

AVALIAÇÃO POLÍTICA DA POLÍTICA E A EVIDÊNCIA DOS ELEMENTOS PARTICIPATIVOS NO CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA ORDEM SOCIAL BRASILEIRA: DETERMINAÇÕES POPULARES NO PROCESSO DECISÓRIO E IMPLICAÇÕES NO PROCESSO AVALIATIVO

DOI: 10.5281/zenodo.18776936

Diogo Diniz Lima¹

RESUMO

O presente artigo discorre acerca da avaliação política da política, evidenciando a relevância da caracterização dos aspectos participativos presentes no ciclo das políticas públicas, com ênfase à construção da agenda e à sua formulação. Esse tema é analisado dentro do contexto conflituoso e contraditório em que se encontra a sociedade brasileira, imersa em mais uma crise cíclica do modo de produção capitalista, somada a um real risco à ordem democrática observado nos últimos anos.

Palavras-chave: avaliação política; políticas públicas; democracia.

ABSTRACT

This article discusses the political evaluation of the policy, emphasizing the

REVISTA TÓPICOS

<https://revistatopicos.com.br> – ISSN: 2965-6672

relevance of the participatory aspects present in the public policy cycle, highlighting the construction of the agenda-setting and the process of formulation. This theme is analyzed within the conflicting and contradictory context experienced in Brazilian society, immersed in yet another cyclical crisis of the capitalist mode of production added to a real risk to the democratic order observed in recent years.

Keywords: political evaluation; public policies; democracy.

INTRODUÇÃO

As políticas públicas emergem a partir da lógica derivada da questão social existente no seio da sociedade. Entender tal cenário, como abstração de uma totalidade (Marx, 2013), ao lado dos elementos teóricos carreados ao estudo, permite – partindo-se do abstrato ao específico – compreender a correlação existente entre esse movimento social e o agir estatal.

Há, na gênese e desenvolvimento das políticas públicas, uma ligação direta com demandas não satisfeitas pelo Estado. Na medida em que existe um pacto político fundante que transpôs o paradigma liberal de direitos negativos (liberdades), criando um amplo catálogo de direitos fundamentais e direitos sociais, amparados em uma ordem social normativamente bem colmatada, criou-se na cidadania a expectativa legítima por prestações estatais que efetivem tais direitos, com um modelo de repartição do fundo público que estivesse alinhado com esse contrato político firmado. Isso tudo ao menos no campo do ideal.

REVISTA TÓPICOS

<https://revistatopicos.com.br> – ISSN: 2965-6672

Em um cenário de tensões e respostas aos anseios públicos, exsurge a necessidade de compreender cientificamente os movimentos sociais produzidos, incluindo-se nesse objeto de estudo a compreensão das políticas públicas formuladas e implementadas.

O presente artigo utiliza-se como método do materialismo histórico-dialético de Marx e tem por principal ferramenta de pesquisa a revisão bibliográfica. Nele será analisada a avaliação política da política, com foco a evidenciar elementos democráticos e participativos determinantes para a formulação da política pública, caracterizadores do conceito dessa modalidade de avaliação, dentro de um marco teórico previamente fornecido. Ademais, tal enfoque é problematizado tendo em vista a realidade política brasileira e esse processo de tensionamento em relação dos princípios democráticos que exsurgiu ante o avanço do apoio ao campo da direita extremada e que persiste em uma sociedade profundamente dividida.

Para o desenvolvimento do tema, são apresentados o contexto de emergência da questão social, seguido por uma sintética apresentação da ordem social e do processo de afirmação fragmentada de direitos no Brasil, como elementos comuns e abstratos necessários à compreensão do tema. Após, parte-se ao concreto, com uma análise teórica sobre a avaliação política da política e a formação da vontade pública no contexto brasileiro.

ASPECTOS PRELIMINARES: questão social e afirmação fragmentada de direitos sociais no Brasil

REVISTA TÓPICOS

<https://revistatopicos.com.br> – ISSN: 2965-6672

Primeiramente cabe situar o leitor que a abordagem aqui desenvolvida toma por pressuposta a existência de conflitos sociais diversos, causados por múltiplos interesses contrapostos que colidem sistematicamente, com ou sem a participação estatal, tendo como pano de fundo uma sociedade capitalista e todas as suas características inerentes.

