruturação produtiva provocou a necessidade do ajuste neoliberal no campo social, implicando na desregulamentação de direitos sociais, no corte dos gastos sociais e no apelo ao mérito individual. Explica-se assim porque a estratégia neoliberal busca a flexibilidade para alcançar o máximo de produtividade da força de trabalho com o mínimo de custo.

No presente estudo, mantemos latente nossa preocupação em identificar modelos alternativos de avaliação de eficiência orçamentária de políticas sociais que possam contrapor estratégias comandadas pelo projeto neoliberal, que no entendimento de diversos autores, dentre eles Souza Filho (2011; 2006; 2002), Netto (2007), Coutinho (2000; 1994) e Behring (2006; 2003; 2002; 2000), contribui para a formação de uma sociedades de indivíduos, atravessadas pela desagregação dos princípios de solidariedade e pela crescente desresponsabilização do Estado de sua função de proteção dos direitos sociais.

Em nossa análise, atribuímos particular importância a possibilidade das políticas sociais, na via democrática, introduzirem algum controle social sobre o movimento do capital, na medida em que possam oferecer alguma proteção aos trabalhadores em face dos efeitos deletérios da exploração capitalista. Por isto, defendemos que a busca pela eficiência, contrariamente ao que sugerem os ideais

neoliberais, deve pela tensão criada possibilitar a classe trabalhadora buscar a efetiva democratização em sentido substantivo, o que implica em dizer que, conforme Souza Filho (2011), o “caráter racional” dos critérios avaliativos deva estar orientado à ampliação dos espaços comprometidos com a viabilização de melhorias imediatas nas condições de vida da população e para contribuir com a formação de um quadro administrativo que tenha condições de colocar-se a serviço da classe trabalhadora. Para tanto, seria fundamental combater na via democrática a tendência autoreferenciada da burocracia e sua paralisia/reação frente às mudanças (NOGUEIRA, 1998, p. 260-261), criando maior controle social e controle público (SOARES, 2003), como forma de propiciar transparência e fragilizar a direção hegemônica, criando, dessa forma, condições para o fortalecimento de ações contra-hegemônicas. Seria então desejável a adoção de critérios avaliativos de políticas sociais que também levem em conta as demandas e necessidades das classes dominadas, estabelecendo assim uma “racionalidade” que permita a utilização de algumas das expressões de sua materialidade com o propósito de ampliar e aprofundar direitos, numa sociedade de classes.

4.2.1 A Escolha das Variáveis na Avaliação de Eficiência

Como já mencionamos anteriormente, as avaliações de eficiência indicam dois possíveis ajustes nas políticas sociais. Pela orientação a *inputs*, é indicado o ajuste pela redução dos *inputs* utilizados na realização da atividade, sem alterar o nível de atendimento. Pela orientação a *outputs*, é indicada a possibilidade de ajuste nas políticas sociais pela ampliação do nível de atendimento, mantendo o nível de utilização dos *inputs* inalterados.

Para analisarmos os elementos apresentados, consideremos o exemplo de uma variável hipotética “w” que mede a “quantidade de médicos” que prestam atendimento clínico, em cada turno de 12 horas por dia, em unidades de atendimento básico de saúde. Esta variável “w”, dependendo do modelo avaliativo, tanto pode ser definida como *input* ou como *output*. Suponhamos, primeiramente, que o avaliador tenha definido a variável “w” como *input* e como *output* a variável “y”, que representa a “quantidade de atendimentos clínicos” realizados em cada turno. Ao adotar tal definição, o avaliador terá estabelecido implicitamente uma relação que tem por pressuposto que quanto maior for a “quantidade de

atendimentos clínicos” e quanto menor a “quantidade de médicos” mais eficiente terá sido o atendimento clínico. Neste caso, em particular, a busca por maior eficiência indicará, possivelmente, a necessidade de redução da “quantidade de médicos”.

Suponhamos, por outro lado, que o avaliador desenvolva um modelo avaliativo onde defina a variável “w” não mais como *input* e sim como *output*. Neste caso, o avaliador poderia definir a variável de *input* “x” com os “recursos do fundo público utilizados no custeamento da unidade”, como ocorre nos modelos de avaliação do tipo “custo eficiência”, Rossi e Freeman (1991). Ao adotar tal definição, o ajuste apontado para a variável “w” nas unidades ineficientes será o inverso daquele apontado na situação anterior, pois, para uma dada quantidade de recursos obtidos do fundo público, quanto maior a “quantidade de médicos” colocados à disposição da sociedade, mais eficiente terá sido o atendimento clínico da unidade.

Percebe-se então que a indicação de qual ajuste de eficiência²⁴ deva ser realizado depende da escolha das variáveis de *input* e de *output* da política social durante a formulação do modelo avaliativo. Em outras palavras, se uma variável tiver sido definida como *input*, o ajuste de eficiência decorrente de tal definição indicará possivelmente sua redução. Já, se esta mesma variável tiver sido definida como *output*, o ajuste de eficiência decorrente de tal definição indicará possivelmente a necessidade de sua ampliação.

Retomando a discussão sobre as possibilidades de ajuste identificadas em Rosa (2004), verificamos que o estudo cogitava a possibilidade de redução no consumo de alimentos e na quantidade de profissionais empregados nas creches ineficientes. Contudo, estas indicações de ajustes se mostram incompletas se considerados aspectos mais amplos na avaliação. Como já comentamos, existem ao menos dois critérios em contraposição para fornecer tais orientações. De um lado, temos o critério do mercado, que serve de suporte a preservação do modo de apropriação privada do produto social, e do outro temos a democracia substantiva, que supõe a eliminação de toda forma de desigualdade, dominação e exploração. Ou seja, reconhecemos a possibilidade de que a escolha dos critérios avaliativos

²⁴ Convém ressaltar que embora a fronteira de possibilidade de produção seja definida em termos abstratos, os ajustes indicados pelas avaliações indicam possíveis reduções na composições de emprego dos fatores produtivos.

também possa estar orientada a radical distribuição, mesmo admitindo que muito provavelmente os efeitos do capitalismo não venham a ser mitigados e nem que seja possível haver uma completa reestruturação da sociedade a partir das políticas sociais que é um instrumento próprio do capitalismo.

Resta ainda dizer que, como já tratado anteriormente, não há como medir a eficiência se não são estabelecidos os padrões e limites mínimos de qualidade a serem observados. Vejamos, por exemplo, as indicações de ajustes, pela orientação a *inputs*, apontados em Rosa (2004). No referido estudo, para chegar a tais indicações de ajuste, de redução da quantidade de profissionais e do consumo com alimentação, foi necessário levar em conta a existência de padrões como o tempo médio despendido pelos profissionais e o consumo médio de alimentos em cada atendimento. Se isto não tivesse ocorrido, as unidades avaliadas como mais eficientes e os ajustes indicados teriam sido justamente aqueles em que o atendimento a população tenha sido pior, ou seja, aquele em que poucos profissionais tenham atendido uma enorme quantidade de pessoas e que o consumo de alimentos por elas tenha sido o mínimo, independente de terem sido atendidas suas necessidades nutricionais.

Prosseguindo, temos que em Rosa (2004) optou-se por testar a aplicação de métodos não paramétricos na avaliação orçamentária de políticas sociais, pois métodos paramétricos, que estimam a fronteira de produção por funções ideais, são melhor aplicados na produção de bens materiais, uma vez que exigem o conhecimento preliminar das composições físicas e tecnológicas vigentes. Para ilustrar este aspecto, podemos considerar a produção de um modelo específico de cadeira que requeira uma determinada quantidade de materiais em conformidade com as especificações do produto e os padrões de referência. Assim, para medir a eficiência dos fatores de produção, seria necessário confrontar as quantidades empregadas na produção das cadeiras com as quantidades “ideais”, em conformidade com suas especificações técnicas. Assim, as referências poderiam ser estimadas a partir de funções ideais e a identificação das ineficiências pela comparação da realidade observada com tais referências. Estas referências estabelecem os limites de produtividade e eficiência da fronteira de produção. Todavia, mesmo que estudos de engenharia possam indicar, por exemplo, qual a composição de uma determinada liga metálica e, com isto, estabelecer referências

ideais para a fronteira de produção metalúrgica, nas políticas sociais, as fronteiras de produção são, na maioria das vezes, construídas de forma abstrata e com base nos resultados observados. Neste caso, os modelos de avaliação não paramétricos, baseados na comparação de dados empíricos, se mostraram os mais indicados.

Então, no tocante aos modelos de eficiência aplicados à avaliação orçamentária de políticas sociais, chegamos a uma primeira indagação: em que medida a escolha ou definição das variáveis de *input* e *output* na elaboração de modelos avaliativos poderia afetar os resultados deles obtidos e as correspondentes proposições de ajustes? Seguindo esta linha de questionamento, chegamos ainda a outra indagação: se daria de forma “neutra” a escolha do critério de efetividade que serviria de referência para a avaliação de eficiência? Como já comentado anteriormente, confrontamos dois critérios de efetividade, o da construção democrática e emancipação humana, pautada na universalização e no aprofundamento de direitos, e o critério de mercado. Pretendemos mostrar que, dependendo dos aspectos considerados pelo avaliador na formulação do modelo avaliativo, distintas serão as indicações dos ajustes propostos pelos modelos formulados em cada uma destas perspectivas.

4.2.2 A Reforma Gerencial e a Eficiência

Em meio às transformações sociais, econômicas e políticas vigentes no contexto do capitalismo contemporâneo, o governo brasileiro, em 1995, elaborou o projeto de Reforma do Aparelho do Estado que estabeleceu as diretrizes governamentais com declarada pretensão de propiciar uma melhoria contínua da qualidade dos serviços, baseada numa concepção de eficiência.

Interpretando a crise como um desvio severo das funções do Estado, Bresser Pereira idealizou o projeto que serviu de instrumento para apresentar a “estratégia social-liberal”, que segundo ele mesmo tomava emprestado do paradigma neoliberal a sua orientação ao mercado (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 20). Para o referido autor, seria necessário reformar o Estado tendo como primazia “reformas econômicas orientadas ao mercado, privatização, desregulamentação, liberalização comercial, assim como disciplina fiscal e as políticas monetárias restritivas” (idem, p.22).

O argumento da Reforma apresentou uma crítica à burocracia e, para isto, procurou uma aproximação com a análise feita por Max Weber, para explicar as razões do suposto crescimento excessivo do Estado. Conforme Gabardo:

“A deturpação decorrente da formação de um ‘estamento burocrático’, completamente afastado do modelo burocrático, propiciou o nascimento de um preconceito em relação ao próprio modelo; o preconceito tornou-se resistência; a resistência tornou-se crítica; a crítica mera negação. Sendo assim, ao invés de medidas tendentes a realinhar o regime a fim de aproximá-lo do ideal, tornou-se corrente a busca por desburocratização. Por este motivo é que o termo, de expressão da racionalidade impessoal característica do Estado Moderno, acabou por conotar um sistema lento, precário, inflexível e dispendioso; em suma: ineficiente.” (GABARDO; 2002; p. 44)

De acordo com Souto (2001; p.131), a proposta da Reforma pressupunha que houvesse vinculação direta entre a concepção econômica de eficiência e a “modernização da gestão do Estado”. Se supunha que uma maior eficiência traria conseqüentemente um melhor atendimento das expectativas da sociedade. Bresser Pereira argumentou que, para se livrar das influências políticas e sua captura por grupos específicos de interesse (*rent seeking*), a burocracia teve que recorrer a um processo de insulamento, que posteriormente a afastou da população (BENTO; 2003; p. 83-84) Então, pretendendo opor-se ao insulamento burocrático, Bresser e os analistas da Reforma trataram de fixar, normativamente, a própria lógica normativa pluralista como horizonte a partir do qual deveria se estruturar a Administração Pública. Presumiram eles que a obtenção de maior eficiência da burocracia ajudaria a dar sustentabilidade e estabilidade ao sistema político contra golpes e legitimar as escolhas realizadas. Assim, para além dos instrumentos institucionais técnicos, organizacionais e de gestão, as políticas governamentais requereriam estratégias políticas, de articulação e de coalizões que dessem sustentabilidade e legitimidade às decisões, independente do grupo ou partido político ou extração ideológica a que se vincule. (BENTO; 2003; p. 85)

Contudo, apesar de tratar a Reforma Gerencial como uma alternativa a ordem administrativa à burocracia e ao patrimonialismo, o *gerencialismo* de Bresser Pereira se *estrutura* combinando um processo de *monocratização*, via núcleos

estratégicos, e *flexibilização da burocracia*, podendo incorporar traços do patrimonialismo. Nossas críticas às tentativas de Bresser (1996, 1998a e 1998b e Grau, 1998) negar a articulação de seu projeto às orientações do gerencialismo neoliberal se apoia nas análises realizada por (SOUZA FILHO, 2011), (PAULA, 2005) e (NOGUEIRA, 2004).

Para Souza Filho (2011), Bresser Pereira defende um receituário tipicamente neoliberal, “ainda que negue logo em seguida. A negação da vinculação ao ideário neoliberal é argumentada dizendo apenas que sua posição não mitifica o mercado, como fazem os neoliberais, e que a economia orientada para o mercado não se confunde com a ideia de uma economia coordenada pelo mercado.” Para se distanciar do neoliberalismo, o ex-ministro apresenta-se como integrante de uma esquerda moderna, alternativa, vinculada ao movimento da “terceira via”.

Conforme Paula (2004, p. 70-77), Bresser Pereira apesar de aparentemente criticar o neoconservadorismo, mantém o eixo liberal e o adapta à globalização; não desprezando determinadas reformas neoconservadoras, o que comprova sua fundamentação liberal e seu traço de continuidade entre a terceira via e o neoconservadorismo. Para Nogueira (2004, p. 53), “a reforma estacionou nos limites da propalada desconstrução neoliberal do Estado, dedicando-se a desenhar uma imagem negativa do fenômeno estatal e a conceber a reforma como uma operação para comprimir o Estado, não para melhorá-lo”.

Para Fiori (2001a, p. 135 e 142), a Reforma seguiu a cartilha neoliberal e a teoria da escolha pública, desideologizando a política e despolitizando a gestão para garantir a direção social neoliberal a ser implementada pelos governos. Isto se confirma, segundo Borges *apud* Souza Filho (2011), pela proposta de autonomia do Banco Central e pela Lei de Responsabilidade Fiscal como estratégias para consolidar essa ordem administrativa fundada na centralização burocrática. Esta concepção, posteriormente, veio a ser introduzida expressamente como um princípio constitucional pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998, modificando a estrutura da Administração Pública no Brasil e acrescentando aos quatro princípios constitucionais da Administração Pública, um quinto, o da eficiência.

4.2.3 A Eficiência baseada no Mercado

O Princípio da Eficiência, desde a Reforma, tem sido avocado como justificativa para a redução dos gastos públicos e diminuição da estrutura burocrática da administração pública. A partir da própria EC nº 19, se formalizou, no plano institucional, uma série de possibilidades para restringir a estruturação do quadro burocrático da administração pública. De acordo com Diniz:

“(...) o cerne das propostas do Executivo estaria constituído pela flexibilização do serviço público, notadamente em relação à estabilidade (admitida apenas para o núcleo estratégico e as atividades exclusivas), ao regime jurídico único, à isonomia e à forma de ingresso via concurso público, mudanças que em seu conjunto, afetariam as bases do sistema em vigor.” (DINIZ, 2000, p. 51-52)

Subjacentes às pretensões de eficiência da EC nº 19, vem sendo observadas, desde sua publicação, ações conjuntas, em diversas esferas administrativas estatais, que adotam em larga escala o regime celetista em substituição ao estatutário, para possibilitar a dispensa nos moldes privados; quebra da estabilidade; frequentes cortes orçamentários e aviltamento da situação dos servidores públicos; ênfase nos "resultados", nas "metas", e menosprezo aos "procedimentos", com a conseqüente "flexibilização" (entenda-se descaso) do princípio da legalidade em matérias vitais, tais como licitações, contratações de bens e serviços, nomeação / contratação / dispensa de servidores públicos.