A questão social emerge nesse contexto conflituoso de organização das pessoas, em que as riquezas, o acesso a direitos e especialmente o trabalho geram uma série de pretensões não correspondidas pelas partes envolvidas, demandando assim intervenções recorrentes para que se mantenha a solidariedade orgânica (DURKHEIM, 2007) necessária à conservação da agregação social.

Dada a pressuposição de que o objeto de estudo está situado em uma sociedade capitalista, logo, a organização da sociedade em torno da divisão social do trabalho e a forma como o Estado se posiciona nessa relação constituem elementos primários para a compreensão do tema. Consoante ensina a professora Lúcia Cortes da Costa (2006, p. 62):

A questão social pode ser analisada como sendo o conflito social que expressa a organização da sociedade em classes, onde o trabalho assalariado é subordinado ao capital, enfrentando crises cíclicas da economia em que

REVISTA TÓPICOS

<https://revistatopicos.com.br> – ISSN: 2965-6672

ocorrem desemprego, redução de salários, afetando de forma negativa as condições de vida dos trabalhadores. A insegurança e os riscos sociais são inerentes à questão social. O conflito social se traduz em conflito político, expresso na atuação do Estado em cada contexto histórico (...)

Esse conflito potencializa-se, como observa a teórica em comento, a partir de uma dinâmica muito presente na sociedade moderna em que os interesses privados coincidem cada vez menos com os interesses coletivos, fazendo emergir agitações que testam a capacidade resolutiva do Estado que, por sua vez, não é um árbitro neutro, mas um agente necessário à criação das condições imprescindíveis à reprodução do modo de produção (Marx, 1959).

Tanto é assim que a questão social emergiu muito fortemente a partir das condições precárias em que a classe trabalhadora se encontrava nos núcleos urbanos industrializados no século XIX, especialmente na Europa. Com isso, uma pauta inafastável sobre a melhoria da condição de vida do proletariado tomou conta da esfera pública e demandou atenção do Estado, tendo provocado inclusive mudanças na doutrina econômica hegemônica, passando-se da teoria econômica clássica à neoclássica – uma tentativa suave

REVISTA TÓPICOS

<https://revistatopicos.com.br> – ISSN: 2965-6672

de acolhimento de pautas sociais superficiais em prol da manutenção da legitimidade do modo de produção (Viotti, 1986).

Acerca dessa percepção da desigualdade acentuada presente nesse período, digladiam-se: a) visão liberal que enxergava a desigualdade como natural e aceitável, fruto das diferentes capacidades, aptidões e a divisão da riqueza a partir do mérito social e b) a visão oposta, construída a partir da obra de Karl Marx que cai nas mãos das classes trabalhadoras como um forte instrumental teórico de transformação revolucionária da divisão social do trabalho e, por conseguinte, da economia e do próprio Estado (COSTA, p. 63).

A estratégia central adotada pelo neoliberalismo funcionou muito bem enquanto ferramenta de consolidação do discurso hegemônico, tendo permitido um novo ciclo de desenvolvimento ao capitalismo e tendo promovido a aparente redução do conflito social a um embate corporativo entre patrões e sindicatos e movimentos sociais. Assim, a agenda de transformações perde a centralidade do problema e passa à dependência da política (SOUZA, 2007). Nessa linha, também se posiciona Cláudia Maria da Costa Gomes (2007, p. 20):

Contudo, importa reconhecer que as lutas das classes subalternas, suas conquistas políticas e sociais, embora tenham expressado uma imposição de limites à exploração do capital,

REVISTA TÓPICOS

<https://revistatopicos.com.br> – ISSN: 2965-6672

nos marcos do pacto fordista/keynesiano, contraditoriamente representaram a sua despolitização, levando para o campo das lutas corporativas a agenda dos movimentos sindical e popular. Fenômeno reforçado pelo discurso da cidadania e de democracia universal, mediante o qual a burguesia dirigente procurava velar a diferença de classe, numa aparente generalização de todos às mesmas regras do contrato (...)

Essa nova percepção marginalizada da luta pelos direitos é decorrência direta da estratégia neoliberal de incorporar parcialmente direitos, conferir melhores condições sociais sob uma lógica de pequenos e inevitáveis avanços, mas ainda desprendido de um debate público e um diagnóstico correto dos conflitos internos decorrentes da questão social. O avanço se dá sobre o que convencionado entre a classe dominante e que pode ser imposto a partir do intuito de manutenção do poderio econômico e político dos detentores do capital e dos agentes representantes do Estado.

Em qualquer desses contextos, mesmo premidos pelo poder econômico que se converte em político, a luta por melhores condições segue sendo uma energia motriz para a incorporação e expansão de direitos, principalmente

REVISTA TÓPICOS

<https://revistatopicos.com.br> – ISSN: 2965-6672

aqueles de cunho social. A forma de sua implementação não raro evidencia a não poder mais a preferência do Estado por um estamento social, especialmente quando se vê, como se demonstrará à frente, uma opção nítida por políticas públicas – notadamente as políticas sociais – fragmentadas e incapazes de promover os impactos necessários para a efetiva transformação social.

Ressalte-se, de tudo dito até aqui, que é sempre nesse ambiente conflituoso da sociedade capitalista – em que os interesses colidem e a solidariedade que mantém a sociedade unida sob uma mesma ordem jus-política é testada – que emergem as questões sociais, como anseios clamados por uns e resistidos por outros, passando pela mediação interessada/não isonômica do Estado.

Compreender a partir dessa lógica de conflito, quais necessidades serão objeto de satisfação a partir da elaboração de políticas públicas e quais permanecerão olvidadas pelo Estado é um elemento importante para a avaliação das políticas públicas, notadamente para a avaliação política da política, na medida em que busca evidenciar as racionalidades dos agentes do ente público, bem como a correlação de forças determinantes para a escolha de um modelo em detrimento de outro.

A AFIRMAÇÃO FRAGMENTADA DOS DIREITOS SOCIAIS NO BRASIL: as políticas sociais sob a lógica da exclusão

No presente tópico será analisada a ordem social esboçada pela Constituição de 1988, problematizando as transformações efetivas provocadas no tecido

REVISTA TÓPICOS

<https://revistatopicos.com.br> – ISSN: 2965-6672

social e a sua reverberação para o processo das políticas públicas, a fim de completar a delineação da tela de fundo do problema central a ser desenvolvido no presente artigo.

Cuida-se de um elemento relevante de análise para a avaliação política da política, uma vez que elementos normativos como os direitos sociais e o regramento da ordem social presentes na Constituição precisam materializar-se em políticas pública. A aderência dessas políticas a esse arcabouço normativo é fundamental para aferir seu alinhamento ao projeto constitucional vigente, sobrepondo-se às variações de governos e alinhando a análise política a um balizamento inicial relevante e obrigatório.

O catálogo de direitos das constituições não pode ser tomado como um conjunto de promessas, como um desenho utópico e ufanista de uma sociedade na qual não se pode chegar, mas que se deve permanecer tentando. Ao contrário, é um compromisso inafastável do Estado, que serve como baliza às cobranças que podem ser feitas aos sucessivos governos, *agenda setting* que deveria anteceder programas de governo e deve ser sempre um parâmetro seguro para a avaliação política da política.

A Constituição Federal de 1988 representou um marco significativo na história política brasileira. Além de ser um marco normativo consistente da ruptura com o modelo ditatorial que tolheu a democracia entre 1964 e 1984, trouxe consigo as marcas do constitucionalismo social que aflorava em diversos países do mundo, incorporando um amplo catálogo de direitos fundamentais e sociais em uma perspectiva moderna e condizente com o país que estava ressurgindo naquele momento.

REVISTA TÓPICOS

<https://revistatopicos.com.br> – ISSN: 2965-6672

Sob esse contexto, todos os pontos são positivos e louváveis. Ter uma constituição com essas características é melhor do que não ter nenhuma ou ter uma que não preveja tantos direitos.

No entanto, há que se analisar também que a Constituição de 1988 é um pacto político de elevado valor para toda a população. A expectativa em torno dos direitos ali prometidos deveria ser por todos compartilhada, ainda que não detenham o conhecimento técnico aprofundado de seu teor. Na medida em que esses direitos não são convertidos em políticas públicas e sociais efetivas e transformadoras do contexto vigente, há uma frustração com o pacto firmado, diminuindo seu apoio e consequentemente sua legitimidade.