Nesse contexto, como conclui Souza Filho (2011), comprova-se o tratamento paradoxal da crítica à burocracia apresentado pelo projeto da Reforma. Por um lado, verificamos o movimento de monocratização burocrática, via núcleos estratégicos e, por outro, pelo esfacelamento do quadro burocrático, via medidas de flexibilização, voltadas para a redução do gasto público e a finalidade do ajuste fiscal.

Em síntese, a perspectiva de eficiência baseada no mercado apresenta forte orientação neoliberal pois, como salienta Souza Filho (2011, p.287), reafirmou o projeto de internacionalização subordinada ao capital internacional, hegemonizado pela sua fração financeira, através de um processo facilitado de transferência patrimonial do Estado para as empresas privadas e de redução da intervenção distributivista do Estado na sociedade. A Reforma nestes moldes propôs a

substituição dos mecanismos tradicionais de alocação de recursos, calcados no planejamento a priori, pela competição do setor público com o setor privado, ou mesmo dentro do setor público por esses mesmos recursos. Como consequência, verificamos uma retração das políticas sociais, particularmente da seguridade social, com a mercadorização da saúde, a focalização na assistência social e a reforma da previdência.

4.2.4 A Repartição Política do Produto Social

Em nossas análises precedentes, concluímos também ser possível, e ao nosso ver desejável, avaliar a eficiência orçamentária de políticas sociais numa perspectiva integrada e subordinada a um critério de efetividade pautado na “radicalização da distribuição como critério de supremo de avaliação”. Para que isto ocorra, investigamos como poderia se estabelecer um critério avaliativo que meça o quanto as políticas sociais, inseridas na totalidade concreta das formas de intervenção do Estado nas diversas esferas econômicas, são eficientemente redistributivas.

Para Bresser-Pereira, esta interferência na esfera da repartição do Estado afeta diretamente a estrutura do mercado e a lei do valor. Segundo ele, ao fazer parte da infraestrutura econômica como agente de produção e distribuição da renda, o Estado se submete às leis do mercado ao mesmo tempo que rompe com elas.

“Na medida em que o Estado passa a intervir diretamente no econômico, a “neutralidade” do mercado e da lei do valor²⁵ deixa de prevalecer, sendo substituída pelo partidatismo da política, ou seja, pelo princípio do poder. Dessa forma, não apenas o econômico e o político voltam a se confundir, mas o econômico passa a se subordinar

²⁵ Aqui se encontra uma questão teórica importante: o fato da ação do Estado manipular “preços” não significa que a lei do valor não se realizará. A Lei do valor é histórica e expressa as lutas de classe de cada momento. Além disso, o preço das mercadorias não expressa diretamente seu valor. O valor é a base do preço, mas não se identifica com ele. Assim, o Estado ao intervir no econômico cria tensões e contradições na dinâmica do valor o que mostra a não neutralidade do valor em si, ou seja, seu componente político estrutural. Basta ver como Marx indica o valor da força de trabalho: existe um componente moral e histórico na definição do valor da força de trabalho. Neste sentido, como o valor de toda e qualquer mercadoria é o tempo de trabalho socialmente necessário para sua produção ou reprodução (no caso da força de trabalho) a lei do valor não é neutra, é historicamente determinada e está relacionada a uma dimensão política derivada das lutas de classe. (SOUZA FILHO, anotações)

ao político, ao mesmo tempo em que dialeticamente o condiciona. A subordinação ocorre na medida em que as atividades econômicas transformam-se em decisões do Estado e das grandes empresas, na medida em que a impessoalidade do mercado competitivo dá lugar à "personalização", em termos de classes, frações de classes, e de grupos das decisões econômicas." (BRESSER-PEREIRA, 1982, p.7-8)

Então, na opinião de Bresser Pereira (1982), pela interferência política na economia, ocorrerá o condicionamento econômico do político, pois, na medida em que o Estado, ao tomar decisões econômicas, não desenha livremente sobre um quadro em branco; suas opções de beneficiar este ou aquele grupo, de estimular este ou aquele setor, de incentivar esta ou aquela região, encontrará sempre o limite no fato de que, em sentido material, se alguém recebe, outro é obrigado a dar.

“(...) dessa forma, não apenas o econômico e o político voltam a se confundir, mas o econômico passa a se subordinar ao político ao mesmo tempo que dialeticamente o condiciona” (BRESSER PEREIRA, 1982)

Embora reconheçamos que existam várias questões relevantes a respeito do papel do Estado na infraestrutura econômica a serem respondidas, tais como as razões da intervenção do Estado, a extensão da intervenção estatal e quais os instrumentos da intervenção, limitamos nosso exame da eficiência das políticas sociais a esfera da repartição e da produção, investigando em que medida a eficiência se daria em função da redistribuição da riqueza socialmente produzida, favorecendo a classe dominada. Para procedermos tal exame, consideramos a classificação orçamentária elaborada pelo próprio Bresser-Pereira, no artigo Despesas do Estado, repartição e valor²⁶. Vejamos a seguir, como em 1982, o ex-Ministro classificava as despesas públicas.

Despesas de administração e segurança

Correspondem às despesas destinadas a manutenção do Poder Legislativo e Judiciário, da polícia e das forças armadas. O Estado, por intermédio de tais ações, se coloca a serviço das classes dominantes, pois assume um papel repressivo

²⁶ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. (1982) Despesas do Estado, repartição e valor. Revista de Economia Política 2(3), julho-setembro 1982: 5-30.

fundamental para a defesa da propriedade, ou, em outras palavras, para a manutenção da ordem interna. Secundariamente, a segurança interna também interessa a toda população quando se trata de reprimir o crime comum e não apenas o crime político. Além disso, entende o autor que as despesas com a segurança são também fundamentais para a manutenção dos estados nacionais, que vivem em permanente conflito. Por esta razão, compete, segundo ele, às forças armadas a função clássica de defesa (ou ataque) contra o inimigo externo. O pressuposto econômico desse tipo de atividade é que o excedente, além de ser apropriado pela classe dominante, é também apropriado diferentemente pelos países, nos quadros de diversas formas de conflito entre nações.

Despesas de consumo social

São aquelas através das quais o Estado fornece serviços de interesse da população de forma gratuita ou subvencionada. Incluem-se aí serviços tais como a construção e manutenção de ruas e estradas de rodagem e a iluminação pública, educação, saúde, saneamento básico, esportes e cultura. Como também, devem ser consideradas nesta classificação as despesas sociais como auxílio-desemprego, suplementação alimentar, e as despesas com a previdência social. Incluem-se finalmente entre as despesas de consumo social as despesas com transportes urbanos de massa e com serviços públicos de luz, água e esgotos, quando subvencionadas. Se esses serviços não forem subvencionados, sendo totalmente autofinanciáveis, inclusive os investimentos necessários, deixarão de ser de consumo social, passando a ser consumo privado.

Bresser-Pereira distingue dois tipos de despesas de consumo social: as despesas de consumo social de base, destinadas principalmente aos trabalhadores, e as despesas de consumo social de luxo, orientadas para as camadas média e altas de tecnoburocratas e capitalistas. O autor classifica como despesas de consumo social de base aquelas destinadas principalmente às camadas pobres, as quais os ricos preferem e podem pagar pelo consumo privado. E classifica como despesas de consumo social de luxo especialmente aquelas não sujeitas ao consumo privado, como saneamento básico, asfaltamento de ruas, serviços públicos, a tendência é sempre dos mais ricos serem atendidos prioritariamente. Estas são principalmente despesas urbanas, e são em princípio os bairros mais ricos que recebem maiores benefícios do poder estatal. Mas, há também outras a

serem incluídas nesta lista, tais como as despesas não urbanas que interessam primordialmente àqueles de maior renda, como as estradas de rodagem orientadas principalmente para o turismo (e não para o transporte de mercadorias) em um país em que o automóvel é ainda o privilégio de uma minoria. É o caso também de certas despesas com educação e cultura obviamente orientadas para as classes dominantes.

Despesas de acumulação estatal

São fundamentalmente os investimentos em empresas estatais financiados pelos fundos públicos e não por seus próprios lucros. As empresas públicas surgem especialmente em função do imperativo do desenvolvimento que se manifesta nos países de desenvolvimento tardio, pois se entende que só o Estado tem condições de realizar a poupança forçada necessária aos grandes investimentos necessários. Bresser-Pereira observa que nos países já desenvolvidos, tais empresas tendem a se concentrar nos setores menos lucrativos, em que os investimentos mínimos são muito grandes e/ou muito arriscados e/ou com prazo de maturação muito longo. Há também o caso em que o Estado tende a assumir atividades do setor privado anteriormente lucrativas, mas que deixaram de sê-lo. Tudo isto acontece porque o Estado procura interromper a tendência declinante da taxa de lucro, subsidiando o setor privado. Finalmente, há a possibilidade de ampliação da área de atividades do setor estatal produtor de mercadorias pode acontecer por motivos políticos. Mesmo neste caso, conforme Bresser-Pereira, muitas vezes, a acumulação privada é muito mais incentivada do que prejudicada pela intervenção estatal.

Subsídios à acumulação privada

São por excelência uma forma do Estado aumentar a taxa de lucro de determinados setores considerados prioritários do ponto de vista do planejamento econômico, estabelecendo uma hierarquia de taxas de lucros (ao invés de equalizar as taxas pressupostas pelo modelo do capitalismo competitivo). Alguns destes subsídios, no entendimento de Bresser-Pereira, tais como construção de estradas de rodagem destinadas principalmente ao transporte de cargas, o financiamento de pesquisas científicas e do desenvolvimento tecnológico não são geralmente considerados acumulativos, mas em última análise deveriam ser. As despesas com uma estrada de rodagem, por exemplo, são ao mesmo tempo consumo social (de

luxo em um país subdesenvolvido onde só uma minoria possui automóveis) e subsídio à acumulação privada na medida em que aumentam a taxa de lucro de determinados setores considerados prioritários do ponto de vista do planejamento econômico.

O Resultado da Intervenção do Estado na Repartição da Produção

A partir da categorização das despesas do Estado, Bresser-Pereira utiliza-se de um modelo simplificado de contas nacionais, baseado num sistema econômico fechado, onde a produção em termos de despesa, Y_D , é medida por:

$$Y_D = C + I + E$$

onde:

C – Consumo privado direto,

I – Investimento privado, e

E – Despesas estatais, que por sua vez é decomposta por:

$$E = G + U_B + U_L + S + A$$

onde:

G – Administração e segurança,

U_B – Consumo social básico,

U_L – Consumo social de luxo,

S – Subsídio à acumulação privada, e

A – Acumulação estatal.

E a produção em termos de renda, Y_Y , poderia ser medida por:

$$Y_Y = W + O + R + T + Z,$$

onde:

W – Salários dos trabalhadores operativos,

O – Ordenados (salários) dos tecnoburocratas ou classe média coordenativa,

R – Lucros dos capitalistas (considerados estes rendimentos livres de impostos diretos e indiretos).

T – Tributos, e

Z – Lucros das empresas estatais,.

A partir daí, Bresser-Pereira prossegue em sua análise apurando o efeito das despesas do Estado na repartição da produção social. Para fazê-lo, afasta-se de uma discussão mais profunda a respeito do papel das empresas públicas e, de forma simplificada, fixa a condição na qual as despesas de investimento em

empresas estatais se dá exclusivamente com recursos provenientes dos lucros obtidos pelas mesmas.

$$\mathbf{A = Z,}$$

Prosseguindo, Bresser-Pereira supõe uma condição de equilíbrio orçamentário, que tem como implicação que as demais despesas estatais são financiadas integralmente por recursos provenientes dos tributos arrecadados:

$$\mathbf{G + U_B + U_L + S = T}$$

E, assim, substituindo na fórmula de mensuração da produção em termos de renda, Y_y , temos:

$$\mathbf{Y_Y = W + O + R + G + U_B + U_L + S + Z,}$$

Então, fazendo uso de sua análise precedente sobre as despesas estatais, Bresser-Pereira supõe que despesas de consumo social básico, U_B , poderiam ser consideradas salários indiretos e, por conseguinte, os salários totais, W_T , diretos + indiretos seriam dados por :

$$\mathbf{W_T = W + U_B}$$

Em seguida, supõe que os bens de consumo de luxo, U_L , poderiam tanto ser considerados ordenados indiretos como lucros indiretos. As despesas de administração e segurança poderiam também ser consideradas ordenados indiretos como lucros indiretos. Os subsídios à acumulação privada seriam lucros indiretos. Com isso, os ordenados e lucros totais que Bresser-Pereira atribui a classe dominante são mensurados pela seguinte fórmula:

$$\mathbf{O_T + R_T = O + R + U_L + G + S}$$

Então, utilizando a propriedade associativa da matemática, podemos reescrever a fórmula de mensuração da produção em termos de renda, Y_y , discriminando como fica repartida a produção após a intervenção do Estado a realização das despesas:

$$\mathbf{Y_Y = (W + U_B) + (O + R + U_L + G + S) + Z,}$$

E, fazendo as substituições

$$\mathbf{Y_Y = W_T + O_T + R_T + Z}$$

Contudo, para completar sua análise sobre a intervenção do Estado na repartição da produção social, Bresser-Pereira inclui a apuração do efeito da tributação do Estado sobre os salários, T_W , e sobre os ordenados e lucros, T_{R+O} , e monta o seguinte sistema de equações, na qual, discrimina a repartição em duas parcelas: uma que favorece a repartição, H , e uma outra que favorece a acumulação, J .

$$U_B - T_W = H$$

$$U_L + G + S - T_{R+O} = J$$

Então, com base na condição de equilíbrio orçamentário preestabelecida, Bresser-Pereira utiliza-se da seguinte equação:

$$U_B + U_L + G + S = T_W + T_{R+O} = T, \text{ e conclui que:}$$

$$H + J = 0$$

Como percebemos, a análise de Bresser-Pereira nos possibilita investigar a interferência do Estado a partir da análise da composição dos sinais de H e J , pois, como $H + J = 0$, se H for positivo J será negativo e vice versa. Neste sentido, se H é positivo, significa dizer que as despesas com políticas sociais subtraídas da tributação que incide sobre os salários têm, a partir da interferência do Estado, efeito redistributivo. Contudo, se, ao contrário, H é negativo, as despesas públicas com políticas sociais é inferior a tributação que incide sobre os salários e com isso, há um efeito contrário a redistribuição, que caracteriza a condição cunhada por Werneck Vianna como “Robin Hood as avessas”.

Notamos que uma análise de H e J pode nos fornecer algumas indicações para formularmos critérios de eficiência baseados na repartição. Em relação a composição das contas orçamentárias, poderíamos inferir que há duas condições a serem observadas. Primeiro, considerando as despesas orçamentárias, seria possível obter uma melhor redistribuição em favor da classe trabalhadora na medida em que os gastos estatais com políticas sociais superassem aqueles relativos ao consumo de bens de luxo, a administração e segurança e aos subsídios à acumulação privada. Em segundo lugar, considerando a arrecadação orçamentária, haverá uma melhor redistribuição na medida em que a tributação incidir progressivamente sobre o capital, o que revela uma contradição do capitalismo e ao mesmo tempo confirma o entendimento de Esping-Andersen de que:

“as modificações redistributivas no orçamento público ocorrem pelo lado do financiamento, como a implantação de sistemas tributários mais justos tendo como base a cobrança de impostos diretos e progressivos; e no lado dos gastos, destacadamente entre as políticas sociais, a edificação da seguridade social, articulando as políticas de seguros sociais, saúde e auxílios assistenciais.” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p.94)

Prosseguindo na análise, temos para Bresser-Pereira (1982) que, quando o poder político e sindical dos trabalhadores em países capitalistas mais avançados é alto e o nível de acumulação de capital já alcançou nível elevado, há uma tendência do orçamento público favorecer a redistribuição. Já, em países capitalistas subdesenvolvidos, como da América Latina, há uma tendência contrária. Isso, no entendimento do autor, indica que, quando há um fortalecimento das associações sindicais, se favorece uma melhor redistribuição do produto social. Bresser-Pereira supõe que em países onde os trabalhadores tenham poder político e sindical muito limitado, seria difícil obter melhoria na distribuição de renda, pois as políticas sociais assumiriam caráter compensatório em relação aos baixos salários reais diretos. Por conseguinte, a troca de salário direto por consumo social básico implicaria, nesse caso, numa redução do custo de reprodução de mão de obra, reduzindo o valor dos salários e aumentando a taxa de mais-valia medida nos mesmos termos²⁷.