Se é certo afirmar que a Constituição vigente introduziu um arcabouço de direitos sociais relativamente admirável e desejável, apto a comportar um amplo pacto social que preserve a solidariedade orgânica, igualmente correto é também dizer que sob sua égide tem-se observado retrocessos que põem em dúvida a força heterodeterminante (capaz de alterar a realidade) de sua normatividade (Canotilho, 1982). Muitos desses retrocessos são permitidos em virtude de uma ainda frágil construção acerca de mecanismos efetivos de participação e controle popular na determinação de pautas relevantes para o Estado brasileiro.

Essa característica não escapa às observações acerca da tradição constitucional brasileira tendente a um liberalismo conservador desconfiado da participação popular efetiva e com efeitos transformadores (Gargarella, 2015), que ainda não totalmente rompida. Esse modelo de desconfiança com

REVISTA TÓPICOS

<https://revistatopicos.com.br> – ISSN: 2965-6672

a cidadania permanece operante nas diversas esferas de decisão da vida pública do país.

É justo, contudo, destacar que há instrumentos e institutos na própria Constituição que buscam dar maior efetividade à fruição dos direitos nela previstos, o que se observa, por exemplo, com uma forte atuação institucional (oriunda do próprio Estado) pela observância e implementação de direitos, como o que se vê na atuação do Ministério Público e defensorias. Ocorre que tais mecanismos têm deslocado o debate da ágora pública (se é que esse debate já esteve lá) para o Poder Judiciário, que dentre os três componentes do modelo tripartite de poder brasileiro, é o mais fechado e menos suscetível a controle popular.

Direitos forjados em gabinetes são de difícil resguardo por quem deveria protegê-los: a totalidade, a cidadania como um todo, os detentores do poder de escolha dos agentes operantes do poder do Estado. Isso, sem dúvidas, é um problema que necessita de atenção na ordem constitucional atual.

Analisando o sistema jurídico-social da Constituição de 1988, cabe iniciar pelo preâmbulo que prevê que o Estado Democrático que está sendo instituído pela norma destina-se a assegurar “o exercício dos direitos sociais e individuais”. É de grande valor semântico notar que o constituinte optou por mencionar primeiro os direitos sociais nesse rol principiológico que abre a Carta Magna.

Dentre os fundamentos do Estado brasileiro, previstos no artigo 1º, constam a cidadania e a dignidade da pessoa humana, elementos essenciais quando se

analisa o debate em torno da questão social. Toda uma gama de direitos é decomposta a partir desses dois originais.

Vale a pena transcrever o artigo terceiro da Lei Fundamental, uma vez que seu conteúdo tem ligação direta com direitos sociais:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

*IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.
(grifos nossos)*

Esses objetivos fundamentais enunciam uma ordem social extremamente focada nos mais elevados princípios capazes de resgatar a solidariedade fragilizada que se abordou no tópico anterior. Ocorre que, para sua

efetivação, uma série de medidas – especialmente políticas sociais efetivas – deveriam ter sido implementadas, mas essa verdade é somente parcial.

Por sua vez, o capítulo II do Título II da Constituição traz os direitos sociais nela positivados, tendo destaque aqueles previstos no *caput*:



Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Além desses, em parágrafo único introduzido pela Emenda Constitucional nº. 115/2021, foi instituído como direito social uma renda básica familiar a todos aqueles brasileiros que se encontrarem em situação de vulnerabilidade social.

Já a partir do artigo 193 tem-se a caracterização da Ordem Social, que é fundada no primado do trabalho (elemento típico do debate em torno da questão social), tendo como objetivos o bem-estar e a justiça social.

REVISTA TÓPICOS

<https://revistatopicos.com.br> – ISSN: 2965-6672

Desse aparato geral são delineados todos os direitos que são especificados e previstos na Constituição de 1988.

Ocorre que direitos sociais são direitos a prestações positivas, que prescindem de uma atuação específica do Estado para sua efetivação. Diferem das liberdades individuais, que necessitam tão-somente de uma abstenção para serem respeitadas.