Além disso, Bresser-Pereira supõe que, para tornar tais países mais desenvolvidos no capitalismo, seria necessário aumentar sua taxa de acumulação através do aumento da acumulação estatal e evitar que haja maior concentração de renda nas mãos de capitalistas e tecnoburocratas, pois estes direcionariam seu acréscimo de renda ao consumo de luxo e não à acumulação. Este entendimento de Bresser-Pereira em 1982 é contradito por ele mesmo posteriormente, quando ao descrever aspectos proposição da Reforma do Estado, afirma que a acumulação deveria ficar a cargo da iniciativa privada:

“(…) na produção de bens e serviços há hoje um consenso cada vez maior de que a propriedade deva ser privada, particularmente nos casos em

²⁷ O que ocorreria, conforme Ruy Mauro Marini em “Dialética da dependência”, nos países dependentes, através da transferência de valor da periferia para o centro.

que o mercado possa controlar as empresas comerciais.” (BRESSER-PEREIRAS, 1998b, p.15)

Bresser-Pereira (1982b) ainda sugere que, embora possam existir ineficiências em empresas estatais, as taxas de lucro destas abaixo da média seriam melhor explicadas pela cobrança de preços abaixo de seus custos de produção, que, dependendo do beneficiário, poderia caracterizar um subsídio à acumulação privada ou um consumo social.

4.2.5 A Eficiência Redistributiva

Em nosso estudo anterior, Rosa (2004), sobre a aplicação de métodos de programação matemática – DEA – na avaliação orçamentária de políticas sociais, não abordamos o objeto de nossa análise inserido numa perspectiva de totalidade e tampouco aplicamos um conceito de efetividade como um elemento “supremo” e integrador para formulação do modelo avaliativo. Foi estudada de forma independente a aplicação de um critério de eficiência orçamentária de políticas sociais. Além disso, como, na análise institucional que precedeu o referido experimento, não foram levadas em consideração as relações, conflitos e contradições que resultam da desigualdade estrutural do capitalismo e os impedimentos à liberdade de negociar, entendemos que a generalização dos resultados encontrados de forma acrítica poderia servir como suporte a despolitização da gestão, o que seria compatível com a perspectiva neoliberal e a teoria da escolha pública e, por conseguinte, com aquilo que criticamos neste trabalho.

Uma análise dos processos administrativos recentes, desde a publicação da EC 19 até o presente, revela haver uma generalização da ideia de necessidade de obtenção de maior eficiência do Estado como forma de superar a crise vigente. Crise esta apontada por Bresser-Pereira (1998b, p.7) como fiscal, de governabilidade e sobretudo burocrática, em razão das lacunas entre as demandas da sociedade e a capacidade de oferta do Estado.

Nesta seção, indagamos como se daria a aplicação do critério de eficiência na avaliação orçamentária de políticas sociais numa perspectiva integrada subordinada a um critério de efetividade pautado numa radical distribuição que se daria na medida em que as políticas sociais conseguissem mitigar os efeitos do capitalismo e

o transformassem passo a passo, conduzindo a uma completa reestruturação da sociedade. Estas pretensões são compatíveis com os socialdemocratas que, conforme Pzeworski (1989), entendiam²⁸ que seria suficiente seguir a trilha das reformas, pois supunham que estas seriam cumulativas e irreversíveis. Para prosseguirmos em nossa análise, consideremos como objeto de estudo a origem e destinação dos recursos das políticas sociais no fundo público.

Reverendo a análise feita por Bresser-Pereira (1982) sobre a intervenção do Estado na repartição da produção social, podemos tirar algumas conclusões úteis para a formulação de critérios de eficiência nos moldes aqui pretendidos. Primeiramente, simplificando a formulação de Bresser-Pereira, podemos distinguir apenas duas classes: uma que corresponde a boa parte da população, que só possui como propriedade a sua força de trabalho, e outra que acumula a riqueza resultante da apropriação privada dos frutos do trabalho. Assim, o modelo alterado daquele apresentado por Bresser-Pereira (1982) ficaria assim constituído:

$$U_B - T_W = H$$

$$U_L + G + S - T_R = J$$

onde:

G – Administração e segurança,

U_B – Consumo social básico,

U_L – Consumo social de luxo,

S – Subsídio à acumulação privada,

T – Tributos,

T_W – Parcela de tributos incidentes sobre os salários, e

T_R – Parcela de tributos incidentes sobre o lucro.

Então, dado que $T_W + T_R = T$ e $T_W \geq 0$ e $T_R \geq 0$, podemos concluir que para ocorrer uma radical distribuição a partir das políticas sociais e serem mitigados os efeitos do capitalismo, transformando-o passo a passo e conduzindo a uma completa reestruturação da sociedade, teríamos que a parcela de tributos incidentes sobre os salários deveria ser nula, ou seja, $T_W = 0$ e $H = U_B$.

Além disso, assumindo o pressuposto de equilíbrio orçamentário e que o lucro das empresas estatais seria integralmente reinvestido nelas próprias, temos que U_B

²⁸ Na análise que realizamos em seguida explicitamos nossa crítica a este entendimento dos socialdemocratas.

+ $U_L + G + S = T$ onde $U_B \geq 0$, $U_L \geq 0$, $G \geq 0$, $S \geq 0$ e daí que $U_B = T_R - U_L - G - S$. Logo, a redistribuição das políticas sociais corresponde a diferença entre os tributos que incidiram diretamente sobre o lucro e as despesas feitas pelo Estado com administração e segurança, consumo social de luxo e os subsídios a acumulação privada.

Daí, podemos concluir que, a partir da análise que fizemos das contas, para atender a condição de radical distribuição a partir das políticas sociais, a parcela redistribuída H será máxima quando T_R for máxima e U_L , G e S forem iguais a zero, o que faz com que $U_B = T_R$. Ou seja, todo o lucro capitalista tenha de ser repartido pelo Estado por intermédio das políticas sociais.

Porém, como já comentado, o fundo público é um espaço de luta política entre as diferentes forças da sociedade na busca pela inserção de seus interesses, marcado por tensões entre desigualdades sociais e cidadania. E também não podemos desconsiderar as flagrantes dicotomias presentes na estrutura social, tais como a gritante diferença de poder econômico entre classes que, de um lado, possibilitam enorme acúmulo de riqueza, resultante da apropriação privada dos frutos do trabalho, e, de outro, uma enorme pobreza que atinge boa parte da população, que só possui como propriedade a sua força de trabalho. Como nos diz Mandel (2001, p.30) “o conjunto dessas relações de produção determina, em última instância, o conjunto das relações sociais – na sociedade de classes – e, assim a própria estrutura da sociedade.” Por isto, como já comentamos no capítulo anterior, nos parece improvável que, mantido o modo de produção capitalista, venha a ser atendida em termos absolutos a condição de radical distribuição pretendida por intermédio das políticas sociais, embora não estejamos dizendo que tenhamos abandonando a redistribuição enquanto critério de referência para a avaliação de eficiência.

Por outro lado, também é possível considerar a ocorrência da condição inversa da radical distribuição, que ocorreria quando a parcela de tributos incidentes sobre os lucros for nula, ou seja, $T_R = 0$ e $J = U_L + G + S$, o que nos permite concluir que, para atender uma condição completamente oposta a redistribuição a partir das políticas sociais, a parcela redistribuída J será máxima quando T_w for máxima e U_B for igual a zero, o que faz com que $U_L + G + S = T_w$. Ou seja, que toda massa salarial venha a ser repartida pelo Estado em favor da classe burguesa. Ao nosso

ver, esse quadro extremo também muito provavelmente passível de se configurar, pois não haveria como reproduzir a força de trabalho.

Desta forma, **retomando nosso entendimento de que as políticas sociais serão mais ou menos efetivas na medida em que os objetivos pretendidos apontarem respectivamente para maior ou menor aprofundamento e expansão de direitos da classe trabalhadora** e que o capitalismo busca assegurar a reprodução da força de trabalho para se manter, podemos concluir que jamais serão configuradas as situações extremas em que H ou J sejam máximos, no capitalismo. Mas, se politicamente são abertas possibilidades na via democrática de introduzir algum controle social sobre o movimento do capital, onde as políticas sociais ainda podem constituir pelo menos de forma parcial vitória da Economia Política do trabalho, ainda há condição de ser oferecida alguma proteção aos trabalhadores em face dos efeitos deletérios da exploração capitalista.

É por assim dizer que, pelas razões apresentadas, a alternativa de medir a eficiência orçamentária de políticas sociais submetida a um critério de redistribuição requer que se leve em consideração, de forma conjugada, a progressividade da incidência dos tributos e o peso atribuído às despesas com políticas sociais no total das despesas orçamentárias. Temos então que as políticas sociais serão mais eficientes quando a classe trabalhadora, na luta política com as diferentes forças da sociedade, tiver tido êxito na inserção de seus interesses no fundo público, fazendo com que recaia no orçamento público menor incidência tributária sobre os salários e que haja maior percentual de gastos universais, ou consumo social básico utilizando os termos de Bresser-Pereira. Fazendo uso das fórmulas, a eficiência redistributiva orçamentária de políticas sociais pode ser assim medida:

H / T, onde

$H > 0$ (senão ocorre o efeito “Robin Hood as Avestas”) e

$T \geq 0$ (por definição pois, se não houver tributação, não há orçamento público)

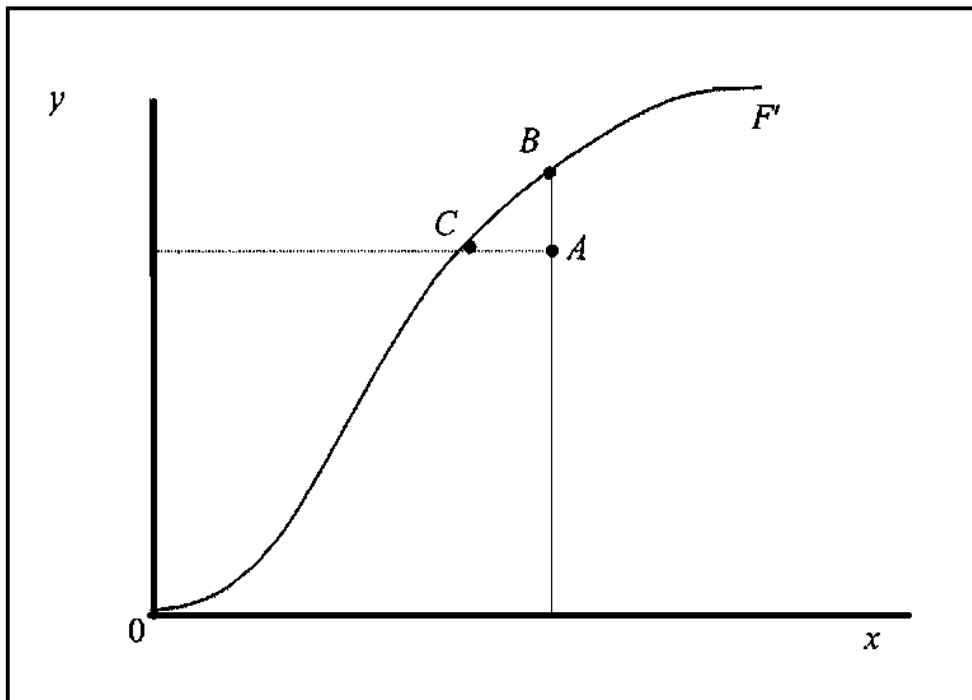
Contudo, para que se torne possível mensurar a eficiência nesses moldes, ainda se requer que a contabilização do orçamento tenha adotado uma classificação das contas públicas compatível e abrangente o suficiente. O modelo de contas utilizadas por Bresser-Pereira (1982) apesar de sua utilidade e simplicidade para apresentarmos nossa linha de argumentação, carece de maior detalhamento e difere do modelo aplicado pela Administração Pública no Brasil

4.2.6 A Avaliação de Eficiência Revisitada

Já vimos que a indicação do ajuste de eficiência depende da escolha das variáveis de *input* e de *output* da política social durante a formulação do modelo avaliativo. Se uma variável tiver sido definida como *input*, o ajuste de eficiência decorrente de tal definição indicará possivelmente sua redução. Já, se esta mesma variável tiver sido definida como *output*, o ajuste de eficiência decorrente de tal definição indicará possivelmente a necessidade de sua ampliação. Como já comentamos, não há impedimentos para que a avaliação e, com isto, a escolha das variáveis de *input* e *output* estejam orientadas por um critério de efetividade baseado na radical distribuição do produto social. Pois, ainda que esta condição não seja verificada no capitalismo em termos absolutos, ainda considera-se desejável verificar em que medida as políticas sociais contribuem para um maior aprofundamento e expansão de direitos da classe trabalhadora.

Observemos na Figura 7 como ocorrem as indicações de ajuste numa avaliação hipotética de eficiência em que o ponto ineficiente A pode ter o ponto B ou o ponto C como referência para indicar os ajustes. Se adotar B por referência, a avaliação estaria orientada para *outputs*, ou seja, os ajustes indicados apontariam para a necessidade de aumento dos *outputs* “y” sem alterar o nível de *inputs* “x”.

Figura 7 – As Possibilidades de Ajustes



Por outro lado, se A adotar por referência a unidade representada no ponto C, a avaliação estaria orientada para *inputs*, ou seja, os ajustes indicados apontariam para a necessidade de redução dos *inputs* “x” sem alterar o nível de *outputs* “y”.

Retomando então a nossa discussão sobre as indicações de ajustes apontados em Rosa (2004), verificamos que foram definidos como *inputs* a quantidade de profissionais e de gêneros alimentícios e como *output* o quantitativo de crianças atendidas. Então, analisando os resultados do experimento na orientação para *inputs*, notamos que foram apontadas como mais eficientes as unidades que prestaram atendimento empregando a menor força de trabalho possível e a menor disponibilização de gêneros alimentícios, até o limite estabelecido como tempo médio mínimo despendido pelos profissionais e o consumo médio mínimo de alimentos por atendimento. O que fez com que o modelo de eficiência indicasse como possibilidade de obtenção de eficiência orçamentária a redução das despesas na política social avaliada. Porém, não houve a pretensão de generalizar a ideia de que a eficiência deveria ser obtida com a redução da participação das despesas com políticas sociais no total das despesas orçamentárias do Município.

Além do mais, como vimos na seção anterior, quanto maior for a parcela da despesa orçamentária com políticas sociais, mais eficiente em sentido redistributivo terá sido o fundo público. Ou seja, a busca pela eficiência deve ter por propósito ampliar a parcela de despesas orçamentárias com políticas sociais e não reduzi-las indistintamente, afinal, a eficiência redistributiva orçamentária de políticas sociais pode ser medida por:

$$H / T, \text{ onde } H > 0 \text{ e } T > 0$$

e

$$U_B - T_W = H$$

$$U_L + G + S - T_R = J$$

onde:

G – Administração e segurança,

U_B – Consumo social básico,

U_L – Consumo social de luxo,

S – Subsídio à acumulação privada,

T – Tributos,

T_W – Parcela de tributos incidentes sobre os salários, e

T_R – Parcela de tributos incidentes sobre o lucro.

Temos que considerar também que as observações empíricas e estabelecimento de padrões de eficiência cria a oportunidade de que a economia orçamentária obtida com os ajustes de eficiência indicados possam ser revertidos no atendimento de uma maior parcela da população que não vinha sendo atendida ou era atendida de forma precária. A avaliação de eficiência, neste sentido, pode ter por propósito indicar ajustes que **contribuam para aprofundar e expandir direitos da classe trabalhadora.**

Afinal, não podemos ignorar que em Rosa (2004) também foi feita avaliação de eficiência orientada a *outputs*, que indicou possibilidades de ampliação, no modelo CCR, da quantidade média de crianças atendidas por mês de 18.052 para 27.541, ou seja 52,6% do atendimento total do Programa realizado em 2001. E, no modelo BCC-OUT, indicou a possibilidade de ampliação da quantidade média de “crianças” atendidas por mês de 18.052 para 22.920, ou seja, um aumento de 27 %. Ao nosso ver, isto comprova a possibilidade da avaliação de eficiência ser utilizada como instrumento que indica caminhos para uma maior redistributividade. E, para sermos

mais precisos, entendemos que seja possível avaliar a eficiência de políticas sociais considerando uma perspectiva de totalidade dos recursos que tramitam pelo orçamento, suas fontes de financiamento e a amplitude da parcela da sociedade que se apropria do produto social, e com isto subordinar a eficiência a um **maior aprofundamento e expansão de direitos da classe trabalhadora.**

5 Conclusões e Recomendações para Futuras Pesquisas

No presente trabalho, partimos da apreensão de uma parcela da literatura para fazer uma análise crítico-teórica da aplicação dos fundamentos e argumentos teórico-históricos e político-econômicos do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado na formulação de critérios de desempenho na avaliação orçamentária de políticas sociais. Em termos mais precisos, direcionamos nossas análises para a alegação de neutralidade dos argumentos utilizados na formulação e escolha dos critérios de avaliação de eficiência e como estes poderiam influenciar na redistribuição dos recursos do fundo público no Brasil.

Inserimos o debate sobre a questão do método e das abordagens correntes da política social e optamos por adotar a abordagem Marxista com a pretensão de ultrapassar a compreensão da avaliação como mera verificação instrumental da execução de políticas sociais e levar em conta as experiências de participação e as articulações nos processos de mobilização e organização das classes subalternas no espaço societal objeto da intervenção. Assumimos como ideia central que, pela política, atores coletivos possam se credenciar para apresentar alternativas distintas de encaminhamento de propostas de enfrentamento dos conflitos que inexoravelmente acompanham o exercício da cidadania em sociedades de classe.

Ao adotar a abordagem Marxista, assumimos a categoria trabalho como central para compreensão do próprio fenômeno humano-social e fundante do processo de constituição do ser social. Por conseguinte, refutamos argumentos que afirmam que o trabalho constitua uma atividade natural, pois como bem ressaltam Netto e Braz, o trabalho decorre de uma “relação mediada entre o seu sujeito (aqueles que o executam, homens em sociedade) e o seu objeto (as várias formas da natureza, orgânica e inorgânica)” (NETTO e BRAZ, 2006, p.32). Consideramos a política social inserida no conjunto de atividades inerentes ao trabalho, lhe conferindo assim a condição de atividade projetada, teleologicamente direcionada para cumprir uma finalidade estabelecida pelos sujeitos em sua convivência na sociedade. Concluimos que a questão social e a política social são categorias que expressam a contradição fundamental do modo de produção capitalista, contradição esta fundada na produção e apropriação da riqueza gerada socialmente, que ocorrem na medida em que os trabalhadores produzem a riqueza e os capitalistas se apropriam dela.

Entendemos que no processo avaliativo orçamentário de políticas sociais sejam relevantes as flagrantes dicotomias presentes na estrutura social, tais como a gritante diferença de poder econômico entre classes que, de um lado, possibilitam enorme acúmulo de riqueza, resultante da apropriação privada dos frutos do trabalho, e, de outro, uma enorme pobreza que atinge boa parte da população, que só possui como propriedade a sua força de trabalho. Desigualdade essa que surge na medida em que os homens, ao proverem as necessidades de reprodução da própria vida, reproduzem as relações sociais determinadas pelo capitalismo. Então, no tocante a perspectiva orçamentária da avaliação, o fundo público foi por nós analisado como espaço de luta política, onde as diferentes forças da sociedade buscam inserir seus interesses na sociedade. E por isto, concluímos que a avaliação orçamentária deve ir além da análise das estruturas contábeis, levando em consideração as forças sociais e os interesses envolvidos na apropriação dos recursos públicos, bem como a discussão a respeito de como são obtidos e como são aplicados os recursos do fundo público nas políticas sociais. Então, ao nosso ver, a avaliação orçamentária deve permitir que se compreenda e se mensure a importância dada a cada política social no contexto histórico da conjuntura econômica, social e política vivenciada no País.

A partir da crítica aos preceitos teóricos trazidos pelo gerencialismo, verificamos que, embora o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado reafirme a necessidade de racionalização dos recursos, se considerada uma perspectiva de totalidade, as contradições e as tensões em que se inserem as relações sociais, se fez ainda necessária uma análise mais aprofundada das implicações do pressuposto, sugerido pelo Plano, da necessidade de priorização indiscriminada do critério de eficiência. Em síntese, verificamos não ter havido na argumentação de Bresser-Pereira (2010) uma análise fundamentada da obtenção e destinação de recursos no fundo público. Notamos que para Bresser-Pereira a efetividade constituía um critério avaliativo possivelmente já superado, o que para nós comprova que em sua argumentação em favor da priorização do critério da eficiência há a supressão do reconhecimento da existência de interesses de classe contraditórios, refutando o ponto de vista marxista de que políticas sociais sejam funcionais a reprodução do capitalismo.

Bresser-Pereira (2010; p. 115) chega a afirmar que os princípios por ele defendidos na Reforma independem de ideologia para sua adoção por distintos partidos políticos, sendo compatível tanto com governos de esquerda como de direita. Supõe que bastaria ser eficiente para que haja legitimidade política do Estado Social. Notamos aí claramente a presunção de neutralidade de sua noção de efetividade, pois sugere que uma “eficiente” alocação de recursos legitimaria por si só o Estado Social. Tenta induzir, portanto, ao entendimento de que o critério de eficiência teria supremacia em relação ao critério de efetividade. Além do mais, quando estabelece que o critério de eficiência deve estar orientado para mercado deixa transparecer sua finalidade de favorecer a acumulação capitalista. É defendido assim o papel compensatório das políticas sociais e delas é retirado seu caráter universal, a partir de uma perspectiva focalista. Os fundamentos dessa matriz de Estado indicam claramente a mercantilização dos direitos sociais e não a sua defesa; indicam uma retração do Estado de direito conseguido com a luta das forças democráticas brasileiras; indicam uma instrumentalização dos direitos por uma “racionalidade econômica”; indicam um retrocesso na construção democrática e no exercício da cidadania.

Admitimos, neste trabalho, que as políticas sociais possam servir de espaço de mediação na defesa dos interesses dos trabalhadores e, por conseguinte, que a efetividade possa ocorrer de forma parcial. **E, adotando uma perspectiva marxista de democracia, consideramos que as políticas sociais serão mais ou menos efetivas na medida em que os objetivos pretendidos apontarem respectivamente para maior ou menor aprofundamento e expansão de direitos da classe trabalhadora.** Por isto, concluímos que, na medida em que possibilitem na via democrática a introdução de algum controle social sobre o movimento do capital, as políticas sociais ainda constituem vitória, embora parcial, da Economia Política do trabalho, pois oferecem alguma proteção aos trabalhadores em face dos efeitos deletérios da exploração capitalista.

Em nossa análise, defendemos que a busca pela eficiência deve, pela tensão criada, contrariamente ao que sugerem os ideais neoliberais, possibilitar a classe trabalhadora buscar a efetiva democratização em sentido substantivo, o que implica em dizer que, conforme Souza Filho (2011), o “caráter racional” dos critérios avaliativos deva estar orientado à ampliação dos espaços comprometidos com a viabilização de melhorias imediatas nas condições de vida da população e para contribuir com a formação de um quadro administrativo que tenha condições de colocar-se a serviço da classe trabalhadora. O que, ao nosso ver, comprova ser fundamental o combate na via democrática da tendência autoreferenciada da burocracia e sua paralisia/reação frente às mudanças, como supõe Nogueira (1998, p. 260-261), criando maior controle social e controle público, como afirma Soares (2003), para propiciar transparência e fragilizar a direção hegemônica, criando, dessa forma, condições para o fortalecimento de ações contra-hegemônicas.

Concluimos ser desejável adotar critérios de avaliação orçamentária de políticas sociais que levem em conta as demandas e necessidades das classes dominadas, estabelecendo assim uma “racionalidade” que permita a utilização de algumas das expressões de sua materialidade, com o propósito de ampliar e aprofundar direitos, numa sociedade de classes. Assim, considerando que não haveria impedimentos para que a avaliação estivesse orientada a um critério de efetividade baseado na radical distribuição do produto social, mesmo admitindo que esta condição não viesse a ser verificada no capitalismo em termos absolutos, revisamos o experimento por nós realizado em Rosa (2004), onde havíamos aplicamos métodos de programação matemática na avaliação orçamentária de políticas sociais sem abordar o objeto analisado inserido numa perspectiva de totalidade e sem tampouco aplicar um conceito de efetividade como um elemento “supremo” e integrador para formulação do modelo avaliativo. O receio de que houvesse uma generalização indiscriminada e acrítica dos resultados do referido experimento e que isto suscitasse uma despolitização da gestão, compatível com a perspectiva neoliberal e a teoria da escolha pública, constituiu para nós uma das principais motivações do presente estudo.

Em Rosa (2004), indicamos possibilidades de obtenção de eficiência orçamentária reduzindo despesas orçamentárias na política social avaliada, porém, não havíamos tido a pretensão de generalizar a ideia de que a eficiência deveria ser obtida com a redução da participação das despesas com políticas sociais no total das despesas orçamentárias. Como pudemos comprovar em nossa análise sobre as possibilidades de repartição do produto social, quanto maior for a parcela da despesa orçamentária destinada às políticas sociais, mais eficiente em sentido redistributivo terá sido o fundo público. Ou seja, a busca pela eficiência deve ter por propósito, na perspectiva por nós assumida no presente trabalho, ampliar a parcela de despesas orçamentárias com políticas sociais e não reduzi-las. Além do mais, a obtenção de eficiência na implementação de uma política social cria a oportunidade de que a economia orçamentária obtida possa ser revertida para o atendimento de uma parcela da população que não vinha sendo atendida ou era atendida de forma precária.

Por fim, considerando que em Rosa (2004) também foram indicadas, sem a necessidade de modificar as despesas com políticas sociais, possibilidades de ampliação da quantidade média de “crianças” atendidas por mês em 27 %, no modelo com retorno variável de escala, e em 52,6%, no modelo com retorno constante de escala, concluímos que a avaliação de eficiência possa ser utilizada como instrumento para indicar caminhos para uma maior redistributividade e, com isto, fornecer informações que auxiliem o ajuste na alocação dos recursos orçamentários tendo em vista **contribuir para que se obtenha aprofundamento e expansão de direitos da classe trabalhadora.**

Como sugestão para novas pesquisas, propomos um aprofundamento crítico teórico sobre a aplicação de critérios de eficiência, eficácia e efetividade na avaliação orçamentária de políticas sociais. Para tornar mais explícitas as propostas interlocuções, sugerimos o desenvolvimento de estudos empíricos que apontem em que medida as políticas sociais poderiam contribuir com uma melhor distribuição do produto social. Neste caso, sugerimos o desenvolvimento de estudos em que sejam aplicados modelos de programação matemática conjugados com a análise do financiamento e do peso atribuído às políticas sociais no orçamento público.

6 Referências

- ABRUCIO, Fernando Luiz. (1997) **O impacto do modelo gerencial na administração pública**: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Cadernos ENAP. n. 10: Brasília, , p. 52. Disponível em: <<http://www.enap.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=258>>. Acesso em: 10 dez. 2011.
- ALFORD, Robert e FRIEDLAND, Roger. (1991) **Los poderes de la Teoría. Capitalismo, Estado y Democracia**. Ed. Manantial; Buenos Aires.
- ALMEIDA, Cristiane de Castro. (2003) **Cidadania e Bem-Estar**: Formação Histórica e Fundamentos Teóricos do Welfare State. Dissertação de Mestrado em Teoria Política. UFMG. Minas Gerais.
- ALMEIDA, S.S. SOARES, L.T., POUGY, L.G. *et al.* (2008) **Da Avaliação de Programas Sociais à Constituição de Políticas Públicas: a área da criança e do adolescente**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ.
- ALTHUSSER, Louis (1983) **Aparelhos Ideológicos de Estado**. Rio de Janeiro: Graal.
- ALVES, A. A. F. (2007) **Os Atuais Processos de Avaliação da Política de Assistência Social no Brasil**. 320 p. Dissertação (Doutorado em Serviço Social) – Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- ANASPS. (2011) **ANASPS on Line**. Ano XIV, Edição nº 1027, Brasília, 25 de Novembro de 2011.
- ARRETCHE M. (2000). **Uma Contribuição para Fazermos Avaliações Menos Ingênuas**. In Barreira M.C. e Carvalho M.C. Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais, São Paulo: PUC-SP.
- _____. (1998) **Tendências no estudo sobre avaliação**. In: RICO, Elizabeth. Avaliação de Políticas: uma Questão em Debate. São Paulo: Cortez Editora; IEE/PUC/SP, p. 29-39.
- _____. (1995) **Emergência e Desenvolvimento do Welfare State**: Teorias Explicativas. In: Boletim Informativo Bibliográfico, Rio de Janeiro, nº 39, 1º semestre.
- BACHRACH, Peter e BARATZ, Morton (1969) **Two Faces of Power** in CONNOLLY, W. (Editor) *The Bias of Pluralism*. Chicago-New York, Atherton Press, p. 51 a 64.
- BAKER J. (2000). **Avaliando o impacto dos projetos em desenvolvimento voltados à pobreza**. In Barreira M.C. e Carvalho M.C. Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais, São Paulo: PUC-SP.

BANDEIRA, Pedro. (1999) **Participação, Articulação de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional**. Texto para Discussão do IPEA, nº 630, Brasília. Disponível em <http://www.ipea.gov.br>. Acesso em: 20 ago 2002.

BANKER, R.D.; CHARNES, A.; COOPER, A.Y. Some models for estimating technical na scale inefficiencies in Data Envelopment Analysis. **Management Science**, 1984. n. 1 o. 30, p. 1078-1092.

BANKER, R.D.; CHARNES, A.; COOPER, W.W.; SWARTS, J. e THOPAS, D. An Introduction to Data Envelopment Analysis with Some of Its Models and Their Uses, In: J.L. Chan and J.M. Patton., eds. **Research in governmental and nonprofit accounting**, no. 5, pp. 125-63, 1989. JAI Press. Greenwich, CT

BARBER, Benjamin. (1970). **Review of Ralph Miliband**, State in Capitalist Society. American Political Science Review. 64: 92&-9.

BARR, N. (2004): **The Economics of the Welfare State**, 4th ed., Oxford: Oxford.

BARREIRA M.C. (2002). **Avaliação Participativa de Programas Sociais**. Lisboa: Veras Editora.

BARROS, R.P., MENDONÇA,R., HENRIQUES,R.(2000) **Desigualdade e pobreza no Brasil: Retrato de uma estabilidade inaceitável**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, V. 15, nº. 42, p. 123-142, fevereiro,.

BEHRING, E.R. (2006) **Fundamentos de Política Social**. In Serviço Social e Saúde: formação e trabalho profissional. São Paulo: Cortez/OMS.

_____. (2003) **Brasil em Contra-Reforma: desconstrução do Estado e perda de direitos**. 2. ed. São Paulo: Cortez.

_____. (2002) **Política social no capitalismo tardio**. 2. ed. São Paulo: Cortez.

_____. (2000) **As principais abordagens teóricas da política social e da cidadania**. In: Capacitação em Serviço Social e política social: Módulo 03: Política Social. Brasília: CEAD, p. 19-40.

BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete. (2006) **Política Social: Fundamentos e História**. São Paulo: Cortez Editora.

BEHRING, E.; SANTOS, S. (2009) **Questão social e direitos**. In: Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: Cfess/Abepss.

BELLONI, I. (2000) **Uma Metodologia de Avaliação da Eficiência Produtiva de Universidades Federais Brasileiras**. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção), Universidade Federal de Santa Catarina.

BENTHAM. Jeremy. (1974) **Uma introdução aos princípios da moral e da legislação**. Tradução de: BARAUNA, Luiz João. São Paulo: Abril Cultural.

BENTO, Leonardo Valles. (2003) **Governança e governabilidade na reforma do Estado**: entre eficiência e democratização. Barueri, SP: Manole.

BENTLEY, Arthur (1967) **The Process of Government**: Cambridge, Belknap Press.

BERRY, Jeffrey (1995) **The Advocacy Explosion** in THEODOLOU, S. e CAHN, M. Public Policy. The Essential Readings. New Jersey, Prentice Hall, p. 317 a 332.

BIONDI NETO, Luiz. (2001) **Neuro – DEA**: Nova Metodologia para Determinação da Eficiência Relativa de Unidades Tomadoras de Decisão. Rio de Janeiro. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção), Universidade Federal do Rio de Janeiro.

BOSCHETTI, Ivanete (2010) **Os custos da crise para a política social**. In: BOSCHETTI *et al.* (orgs.) Capitalismo em crise, política social e direitos. São Paulo: Cortez, p. 64-85.

_____. (2009) **Avaliação de políticas, programas e projetos sociais**. In: **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS. 760p.

_____. (2006) **Seguridade social no Brasil**: conquistas e limites à sua efetivação. Disponível em <<http://www.egem.org.br>>

_____. (2004) **Seguridade social e projeto ético-político do Serviço Social**: que direitos para qual cidadania? In: Revista Serviço Social e Sociedade n° 79. São Paulo: Cortez, p. 108-132.

_____. (2003) **Assistência social no Brasil**: um direito entre originalidade e conservadorismo. 2. ed. Brasília: GESST/SER/UnB.

_____. (Coord.) (2003) **Avaliação dos Dez Anos de Implementação da Lei Orgânica de Assistência Social**: o Olhar dos Conselhos Estaduais, Municipais e do Distrito Federal. Brasília: CNAS.

BOSCHETTI, Ivanete; SALVADOR, Evilásio. (2006) **Orçamento da Seguridade Social e Política Econômica**: Perversa Alquimia. Revista Serviço Social e Sociedade, v. 87, São Paulo, Cortez Editora.

BOWLIN, W. J., WALLACE, I. J. R., MURPHY, R. L. Efficiency based budgeting. (1989) **The Journal of Cost Analysis**, v. 8, p. 33-54.

BRASIL. (1988) **Constituição da Federal de República**. Brasília: Senado Federal.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. (1982) **Despesas do Estado, repartição e valor**. Revista de Economia Política 2(3), julho-setembro 1982: 5-30.

_____. (1995) **Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado**. Brasília, Ministério da Administração e Reforma do Estado.

_____. (1996) - **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil**. São Paulo, Editora 34.

_____. (1998a) - **Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado**, in: BRESSER PEREIRA, L.C. e SPINK, P. (org.) - Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro, Editora FGV.

_____. (1998b) **Da administração pública burocrática à gerencial**, in: BRESSER PEREIRA, L.C. e SPINK, P. (org.) - Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro, Editora FGV.

_____. (2010) **Democracia, estado social e reforma gerencial**. Rev. adm. empres. [online]. 2010, vol.50, n.1, pp. 112-116. ISSN 2178-938X. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rae/v50n1/a09v50n1.pdf> . Acesso em: 15 jun. 2012.

BRESSER PEREIRA, L. C. e GRAU, N.C. (org.) (1999) - **O Público Não-Estatal na Reforma do Estado**. Rio de Janeiro, Editora FGV.

BUCCI-GLUCKSMANN, Christine e THERBORN, Goran. (1981) **Le défi socialdémocrate**. Paris: Maspéro.

BUTLER, Eamom (1987) **A Contribuição de Hayek às Idéias Políticas e Econômicas de Nosso Tempo**. Rio de Janeiro, Instituto Liberal/Ed. Nórdica.

BUZANOVSKY, N. ; JORGE, M. J. ; FAÇANHA, L. O. ; AVELLAR, C. M. ; KWASINSKI, E. (2007) **Mensuração de Performance em Organizações Complexas: O Uso do Modelo DEA no IPEC/FIOCRUZ**. In: X Simpósio de Pesquisa Operacional e Logística da Marinha, 2007, Rio de Janeiro. X Simpósio de Pesquisa Operacional e Logística da Marinha.

CÂMARA, Cristina & LIMA, Ronaldo, M. (2000) **Histórico das Ongs/Aids e sua contribuição no campo das lutas sociais**. In: Cadernos Abong, nº28. Campinas: Ed. Autores Associados, out. 2000, p.29-74.

CAMERON, D.R. (1984) **Social Democracy, Corporatism, Labor Quiescence and the Representation of Economic Interest in Advanced Capitalist Society**, in John H. Goldthorpe (ed.), Order and Conflict in Contemporary Capitalism: Studies in the Political Economy of Western European Nations, Oxford: Clarendon Press: 143-178.

CARDOSO, L.C.; FAÇANHA, L.O.; MARINHO, A. (2002) **Avaliação de programas sociais (PNAE, PLANFOR, PROGER): eficiência relativa e esquemas de incentivo**. Rio de Janeiro: IPEA, jan. (Texto para Discussão n.º 1859).

CARDOSO, Franci et al. (2000) **Questão social: fenômeno vinculado à histórica luta de classes e determinante básico do serviço social como profissão**. In: SER SOCIAL. Revista semestral do Programa de pós- graduação em Política Social de departamento de serviço social UNB, nº6, janeiro a junho de 2000. P.79-93.

CARNOY, Martin. (1994) **Estado e teoria política**. 4. ed. São Paulo: Papirus.

_____. (1986) **O Estruturalismo e o Estado: Althusser e Poulantzas**, in Estado e Teoria Política, Campinas, Papirus.

_____. (1986) **Estado, Democracia e Transição ao Socialismo**, Ibid.

_____. (1986) **O Debate Alemão**, Ibid.

CARVALHO FILHO, J.S. (1999) **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: LUMEN.

CARVALHO, Alba. de. (1999) **A questão Social e as Transformações nas Políticas Sociais**: As respostas do Estado e da Sociedade Civil. Palestra proferida na Oficina Regional da ABESS. Fortaleza, 8 out. 1999.

CARVALHO, Rodrigo Pinto de. (2004) **O Último Paraíso?** Um Estudo Sobre o Estado de Bem-Estar Social Sueco. Monografia. Trabalho de Conclusão de Curso de Economia. UNESP. Araraquara.

CASTEL, Robert. (1998) **As Metamorfoses da Questão Social**. Uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes.

CASTRO SANTOS, Maria Helena. **Governabilidade, Governança e Democracia**: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. Dados [online]. 1997, vol.40, n.3. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52581997000300003>. Acesso em: 30 nov. 2012

CHARNES, A.; COOPER, W.W.; RHODES. (1978) Measuring the efficiency of decision making units. **European Journal of Operations Research**. vol.2, p. 429-444.

CHAUÍ, Marilena Sousa. (1984) **Política Cultural**. Porto Alegre: Mercado Aberto.

_____. (2000) **Convite à Filosofia**. São Paulo: Ed. Ática,.

_____. (2006) **Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas**. 11ª ed. São Paulo: Cortez,.

_____. (2012) **Palestra: Defesa da liberdade de expressão**. Evento em defesa da liberdade de expressão e por uma *Ley de Medios*, realizado no Sindicato dos Jornalistas de São Paulo, em 27/08/2012.

CIGNOLI, Alberto (1985) **Estado e Força de Trabalho: Introdução à Política Social no Brasil**, S. Paulo, Brasiliense.

CODATO, Adriano, PERISSINOTTO, Renato M.. (2009) **Marxismo e elitismo**: dois modelos antagônicos de análise social?. Rev. bras. Ci. Soc. [online]., vol.24, n.71, pp. 143-153.

COUTINHO, Carlos Nelson (1973) **El Estructuralismo y La Miseria de La Razón**, México, Ed. Era.

_____. (1984) **A democracia como valor universal**: notas sobre a questão democrática no Brasil. São Paulo: Salamandra.

_____. (1989) **Gramsci**: um estudo sobre seu pensamento político. Rio de Janeiro: Campus.

_____. (1994) **Marxismo e política**. Rio de Janeiro: Cortez,.

_____. (2000) **Contra a corrente**: ensaios sobre democracia e socialismo. São Paulo: Cortez.

COELLI, T., PRASADA, R. e BATTESE, G. (1998) **An Introduction to Efficiency and Productivity Analysis**, Kluwer Academic Publishers, USA.

COHEN, E. e FRANCO, R. (2004). **Políticas Sociais, Racionalidade e Avaliação**. In Avaliação de Projetos Sociais, Petrópolis: Vozes.

COIMBRA, Marcos S. (1987a) **Abordagens Teóricas ao Estudo das Políticas Sociais**, in Abranches, Sérgio e outros - Política Social e Combate à Pobreza, Rio, Jorge Zahar.

_____. (1987b) **Será Que o Marxismo Responde à Pergunta de como Surgem as Políticas Sociais?** Ibid.

COMMISSION on Social Justice (1993). **What is Social Justice?** In Pierson C. and Castles F. (2003) *The Welfare State Reader*. Cambridge: Polity Press.

CONNOLLY, William E. (1969) **The Challenge to Pluralist Theory** in CONNOLLY, W. (Editor) *The Bias of Pluralism*. Chicago-New York, Atherton Press, p.3 a 34.

CONTADOR, C.R. (2000) **Projetos Sociais**: avaliação e prática. São Paulo: Atlas.

COOPER, W.W.; SEIFORD, L.M.; TONE, K. (2000) **Data Envelopment Analysis**: a comprehensive text with models, applications, references and DEA-Solver Software. Norwell: Kluwer.

COORDENAÇÃO DE INDICADORES GERENCIAIS/SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE (SMS). (2002) Avaliando a eficiência dos hospitais gerais do SUS através da metodologia de Análise de Envoltória de Dados - DEA. **Coletânea Rio Estudos**, n.º 44, Rio de Janeiro, jan. Disponível em <http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br/index.htm>. Acesso em: 10 jun. 2002.

CORIAT, B. e WEINSTEIN, O. (2002) *Organizations, Firms and Institutions in the Generation of Innovation*. Paris: CREI–University.

COSTA, Maria Dalva, H. (2000) **O trabalho nos serviços de saúde e a inserção dos (as) assistentes sociais**. In: Revista Serviço Social e Sociedade, n.º 62. São Paulo: Cortez.

COUTINHO, Carlos Nelson. (1992) **Gramsci**: um estudo sobre o pensamento político. Rio de Janeiro: Campus.

_____. (1997) **Notas sobre cidadania e modernidade**. Praia Vermelha Estudos de Política e Teoria Social, Rio de Janeiro, Vol. 1, n.1, pp.123-144, 1 Semestre.

CRESPIGNY, A., HAYEK, F. A. (1979) **Liberdade Para o Progresso**. In: CRESPIGNY, A. e K. R. Minogue (orgs.) – Filosofia Política Contemporânea, Brasília, Ed. Univ. de Brasília.

CRONBACH, L.J. (1963) **Course improvement through evaluation**. Teachers College Records, 64. Columbia University.

_____. (1982). **Designing Evaluations of Educational & Social Programs**. San Francisco: Jossey-Bass.

CRUZ, M. M. (2011) **Avaliação de Políticas e Programas de saúde: contribuições para o debate**. In MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. **Caminhos para análise das políticas de saúde**, 2011. p.181-199 . Online: disponível em www.ims.uerj.br/ccaps.

DAHL, Robert. (1956) **A Preface to Democratic Theory**, Chicago, Univ. of Chicago Press.

_____. (1980) **Dilemmas of Pluralistic Democracy**, New Haven, Yale Univ. Press, 1982.

_____. (1989) **Um prefácio à teoria democrática**. Rio de Janeiro: Zahar.

DEMARCHI, J.J.A.A. (2001). **Suplementação volumosa: cana de açúcar**. In: Simpósio sobre Manejo da Pastagem, 18 , 2001, Piracicaba. Planejamento de Sistemas de Produção em Pastagens. Anais ... Piracicaba: Fealq (no prelo). Palestra apresentada dia 05/09/2001, das 15:40 h às 16:30 h.

DERANI, Cristiane. (2002) **Privatização e serviços públicos: as ações do estado na produção econômica**. São Paulo: Max Limonad.

DEBREU, G. (1951) **The coefficient of resource utilization**. *Econometrica*, Journal of the Econometric Society, v.19, no 3.

DEMO, Pedro. (2002) **Novos paradigmas em política social**. In: CARVALHO, D. B. B. de; DEMO, P.; SOUZA, N. H. B. de (org.). **Novos paradigmas da política social**. Brasília: UNB, Programa de Pós-graduação em Política Social, Departamento de Serviço Social.

DINIZ, E. (2009) **Estado, Variedades de Capitalismo e Políticas de Desenvolvimento em Países Emergentes** (mimeo)

_____. (2001) **Globalização, reforma do estado e teoria democrática** contemporânea. São Paulo Perspec. Vol.15, n.4, pp. 13-22.

_____. (2000) **Globalização, reformas econômicas, e elites empresariais**. Rio de Janeiro, Editora Fundação Getúlio Vargas.

_____. (1997) **Crise, reforma do Estado e governabilidade**. Rio de Janeiro, Editora Fundação Getúlio Vargas.

_____. (1996) **Governabilidade, Governance e Reforma do Estado: Considerações sobre o Novo Paradigma**. Brasília, ENAP, mimeo.

_____. (1995), **Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil nos Anos 90**. Dados, vol. 38, nº 3.

_____. (1982) **Voto e Máquina Política, Patronagem e Clientelismo no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Paz e Terra,.

DINIZ, E. e BOSCHI, R. (1991) **O Corporativismo na Construção do Espaço Público**. In: BOSCHI, R. (org.) **Corporativismo e Desigualdade**. Rio de Janeiro, Rio Fundo Ed./IUPERJ.

DOWNS, A. **An Economic Theory of Democracy**. New York: Harper & Row, 1957.

DRAIBE e AURELIANO. (1989) **A especificidade do welfare state brasileiro**. Economia e Desenvolvimento, n.3, Cepal, Brasília.

DRAIBE (1988) **O Welfare State no Brasil: características e perspectivas**, trabalho apresentado no Encontro Anual da Anpocs, n, 12, São Paulo, mimeo,.

_____. (2000). **Avaliando a implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas**. In Barreira M.C. e Carvalho M.C. **Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais**, São Paulo: PUC-SP.

DURIGUETTO, M. L. (2007) **Sociedade civil e democracia: um debate necessário**. São Paulo: Cortez.

_____. (2011) **Democracia: apontamentos do debate liberal e marxista**. Emancipação, Ponta Grossa, 11(2): 289-300. Disponível em <<http://www.revistas2.uepg.br/index.php/emancipacao>> Acesso em: 15 jun. 2012.

DURKHEIM, Emile. (2001) **As regras do Método Sociológico**. São Paulo, Martin Claret.

_____. (2004) **Sociologia e Filosofia**. Coleção Fundamentos de Direito. São Paulo. Ícone.

EISNER, E. (1977). **On the Use of Educational Connoisseurship and Criticism for Evaluating Classroom Life**. Teachers College Record, 78. 345 - 358.

ELLIOT, J. (1990) **A model of professionalism and its implications for teacher education..** In A.Brown (ed) **Promoting vocational education and training: European perspectives**, Tampere: University of Tampere Press.

ELSTER, Jon. (1989) **Marxismo, funcionalismo e teoria dos jogos**. Lua Nova, no. 17, p. 163-204.

ENGELS, F. (1878) **Anti-Dühring**. In: The Marxists Internet Archive. Disponível em <<http://www.marxists.org/portugues/marx/1877/antiduhring/index.htm#sthash.uiSPxp>>

M7.dpuhttp://www.marxists.org/portugues/marx/1877/antiduhring/index.htm>
Acesso em: 15 jan. 2013.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. (1991) **As três economias políticas do Welfare State**. Lua Nova, São Paulo, n. 24, p. 85-116.

_____. (1985). **Power and distributional regimes**, in: Politics and Society, 14(2): 185-222.

EVANS, P. (2007) **Instituciones y Desarrollo en la Era de la Globalización**. Bogotá: ILSA. Cap.7 (Evans & Chang. El papel de las instituciones en el cambio económico).

_____. (1993) **O Estado como problema e solução**. Lua Nova, São Paulo, n. 28-29, Abr.. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script = sci_arttext&pid = S0102-64451993000100006&lng=en&nrm=iso>. <Acesso em 27 Jan. 2013: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451993000100006>.>

EVANS, Mark. (1995) **Pluralism** In MARSH e STOKER. Theory and Methods in Political Science. New York: St. Martin's Press.

FAÇANHA, L. O., MARINHO, A. (1998) **Hospitais universitários**: mecanismos de coordenação e avaliação comparativa de eficiência. Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, v. 19, n. 6, p. 201-235, abr./jun.

FAÇANHA, L. O., RESENDE, M. (2003) **Price Cap Regulation, Incentives and Quality**: the Case of Brazilian Telecommunications. Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

FAÇANHA, L. O., RESENDE, M., MARINHO, A. (1997) **Brazilian federal universities**: relative efficiency evaluation and data envelopment analysis. Revista Brasileira de Economia, v. 51, n. 4, p. 489-508, out./dez.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. (1998) **Uma Genealogia das Teorias e Modelos do Estado e Bem-Estar Social**. In: Boletim Informativo Bibliográfico, Rio de Janeiro, nº 46, Setembro.

FARREL, M. J. (1957) The mensurement of productive efficiency. **Journal of the Royal Statistical Society**. A CCX, part 3, p. 253-290.

FERLIE, Evan; ASHBURNER, Lynn; LOUISE, Fitzgerald; PETTIGREW Andrew. (1999) **A Nova Administração Pública em ação**. Brasília: Editora Universidade de Brasília; Enap, 468 p.

FIGUEIREDO, Marcus Faria & FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. (1986) **Avaliação Política e Avaliação de Políticas**: Um Quadro de Referência Teórica, in: Textos IDESP, no. 15, mimeo.

FIORI, J.L. (1993). **Ajuste, transição e governabilidade**: o enigma brasileiro. In: Tavares, M. C. e Fiori, J.L. (1993). (Des)Ajuste global e modernização conservadora. Rio de Janeiro. Paz e Terra

_____. (1995a) **Estado do Bem Estar Social: Padrões e Crises**. In: Série Estudos em Saúde Coletiva, nº 17, Rio de Janeiro: Instituto de Medicina Social.

_____. (1995b). **Em busca do dissenso perdido**. Rio de Janeiro, Insight.

_____. (1998). **Os moedeiros falsos**. 5ª edição. Petrópolis, RJ. Vozes.

_____. (2001a). **Brasil no espaço**. 2ª edição. Petrópolis, RJ. Vozes.

_____. (2001b). "**Para um diagnóstico da "modernização" brasileira**". In: Fior, J.L. e Medeiros, C. Polarização mundial e crescimento. Petrópolis, RJ. Vozes.

FRIEDBERG, E. (1995). **O poder e a regra**. Instituto Piaget: Lisboa (trabalho original publicado em francês).

FRIEDMAN, Milton, e FRIEDMAN, Rose (1980) **Liberdade de Escolher: O Novo Liberalismo Econômico**, Rio, Record.

GABARDO, Emerson. (2002) **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. São Paulo: Dialética.

GAROFANO, Rafael Roque. (2012) **Capitalismo e democracia na pós-modernidade: uma análise crítica da teoria democrática de Boaventura de Sousa Santos**. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XV, n. 98, mar 2012. Disponível em: < http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11216 >. Acesso em ago 2013

GIACOMONI, James. (2010) **Orçamento Público**. 15ª edição. São Paulo: Atlas.

GONÇALVES, Marylda. (2001) **O Plano Beveridge e o Sistema de Bem-Estar Social no Brasil 1945 – 1954**. Monografia. Trabalho de Conclusão de Curso de Economia. UNESP. Araraquara.

GOUGH I. **Social. Welfare and Competitiveness**. In Gough I. (2000) *Global Capital, Human Needs and Social Policies*. London: Palgrave.

GOUREVITCH, P. (1986) **Politics in Hard Times, Comparative Responses to International Economic Crises**, Ithaca and London, Cornell University Press, partes I e III, páginas: 17-34; 35-68 e 221-240.

GOROWITZ, Samuel — John Rawls: Uma Teoria da justiça, in CRESPIGNY, A. e K. R. Minogue - *Filosofia Política Contemporânea*, op. cit.

GRAMSCI, Antonio. (1999) **Introdução ao estudo da Filosofia**. A Filosofia de Benedetto Croce. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira,.

_____. (1979) **Os intelectuais e a organização da cultura**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira,.

_____. (1978) **Concepção dialética da História**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

GRAHAM, C.B.; HAYS, S.W. (1994) **Para administrar a organização pública**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores. 280 p.

GRINDLE, M. S. e Thomas, J. W. (1989) **Policy Makers, Policy Choices and Policy Outcome: The Political Economy of Reform in Developing Countries**, in *Policy Sciences*, vol. 22, nº 3/4, nov.: 213-248.

GRINDLE, Merilee S. and Thomas, John W. (1991) **Public Choices and Policy Change**, Baltimore and London: The John Hopkins University Press.

GRISOTTI, M. e GELINSKY, C.R.O.G. (2010) **Visões parciais da pobreza e políticas sociais recentes no Brasil** *Rev. Katál. Florianópolis* v. 13 n. 2 p. 210-219 jul./dez. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rk/v13n2/08.pdf>>. Acesso em: 16 jun. 2012.

HABERMAS, J. (1997) **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**, v.2, Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro,

HALL, P. & TAYLOR, R. (2003) **As Três Versões do Neo-Institucionalismo**. In: *Lua Nova*, Nº 58.

HALL, P. *Governing the Economy. The Politics of State Intervention in Britain and France*. New York: Oxford University Press, 1986. Partes I e IV. (pp. 3 a 22, 229 a 258 e 259 a 291)

HAMMOND, D.L. (s.d.) **Evaluation at the local level**. Tuckson, Arizona. EPIC Evaluation Center.

HAY, Colin. (2002) **Divided by a Common Language? Conceptualising Power** in HAY, C. **Political Analysis A Critical Introduction**. New York, Palgrave. p. 168-193.

HABERMAS, Jürgen - *Técnica e Ciência como "Ideologia"*, in *Técnica e Ciência como "Ideologia" (e outros ensaios)*, Lisboa, Edições 70. 1987.

HAM, C. & HILL, M. (1984) **The policy process in the modern capitalist state**. London; Prentice Hall.

HECLO, H. (1972) **Policy analysis**. *British Journal of Political Science*, vol. 2, n. 1, jan. Londres:s/ed. p. 88-108.

_____. (1974) **Modern Social Policies in Britain and Sweden**. New Haven: Yale University Press.

HEIDRICH, A. V. (2006) **Transformações no estado capitalista: refletindo e refratando transformações na questão social**. *Revista Virtual Textos & Contextos*, nº 5, nov.

HIRSCH, Joachim — Observações Teóricas Sobre o Estado Burguês e sua Crise, in Poulantzas, Nicos (org.) - O Estado em Crise, Rio Graal, 1977.

— The State Apparatus and Social Reproduction: Elements of a Theory of the Bourgeois State, in Holloway, J.e S. Picciotto — State and Capital: A Marxist Debate, op. cit., 1978.

HILL, M. (1997) **The Policy Process In the Modern State**. Third Edition, London: Prentice Hall.

HOBSBAWM, Erik. (2006) **Era dos Extremos O Breve Século XX 1914-1991**. 2º ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1994. KOMINE, Atsushi. Beveridge on Welfare Society: An Integration of the Trilogy. Kyoto: University of Rome.

HOBSBAWN, Eric J. - Historia do Marxismo, Rio, Paz e Terra, 12 vols. 1983 (início da edição).

HOCHMAN, Gilberto — Aprendizado e Difusão na Constituição de Políticas: a Previdência Social e seus Técnicos (1940—1960),

HOFSTEDE, G. H. (1987) **Diagnostic Organizational Cultures**. Working Paper, I.R.I.C., jun.

HOLLOWAY, John e Sol Picciotto (eds.) - State and Capital: A Marxist Debate, London, Edward Arnold, 1978.

IAMAMOTO, Marilda Vilela; CARVALHO, Raul. (1983) **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. São Paulo, Cortez.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. (2010) **Serviço Social em tempo de capital fetiche**: capital financeiro, trabalho questão social. 4. ed. São Paulo: Cortez.

_____. (2009) **O Serviço Social na cena contemporânea**. In. Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABPESS, 2009 (p. 16-50).

_____. (2009) **Os espaços sócio-ocupacionais do assistente social**. In. Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABPESS, 2009 (p. 342-375).

_____. (2008a) **Mundialização do capital, “questão social” e serviço social no Brasil**. In: Revista em Pauta. Rio de Janeiro: UFRJ, nº 21, 2008, p. 116-139.

_____. (2008b) **Estado, classes trabalhadoras e política social no Brasil**. In: BOSCHETTI, Ivanete et al (Org). Política social no capitalismo: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, (p. 13-43).

_____. (2005) **O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. São Paulo: Cortez.

_____. (2005) **As Dimensões Ético-Políticas e Teórico- Metodológicas no Serviço Social Contemporâneo**. In: MOTA, Elizabete [et al.], (orgs). Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional. São Paulo: Cortez, 2005.

_____. (2004) **O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2004.

_____. (2002) **Algumas das particularidades históricas que redimensionam a produção/reprodução da questão social na atualidade**. Seminário realizado na PUC/SP. Abril de 2002. p. 1-23.

_____. (2001) **A questão social no capitalismo**. In: Temporalis/Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. Ano 2, nº3.(jan/jul.2001) Brasília: Abepss/Grafline.

_____. (2000) **Transformações societárias, alterações no mundo do trabalho e serviço social**. In: SER SOCIAL. Revista semestral do Programa de pós-graduação em Política Social do departamento de serviço social UNB, nº6, janeiro a junho de 2000, p.47-77.

_____. (1999) **O Serviço Social na contemporaneidade; trabalho e formação profissional**. 2. ed. São Paulo: Cortez.

IAMAMOTO, M. V.; CARVALHO, R. de. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 12. ed. São Paulo: Cortez, 1998.

INESC. (2006) **Orçamento público ao seu alcance**. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos.

INGRAO, Pietro (1980) **As Massas e o Poder**, Rio, Civilização Brasileira.

JESSOP, Bob (1982) **Form and Functions of the State**, in *The Capitalist State: Marxist theories and Methods*, Oxford, Martin Robertson,.

_____. (1982) **Hegemony, Force and State Power**, in *The Capitalist State*, op. cit.,.

KOGA D. (2003). **Medidas de Cidades**. (Cap. 2, Cidades entre Medidas Sociais e Territoriais, p. 81-146) São Paulo: Cortez Editora.

KOMINE, Atsushi. (2006) **Beveridge on Welfare Society: An Integration of the Trilogy**. Kyoto: University of Rome.

KOOPMANS, T. C. (1951) **Efficient allocation of resources**. *Econometrica*, v.19, no.1, october.

KOSIK, K. (1986) **Dialética do Concreto**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

KREPS, D. (1990) **Corporate culture and economic theory**. In: ALT, J., SHAPSLE, K. (eds.). Perspectives on positive political economy. New York: Cambridge University Press, p. 90-143.

LAVINAS, L. (2003) **Pobreza, Desigualdade e Exclusão**: contextos atuais. Mimeo, 75 páginas, UBRAL-10, Prefeitura de São Paulo -União Européia. Partes I e II

LE BOTERF, Guy. (1982) A participação das comunidades na administração da educação. **Revista de Administração Pública**. São Paulo, v.16, n.1, p.107-142.

LEITE, Celso Barroso. (1983) **Um Século de Previdência Social**: Balanço e perspectivas no Brasil e no mundo. Rio de Janeiro: Zahar.

LEITE, Janete. L. (2000) **HIV/Aids e saúde brasileira** - uma contribuição para o estudo do serviço social na contemporaneidade. In: Anais do VII Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social. Vol. III. ENPESS, Brasília: ABEPSS, 2000, p.175-182.

LENIN, V. L. (1985) **O imperialismo**: fase superior do capitalismo. - 3 ed. - São Paulo: Global.

LINDBLOM, Charles (1995) **The Science of Muddling Through** in THEODOLOU, S. e CAHN, M. **Public Policy**. The Essential Readings. New Jersey, Prentice Hall, p 113 a 127.

LINS, M. P. E.; CALÔBA, G. M. (2006) **Programação Linear com Aplicações em Teoria dos Jogos e Avaliação de Desempenho**. Rio de Janeiro: Interciência.

LOGUE (1979) **The Welfare State: victim of its success**, Daedalus, 108(4).

LOWI, Theodore J., (1964) **American Business, Public Policy, Case-Studies and Political Theory**, **World Politics**, vol. 16: 677-715 (texto selecionado p. 686-714)

LOVELL, C.A.K.; SCHMIDT, S.S. (eds.) (1993) **The measurement of productive efficiency**. New York, Oxford University.

LUKÁCS, G. (2008) **Socialismo e democratização**. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ.

MACHADO, E. M. (2006) **Política Social**: a moderna lei dos pobres. v. 1. 70 p.

_____. (1999) **Questão Social**: objeto do Serviço Social? Serviço Social em Revista. Volume 2- Número 1. Jul/Dez 1999. <http://www.ssrevista.uel.br/c-v2n1.htm> Acesso em 23 de julho de 2010.

MACPHERSON, Crawford B. (1978) **Democracia de Equilíbrio**, in A Democracia Liberal: Origens e Evolução. Rio de Janeiro: Zahar.

MAKÓN, Marcos Pedro. (2008) **La gestión por resultados**, ¿es sinônimo de presupuesto por resultados? Revista Internacional de Orçamento Público, ano 36, edição n. 66, Mar/Abr. Disponível em: http://www.asip.org.ar/sites/default/files/66-revista-internacional-de-presupuesto-publico-asip_0.pdf. Acesso em 15 mar. 2012.

MANDEL, E. (1968) **A formação do pensamento econômico de Karl Marx**. Rio de Janeiro: Zahar.

_____. (1982) **O capitalismo Tardio**. São Paulo: Abril Cultural.

_____. (2001). **O lugar do marxismo na história**. São Paulo: Xamã.

MANIN, Bernard. (1995) **As Metamorfoses do governo representativo**. in: Revista Brasileira de Ciências Sociais, n° 29, 1995.

MARCH, J. G. & OLSEN, J. P. (1989) **Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics**, New York: Free Press.

MARSH e STOKER. (1995) **Theory and Methods in Political Science**. New York: St. Martin's Press.

MARINHO, A.; FAÇANHA, L.O. (2001) **Programas sociais: efetividade, eficiência e eficácia**. Rio de Janeiro: IPEA, abr. 2001 (Texto para Discussão n.o.787) e Universidade Federal do Rio de Janeiro/Instituto de Economia, jul. 2001.

MARINHO, A. (2001) Estudo de eficiência em alguns hospitais públicos e privados com a geração de Rankings. **Texto para Discussão do IPEA**, n.o.794, Rio de Janeiro, 2001. Disponível em <http://www.ipea.gov.br>. Acesso em: 20 ago. 2002.

_____. (1999) Dois estudos sobre a distribuição de verbas públicas para instituições federais de ensino superior: o aporte de recursos públicos para instituições federais de ensino superior. **Texto para Discussão do IPEA**, n.o.679, Rio de Janeiro, 1999. Disponível em <http://www.ipea.gov.br>. Acesso em: 20 ago. 2002.

_____. (1996) **Avaliação organizacional de uma universidade pública**: uma abordagem não paramétrica da Universidade Federal do Rio de Janeiro. 1996. 244 p. Dissertação (Doutorado em Economia) – Escola de Pós-graduação em Economia, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.

MARSHALL, T.H. (1967) **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar.

_____. (1975) **Social Policy in the Twentieth Century**, Hutchinson University Library, Londres, 4a edição.

MARSHALL, T. H. (1963) **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio, Zahar.

_____. (1967) **Política Social**, Rio, Zahar.

MARSH, David, SMITH, Nicola e HOTH, N. (2006) **Globalization and the State** in HAY, C., LISTER, M. e MARSH, D. The State, Theories and Issues. New York, Palgrave.

MARX, Karl. (1975) **Capítulo VI (inédito) d'O Capital**. Editora Escorpião 12, Porto – Portugal.

_____. (1978). **Contribuição à crítica da economia política**. In: GIANNOTTI, J. A. (seleção de textos). Marx. 2ed. São Paulo: Abril Cultural.

_____. (1978) **Manuscritos Econômicos e Filosóficos e outros textos escolhidos**. São Paulo : Abril Cultural.

_____. (1981). **O Capital**: crítica da economia política. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. Livro III, v. 6.

_____. (1982) **O Capital**: crítica da economia política. São Paulo: DIFEL.

_____. (1968) **O Capital**: crítica da economia política. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, I, 1, I, 2, 1968a; III, 4, 1974; III, 5, 1974a e III, 6, 1974b.

_____. (2011) **O Capital**: crítica da economia política. Livro I, Volume 1. 28. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

_____. (2005) **A questão judaica**. 5. ed. São Paulo: Centauro.

_____. (1974) **Inaugural Address of the International Working Men's Association**. In David Feurbach (ed.), *The First International and After*. London: Penguin.

MARX, Karl & ENGELS, Friedrich. (1986) **A ideologia alemã**: I – Fierbach. São Paulo: Hucitec.

_____. (1981). **Manifesto do partido comunista**. Moscú: Progreso.

MATIAS-PEREIRA, José. (1999) **Finanças públicas**: a política orçamentária no Brasil. São Paulo: Atlas.

_____. (2008) **Administração pública comparada**: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Europeia. Rev. Adm. Pública [online], vol.42, n.1, pp. 61-82. ISSN 0034-7612.

MAXFIELD, Sylvia and Schneider, Ben Ross (eds). (1997) **Business and the State in Developing Countries**, Ithaca and London: Cornell University Press.

MEAD L. (1991). **The New Politics of the New Poverty** (1993) In Pierson C. and Castles F. (2003) *The Welfare State Reader*. Cambridge: Polity Press.

MEDEIROS, Marcelo (2001) **A Trajetória do Welfare State no Brasil**: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990, Texto para Discussão n. 852, IPEA, Brasília, dez. 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. (2006) **Direito Administrativo Brasileiro**. 27ª Edição. São Paulo: Editora Malheiros.

MELO, Marcus André. (1996) **Governance e reforma do Estado**: o paradigma agente X principal. In: RSP, Revista do Serviço Público. Ano 47, vol. 120, nº 1, Brasília, jan.-abr.

MENDES, M. (2009) **Sistema orçamentário brasileiro**: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público. Caderno de Finanças Públicas, Brasília, n. 9, p. 57-102, dez..

MENDES, L.C.A. (1999) **Visitando o "Terceiro Setor" (ou parte dele). Texto para Discussão do IPEA**, n.1º 647, Brasília,. Disponível em <http://www.ipea.gov.br>. Acesso em: 20 jan. 2003.

MERRIEN, François-Xavier. (2002) **Estados providência e o futuro** – uma releitura crítica de pesquisas recentes. In: CARVALHO, D. B. B. de; DEMO, P.; SOUZA, N. H. B. de(org.). Novos paradigmas da política social. Brasília: UNB, Programa de Pósgraduação em Política Social, Departamento de Serviço Social.

METCALFE, L. (1993). **Public Management**: From Imitation to Innovation. In Modern Governance: New Government-Society Interactions. Ed. Kooiman, J., London: Sage, pp. 173-189.

MÉSZÁROS, István. (1980) **Marx filósofo**. In HOBSBAWM, Eric (org), História do marxismo, vol 1, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1981, p. 157-196.

_____. (2003) **O século XXI**: socialismo ou barbárie? São Paulo: Boitempo.

METFESSEL, N.S. e MICHAEL, W.B. (1967) **A paradigm involving multiple criterion measures for the evaluation of the effectiveness of school programs**. Educational and Psychological

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL Lei Orgânica de Assistência Social. Brasília:1993

MILGROM, P., ROBERTS, J. (1992) **Economics, organizations & management**. Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice Hall.

MINTZBERG, H. (1995) **Criando organizações eficazes**. Hertfordshire: Prentice Hall.

_____. (1994) **The rise and fall of strategic planning**. Hertfordshire: Prentice Hall.

MISSIGIA JR, Mario José (2009) **As Linhagens do Pensamento Elitista**. Grupo de Trabalho 2 Instituições, Elites e Democracia. Sociologia e Política. I Seminário Nacional Sociologia & Política. "Sociedade e Política em Tempos de Incerteza" ISSN 2175-6880 (Online)

MONTAÑO, Carlos. (2009) **Natureza do Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 2009.

_____. (2002) **Terceiro setor e a questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez.

MONTAÑO, C.; DURIGUETTO, M. L. (2010) **Estado, classe social e movimento social**. São Paulo: Cortez.

MOORE, Barrington. (1967) **As origens sociais da democracia e da ditadura**. Lisboa, Santos: Edições Cosmos / Livraria Martins Fontes.

MOREIRA NETO, Diogo de F. (2003) **Novos institutos consensuais da ação administrativa**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 231, p. 129-156, jan./mar.

MOTA, Ana Elizabete. (2010) **Questão social e Serviço Social**: um debate necessário. In: _____ (Org.). O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade. 4 ed. São Paulo: Cortez.

MOTA, Ana Elizabete (org.). (1999) **A nova fábrica de consensos**: ensaios sobre a reestruturação empresarial, o trabalho e as demandas ao serviço social. São Paulo: Cortez.

_____. (1995) **Cultura da Crise e seguridade social**: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. São Paulo : Cortez.

MULLER, Pierre (2006) **Les Politiques Publiques**. Paris. Presses Universitaires de France, 6a. edição.

MUSGRAVE, Richard. A. (1959) **The Theory of Public Finance**. International Student Edn., McGraw-Hill: New York.

NETTO, José. Paulo. (2009) **Introdução ao método da teoria social**. Serviço Social: Direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009. P. 667 – 700.

_____. (2005) **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. 4a Ed. São Paulo, Cortez.

_____. (2002) **As relações entre Questão Social e Serviço Social**. Seminário realizado na PUC/SP, junho de 2002. p.1-23.

_____. (2001) **Cinco notas a propósito da "Questão Social"**. In: Temporalis/Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. Ano 2, nº3.(jan./jul. 2001). Brasília: Abepss/Grafline.

NETTO, José e BRAZ, Marcelo. (2007) **Economia Política**: uma introdução crítica. São Paulo: Cortez.

NICHOLLS, David (1974) **Three Varieties of Pluralism**. Plymouth: Bowering Press,.

NOZICK, Robert (1974) **Anarchy, State and Utopia**. New York: Basic Books,.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. (1998) **As possibilidades da política**. Ideias para a reforma democrática do Estado. São Paulo: Paz e Terra.

O'CONNOR, James (1977) **USA: A Crise do Estado Capitalista**, Rio, Paz e Terra.

O'DONNELL, Guillermo. (2000) **Poliarquias e a (in)Efetividade da Lei na América Latina**: uma conclusão parcial. In MENDEZ, Juan, O'DONNELL, Guillermo e PINHEIRO, Paulo Sérgio (org.). Democracia, Violência e Injustiça: O Novo-Estado de Direito na América Latina. São Paulo: Paz e Terra.

_____. (1998) **Accountability horizontal e novas poliarquias**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, nº 44.

_____. (1993) **Sobre o Estado, a democratização e alguns problemas conceituais**. In: Novos Estudos CEBRAP, nº 36, pp. 123-46, São Paulo, julho.

OFFE, Claus. (1991) **Algumas contradições do Estado Social Moderno**. Trabalho & Sociedade: Problemas estruturais e perspectivas para o futuro da sociedade do trabalho, vol. 2, Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

_____. (1984) **Dominação de classe e sistema político**. Sobre a seletividade das instituições políticas. In: OFFE, Claus. Problemas Estruturais do Estado Capitalista. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro p. 140-177.

_____; RONGE, Volker. (1984). **Teses sobre a fundamentação do conceito de Estado capitalista e sobre a pesquisa política de orientação materialista**. In: OFFE, Claus. Problemas Estruturais do Estado Capitalista. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro p. 122-139.

_____; LENHARDT, Gero; (1984) **Teoria do Estado e Política Social**: tentativas de explicação político-sociológica para as funções e os processos inovadores da política social. In: OFFE, Claus. Problemas Estruturais do Estado Capitalista. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. p. 10-53.

OLIVEIRA, Francisco de. (1998) **Os direitos do antivalor**: a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis: Vozes.

OLIVEIRA, Jaime A. (1989) **Teoria política e políticas sociais**: notas para uma investigação. Cad. Saúde Pública [online], vol.5, n.2, pp. 169-186.

_____. (1987) **Reformas e Reformismo**: "Democracia Progressiva" e Políticas Sociais, Cadernos de Saúde Pública, ENSP, Vol. 2, no 4, Outubro/Dezembro de 1987.

_____. (1985) **Entre o Elitismo e o Pluralismo**: uma Introdução à Teoria Liberal-Democrática Contemporânea, IUPERJ, Mimeo.

OSBORNE, D. & GAEBLER, T. (1994) **Reinventando o governo**: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Brasília: MH Comunicação.

OSZLAK, Oscar e O'DONNELL, Guillermo - Estado y Políticas Estatales en America Latina: hacia una Estrategia de Investigación, Doc. CEDES GE, Clacso, no 4, 1976.

PACHECO, J. (1995). **Avaliação dos alunos na perspectiva da reforma** (2ª ed.). Porto: Porto Editora.

PARLETT, M. & Hamilton, D. (1972). **Evaluation as illumination: A new approach to the study of innovatory programs.** (Occasional Paper 9). Edinburgh, Scotland: Center for Research in the Educational Sciences, University of Edinburgh.

PARKER, Richard. (org.). (1997) **Políticas, instituições e Aids: enfrentando a epidemia no Brasil.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, Ed.: ABIA.

PARO, Vitor. (1992) **Gestão da Escola Pública: a participação da comunidade.** Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos/INEP. Brasília, v.73, n.174, p.255-290, maio/ago.

_____. (1991) **Administração escolar: introdução crítica.** 5. ed. São Paulo: Cortez.

PASTORINI, Alejandra. (2004) **A categoria “questão social” em debate.** São Paulo: Cortez.

_____. (2002) **Ações Sociais Focalizadas e Solidárias como Substituto das Políticas Sociais Universais no Contexto Neoliberal.** I Coloquio Brasil/Uruguay: "Questao urbana, políticas sociais e servico social". Escola de Servico Social - UFRJ. Rio de Janeiro, 11-12 Abril 2002

PATEMAN, C. (1992) **Participação e Teoria Democrática.** Rio de Janeiro: Paz e Terra.

PAULA, A.P.P. (2004) **Por uma nova gestão pública.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

PENA, Carlos Rosano. (2008) **Um modelo de avaliação da eficiência da administração pública através do método análise envoltória de dados (DEA).** Rev. adm. contemp. [online]. vol.12, n.1, pp. 83-106.

PEREIRA, P.A. (2008) **Política Social. temas e questões.** São Paulo: Cortez, 59-98.

_____. A questão social e as transformações das políticas sociais: respostas do Estado e da sociedade civil. IN: SER SOCIAL. Revista semestral do Programa de pós-graduação em Política Social do departamento de Serviço Social UNB, n.º 6, janeiro a junho de 2000. p.119-132.

PESSOA, R.S. (2000) **Alerta! A ‘Nova Administração Pública’.** Jus Navigandi. Teresina, N.º. 43, jul. 2000. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp>. Acesso em: 30 jun. 2006

PINHEIRO, Lessi. e DIAS, Gilmara. (2009) **Questão Social: um conceito revisitado,** in Contribuciones a las Ciencias Sociales, febrero 2009, www.eumed.net/rev/cccss/03/fpod.htm Acesso em: 30 set. 2011.

POLANYI, Karl. (2000) **A grande transformação**: as origens da nossa época. Rio de Janeiro, Elsevier.

POCHMANN, M. Proteção social na periferia do capitalismo: considerações sobre o Brasil. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 3-16, 2004.

POPHAM, W. (1975). **Educational Evaluation**. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall Inc.

POULANTZAS, Nicos. (1969) **The problem of the capitalist State**. *New Left Review*, 58, nov.-dez.

_____. (1970), **Fascisme et dictature**: la Troisième Internationale face au fascisme. Paris, Maspero.

_____. (1971) **Pouvoir politique et classes sociales**. Paris, Maspero, 2 vols.

_____. (1975) **La crise des dictatures**: Portugal, Grèce, Espagne. Paris, Seuil.

_____. (1978) **L'Etat, le pouvoir, le socialisme**. Paris, PUF.

_____. (1980) **O Estado, O Poder, O Socialismo**. Rio, Graal.

PRZEWORSKI, A. (1999) **O Estado e o cidadão**. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; WILHEIN, J.; SOLA, L. (Org.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Unesp; Brasília, ENAP, , p. 325-359.

_____. (1998) **Sobre o Desenho do Estado**: uma perspectiva agent x principal. In: BRESSER-PEREIRA, L.C. e SPINK, P.org. *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. pp.39-73. Rio de Janeiro: Ed. FGV.

_____. (1995) **Estado e Economia no Capitalismo**, Rio de Janeiro, Relume Dumará, parte 1, capítulo 3: 26-35; parte 2: 45-86 e Conclusões:131-134.

_____. (1989) **Capitalismo e Social Democracia**. São Paulo, Cia. Das Letras.

_____. (1988a) **Marxismo e Escolha Racional** in: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 3, n. 6, pp. 5-25, fev.

_____. (1988b) **A socialdemocracia como fenômeno histórico**. *Lua Nova [online]*. 1988, n.15, pp. 41-81. ISSN 0102-6445.

PRZEWORSKI, A. e WALLERSTEIN, M. (1988) **O Capitalismo Democrático na Encruzilhada**. In: *Novos Estudos CEBRAP*, nº 22. Outubro.

RADNER, R. (1992) **Hierarchy**: the economics of managing. *Journal of Economic Literature*, v. 30, n. 1, p. 382-415, Sep.

RAMOS, Naimar M. (1978) **Aperfeiçoamento das técnicas de avaliação de desempenho na administração pública**: uma contribuição. Brasília. **Revista ABOP**. v.4. jan-abr,.

RAWLS, John (1981) **Uma Teoria da Justiça**. Brasília, Ed. Univ. Brasília.

REIS, Heraldo da Costa. (1986) **Avaliação do desempenho governamental com utilização de informações contábeis**. Rio de Janeiro: IBAM.

REIS, Fábio Wanderley. (2000) **Política e Racionalidade**: Problemas de Teoria e Método de uma Sociologia Crítica da Política, Belo Horizonte: Editora da UFMG.

REIS, Fábio Wanderley e CASTRO, Mônica Mata Machado de. (2001) **Democracia, civismo e cinismo**. Um estudo empírico sobre normas e racionalidade. *Rev. bras. Ci. Soc.*, vol.16, n.45, pp. 25-46.

RESENDE, M. (2002) **Relative efficiency measurement na prospects for yardstick competition in Brazilian electricity distribution**. *Energy Policy*. N.o.30. Disponível em <http://www.elsevier.com/locate/enpol>. Acesso em: 30 set. 2003.

REZENDE, Fernando A. (2001) **Finanças públicas**. São Paulo: Atlas.

RICARDO, D. (1996) **Princípios de Economia Política e Tributação**. São Paulo: Nova Cultural.

RIVLIN, A.M. (1971). **Systematic thinking for social action**. Washington, D.C.: The Brookings Institute.

ROSANVALLON, Pierre. (1998) **A nova questão social**: repensando o Estado Providência. Trad. de Sérgio Bath. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998.

_____. (1997) **A Crise do Estado Providência**. Goiânia: Editora da UFG.

ROSSI, P. e FREEMAN, R. (1991) **Evaluation: a systematic approach**. London: Sage Publications. Fourth Edition. Sage: Newbury Park, London, New Delhi.

ROSSETTI, J. P. (1978) **Política e programação econômica**. São Paulo: Atlas.

ROUSSEAU, Jean Jacques. (2002) **O contrato social**: princípios de direito político. Ed Ridendo Castigat Mores.

RUA, M. G. (1998) **Análise de Políticas Públicas**: conceitos básicos. RUA, M.G. & VALLADÃO DE CARVALHO, M. I. (orgs) *O Estudo da Política*. Brasília: Paralelo 15, 1998.

SAES, Décio. (1994), **Uma contribuição à crítica da teoria das elites**. *Revista de Sociologia e Política*, 3, nov.

SALISBURY, R.H. e HEINTZ, O.J. (1970) **A Theory of Policy Analysis and Some Preliminary Applications**, in Ira Sharkanski, *Policy Analysis in Political Sciences*, Chicago, Markham Publishing Co, pp 39-60.

SALISBURY, Robert H. (1968) **The Analysis of Public Policy: A Search for Theories and Roles**, in A Ranney (ed.), *Political Science and Public Policy*, Chicago: Markham Publishing Co, : 151-175.

SALVADOR, Evilasio. (2010a) **Fundo Público e Seguridade Social no Brasil**. São Paulo: Cortez.

_____. (2010b) **Crise do capital e o socorro do fundo público**. In: BOSCHETTI, I.; BEHRING, E. R.; SANTOS, S. M. M.; MIOTO, R. T. (Org.) *Capitalismo em crise, política social e direitos*. São Paulo: Cortez,.

_____. (2010c) **Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo**. *Serv. Soc. Soc.* [online]. n.104, pp. 605-631.

_____. (2008) **Fundo público no Brasil: financiamento e destino dos recursos da seguridade social (2000 a 2007)**.

_____. (2007) **Quem financia e qual o destino dos recursos da seguridade social no Brasil?** Observatório da Cidadania,. Disponível em: <http://www.ibase.br/userimages/quem.pdf> Acesso em: 14 jul 2009.

SANDERS, James R. (1994) **The program evaluation standards: how to assess evaluations of educational programs**. 2. ed. California: Sage.

SANTOS, Lenir. (1999) **O poder regulamentador do Estado sobre as ações e os serviços de saúde**. In: FLEURY, Sônia. (org.). *Saúde e Democracia: a luta do CEBES*. São Paulo: Lemos Editorial, 1999.

SANTOS, R. M. (2003) **A Questão Social e sua Relação com o Serviço Social**. Anais do IX Seminário de Pesquisa do Centro de Ciências Sociais Aplicadas Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Setembro de 2003. http://www.ccsa.ufrn.br/anais/ix_seminario/dados/GT_26/menu_gt26.htm. Acesso em 22 de junho de 2010.

SANTOS, W. G. (2006) **O Ex-Leviatã Brasileiro. Do voto disperso ao clientelismo concentrado**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

_____. (1979) **Cidadania e Justiça: A Política Social na Ordem Brasileira**, Rio, Campus.

SARTORI, G. (1994) **A teoria da democracia revisitada**, 2 v., São Paulo: Ática.

SCHMITTER, P. C. (1986) **Neo-Corporatism and the State**, in Wyn Grant (ed.), *The Political Economy of Corporatism*, Londres: Macmillan, :32-61.

SCHULMAN, Paul. (1995) **Non incremental policy making** in THEODOLOU, S. e CAHN, M. *Public Policy. The Essential Readings*. New Jersey, Prentice Hall, p. 128 a 137.

SCHUMPETER, Joseph (1984). **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Zahar.

SCRIVEN, M. (2004). **Metodologia de Avaliação**. In: *Introdução à Avaliação de Programas Sociais*. São Paulo: Instituto Fontes Coletânea de Textos, p.8-33.

_____. (1967) **The Methodology of Evaluation**. In: TYLER, R.; GAGNE, R.; SCRIVEN, M. *Perspectives of Curriculum Evaluation*. Washington, D.C.: American Educational Association.

_____. (1981). **Evaluation Thesaurus** (3ª ed.). Inverness, California: Edgepress.

SELL, C. E. (2002) **Sociologia Política, escolha racional e participação político-eleitoral**: Comentários ao trabalho de Fábio Wanderley Reis. *Revista Política e Sociedade*, nº 01, setembro.

SERPA, Selma M. H. C. (2011) **Auditoria operacional e avaliação de programas**: instrumentos diferentes com propósitos comuns – identificando as similaridades em busca do elo perdido. *Revista do Tribunal de Contas da União*. Brasil. Ano 43, número 122, set/dez de 2011.

SFEZ, Lucien. (1990) **Crítica à Decisão**. Lisboa.

SHEPSLE, Kenneth A., WEINGAST, Barry R. (1998) **Positive Theories of Congressional Institutions**, Ann Arbor: The University of Michigan Press.

SILVA, P.L.B. e MELO, M.A.B. (2000) **O Processo de Implementação de Políticas Públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos**. CLADE, Paineis: "Estado Democrático e Governança no Século XXI: reformando a reforma, República Dominicana, outubro 2000.

SILVA, L. F. (2013) **O Materialismo histórico e o capitalismo contemporâneo** "América Latina e Marx: Movimentos Sociais, Partidos, Estado e Cultura." Depto. Ciências Humanas da Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação (FAAC - Unesp-Bauru) Maio de 2013. <http://www.lamericas.org/arquivo/materialismohistorico.pdf> . Acesso em 22 de maio de 2013.

SIMIONATTO, I. (2002) **Reforma do Estado ou modernização conservadora? O retrocesso das políticas sociais públicas nos países do Mercosul**. *Revista Eletrônica Gramsci e o Brasil*. 2002. Disponível em <http://www.artnet.com.br/gramsci>. Acesso em: 20 set.

_____. **Crise, reforma do Estado e políticas públicas**: implicações para a sociedade civil e a profissão. In: *Gramsci e o Brasil*. Disponível em: <http://www.artnet.com.br/gramsci/arquiv87.htm>. Acesso em: 22 jan. 2008.

_____. (1997) **Globalitarismo e Sociedade Civil**. *Revista Plural*, Florianópolis, n. 10, p. 28-35.

SIGERIST, Henry. (1943) **From Bismarck to Beveridge**: Developments and Trends. In: Journal of Public Health Policy. vol. 20, nº 4.

SKOCPOL, Theda (1980) **Political Responses to Capitalist Crisis: Neo-Marxist Theories of the State and the Case of the New Deal**, in Politics and Society, 10: 155-201.

SOARES, Laura Tavares. (2003) **O desastre social**. Rio de Janeiro: Record.

_____. (2000) **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. Coleção Questões da Nossa Época. São Paulo: Cortez.

SOUSA, M.C.S., F.S. (1999) **Eficiência técnica e retornos de escala na produção de serviços públicos municipais**: o caso do Nordeste e do Sudeste Brasileiros. Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de Economia**. v.4. out-dez,.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. (2001) **Desestatização**: Privatização, concessões, terceirizações e regulação. 4ª Edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris.

SOUZA, Celina. (2007) **Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas**. In: HOCHMAN, G., ARRETCHE, M. & MARQUES, E, (orgs). Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Ed. FIOCRUZ.

SOUZA FILHO, R. (2011) **Gestão Pública & Democracia**: a burocracia em questão. Rio de Janeiro: Lumen Juris.

_____. (2006) **Estado, Burocracia e Patrimonialismo no Desenvolvimento da Administração Pública Brasileira**. 395 p. Dissertação (Doutorado em Serviço Social) – Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

_____. (2003) **Apontamentos sobre o materialismo dialético**. In: Libertas. Revista da. Faculdade de Serviço Social de Juiz de Fora, v.3, n.1 e n.2 jan/dez/ 2003.

_____. (2002) **Gestão social**: um conceito em disputa. 32 p. Dissertação (Doutorando em Serviço Social) - Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

_____. (2001) **Sociedade Civil em Gramsci e o debate contemporâneo de inspiração habermasiana**. 36 p. Dissertação (Doutorando em Serviço Social) - Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

_____. (1999) **Estado, sociedade e política social no Brasil**: dilemas da cooperação. O Social em Questão, n.4, p.99-120. Rio de Janeiro.

SOUZA FILHO, R. e DURIGUETTO, M. L. (2012) **Conselhos de direitos e democratização**. In: SOUZA FILHO, R. SANTOS, B. R. e DURIGUETTO, M. L. (organizadores) Conselhos dos direitos: desafios teóricos e práticos das experiências de democratização no campo da criança e do adolescente. Juiz de Fora: Ed. UFJF.

STEIN, Rosa. Helena. (2000) **A (nova) questão social e as estratégias para o seu enfrentamento**. IN: SER SOCIAL. Revista semestral do Programa de pós-graduação em Política Social do departamento de Serviço Social UNB: n.º 6, janeiro a junho de 2000, p. 133-167.

STAKE, R.E. (1967) - **The countenance of educational evaluation**. Teachers College Record, 68. <http://www.ed.uiuc.edu/CIRCE/Publications/Countenance.pdf>. Acesso em 12 de Novembro de 2011

STUFFEBEAM, D. L. (1971). **Educational evaluation and decision making**. Bloomington, IN: Phi Delta Kappa

TAVARES, M. da C. & FIORI, J. L. (1993) **(Des) ajuste global e modernização conservadora**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

TEIXEIRA, A. M. P. (2006) **Previdência Social no Brasil: da revolução passiva à contra-reforma**. 252 p. Dissertação (Doutorado em Serviço Social) – Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

TEIXEIRA, Sônia M. Fleury (1984) **Políticas Sociais**, in Estado Capitalista e Políticas Sociais, EPAB/FGV, Mimeo, sem data.

TELES, Vera da Silva. (1996) **Questão Social**: afinal do que se trata? São Paulo em Perspectiva, vol. 10, n. 4, out-dez/1996. p. 85-95

TYLER, R.W. (1942) **General statement on evaluation**. Journal of Educational Research, 35.

VIANNA, H. M. (1982) **Avaliação Educacional**: algumas idéias precursoras. Educação e Seleção, São Paulo, n. 6, p. 63-70.

VIEIRA DA SILVA, L. M. (2005) **Conceitos, Abordagens e Estratégias para a Avaliação em Saúde**. In: HARTZ, Z. M. A. & VIEIRA DA SILVA, L. M. (Orgs.). Avaliação em Saúde: dos modelos teóricos à prática na avaliação de programas e sistemas de saúde. Rio de Janeiro/Salvador: Editora Fiocruz/Edufba, pp. 15 – 39.

VOLPE, Geruza Cristina Meirelles. (2007) **Público, mas nem tanto; crise, mas nem tanta**: sobre fundos públicos e crise (fiscal) do Estado (capitalista). In: 30ª REUNIÃO ANUAL ANPED, 2007, CAXAMBU. ANPED: 30 ANOS DE PESQUISA E COMPROMISSO SOCIAL, v. 1.

YASBECK, M. Carmelita. (2008) **Estado e políticas sociais**. Praia Vermelha, Rio de Janeiro, UFRJ, v. 18, n. 1, 2008. Disponível em: <<http://www.ess.ufrj.br/ejornal/index.php/praiavermalha/article/view/39/24>>. Acesso em: 18 ago. 2010.

_____. (2004) **As ambigüidades da assistência social brasileira após dez anos de LOAS**. Serviço social e sociedade, São Paulo, n.77, p.11-29, mar. 2004.

_____. (2002) **As relações entre questão social e serviço social**. Seminário realizado na PUC/SP, junho de. p. 1-23.

_____. (2001) **Pobreza e Exclusão Social**: expressões da questão social no Brasil. In: Temporalis/Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. Ano2, n.º 3, (jun./jul.2001). Brasília: Abepss/Grafline, p.33-39.

_____. (2001) **Assistência social brasileira**: limites e possibilidades na transição do milênio. São Paulo, 2001. mimeo.

WEBER, M. (2007) **A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo**. São Paulo: Martin Claret.

_____. (1999) **Economia e Sociedade**: Fundamentos da Sociologia Compreensiva. Volume 2. Brasília: Editora da UnB.

_____. (1968) **Ciência e Política**: duas vocações. São Paulo: Cultrix.

WEISS, Carol H. (1998) **Evaluation**. 2. ed. Upper Saddle River: Prentice-Hall.

_____. **Have we learned anything new about the use of evaluation?** American Journal of Evaluation, Thousand Oaks, CA, v. 19, n. 1, p. 21-33, March 1998a. Disponível em: <http://aje.sagepub.com/content/19/1/21.short> Acesso em: 9 fev. 2009.

WERLE, Denilson Luis. Sociedade Civil, Mercado Político e Fundamentos da Normatividade: Teoria da Sociedade Civil de COHEN e ARATO e Teoria da Escolha Racional.

WERNECK VIANNA, M. L. (2009) **Voz, alívio e oportunidade ou a política social de Arquimedes no Brasil**. Receita infalível ou abordagem discutível? Em Pauta, Rio de Janeiro: UERJ, Revan, n. 23, v. 6, p. 17-42, jul.

_____. (2008). **A Nova Política Social no Brasil**: uma prática acima de qualquer suspeita teórica. Praia Vermelha, Rio de Janeiro, UFRJ, v. 18, n. 1, 2008. Disponível em: <www.ess.ufrj.br/ejornal/index.php/praiavermalha/article/view/40/25>. Acesso em: 16 jun. 2012.

_____. (2005). **Seguridade social e combate à pobreza no Brasil**: o papel dos benefícios não contributivos, em Viana, Elias e Ibañez (orgs), Proteção Social Dilemas e Desafios, ed. Hucitec, São Paulo, 2005. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fprog_nao_contri.pdf> Acesso em: 16 jun. 2012.

_____. (2002). **Em torno do conceito de política social**: notas introdutórias. Rio de Janeiro: [s. n.] Disponível em: http://www.unerj.br/ead/ead/20052/curso_sequencial/up_cidadania/arquivos/Em_torno_do_conceito_de_politica_social.pdf>. Acesso: 11/11/2011.

_____. (1998). **A americanização (perversa) da Seguridade Social no Brasil**, ed. Revan, Rio de Janeiro, 1998, cap. 4.

_____. (1991). **Notas sobre política social**. Physis. Revista de Saúde Coletiva. IMS/UERJ. V. 01, n. 01, 117-131.