Essa prestação positiva efetiva-se por meio de políticas públicas sociais, destinadas empregar o fundo público e o esforço estatal na transformação das relações a) público-privada e b) privada-privada em que o cidadão brasileiro está inserido, de modo que se alcance os desejados bem-estar e justiça social. Segundo Helena Chaves e Vitória Gehlen, o resultado alcançado não tem sido esse:

As políticas sociais assumiram a heterogeneidade social e a desenvolveram como fragmentos indivualizáveis, cujos interesses quase sempre conflitavam entre si (Grassi, 2006). As reformas para liberalizar a economia têm sido acompanhadas por amplo repertório de reformas sociais que compartilham três ideais: focalizar e descentralizar a ação pública, assim como privatizar alguns

segmentos dos serviços sociais (...) o crescimento tem sido errático e não tem alcançado parâmetros esperados, e os empregos gerados não têm sido suficientes nem de boa qualidade para ter o impacto social esperado diante das desigualdades e do nível de pobreza dos trabalhadores. Nesse contexto, nem a pobreza diminuiu de maneira estrutural, nem a vulnerabilidade social tem sido regulada de maneira efetiva (...)

É de todos sabido que existem recursos (suficientes ou não) para a implementação de uma série de ações voltadas a efetivamente transformar a realidade da sociedade brasileira. Ocorre que o questionamento em torno da efetividade do agir estatal é cada dia mais presente, surgindo como dúvida quanto ao próprio modelo e mais uma vez fragilizando a concepção de solidariedade.

A resposta para esse questionamento está nas políticas sociais, tanto em sua formulação, quanto em sua implementação eficaz e efetiva, quando no aumento da transparência para demonstrar o bom uso do fundo público. É cada dia mais necessário frear os conflitos sociais, pois deles, além de emergirem as questões sociais, está surgindo o próprio sentimento de

desconformidade e não-pertencimento, perigosos a uma sociedade. Lúcia Cortes da Costa (2006, p. 66) pontua esse debate sob a seguinte perspectiva:

Podemos dizer que a formulação das políticas sociais nunca foi tão importante para a vida social como no momento atual. Pensar a dinâmica social e dar respostas aos seus problemas exige capacidade de atuação do Estado através das políticas sociais. O Brasil enfrenta o desafio de encontrar mecanismos de atender as demandas sociais num contexto onde as políticas sociais são questionadas sob o ponto de vista da sua efetividade. A polêmica atual no debate sobre o papel do Estado se coloca sob duas perspectivas, de um lado a luta pela ampliação do conceito de cidadania vinculado a exigência da democracia substantiva (que vai além da esfera da escolha política e da formalização dos direitos) e da atuação do Estado na operacionalização dos serviços sociais; de outro, a busca de reduzir o

poder de regulação do Estado na vida social, ampliando o espaço para o mercado, inclusive na oferta de serviços sociais.

Como delimitou a autora, o Brasil encontra-se em um cenário de crise e diante de dois caminhos: a efetivação direta dos direitos pactuados ou a opção pela agenda neoliberal com a terceirização inclusive de serviços sociais – coisa que vem sendo progressivamente implementada desde a Reforma do Estado conduzida sob o primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso por meio do Ministro Bresser Pereira.

Para qualquer analista com bom senso, no atual cenário de crise, a segunda opção que representa a fragmentação e a terceirização da política social seria um suicídio. No entanto, a questão social é engloba o conflito social, a determinação dessa disputa de forças em torno do controle da capacidade de agir e da definição dos beneficiários da atuação estatal é eixo essencial do embate.

Como se demonstrou, a ordem social na Constituição de 1988 foi constituída – no plano formal – de maneira ideal. Ocorre que a correlação de forças ainda tem pesado fortemente para um contexto de adoção da bula clássica do ideal neoliberal e a crise social tem se agudizado cada dia mais. A sensação de empobrecimento, de fracasso do pacto político fundamental segue aumentando (Castells, 2018), ao lado também da percepção por parte dos

cidadãos de que estão alijados do processo decisório relevante acerca dos rumos do próprio Estado, como no próprio modelo de gestão das políticas sociais.

Ante o desenho institucional da Ordem Social que foi apresentado, é plenamente legítimo indagar se essa Constituição que está vigente permitiria a adoção do segundo modelo. Infelizmente, o que se tem visto é que sim. Infelizmente, os serviços sociais ainda são vistos de modo marginalizado, inclusive pelo Poder Judiciário, que vislumbra tão-somente a necessidade de uma lógica gerencial para distribuição de benefícios, sem a percepção de que as políticas executadas devem promover também uma efetiva redução da desigualdade e melhoria geral e permanente nas condições de vida.

A reversão desse quadro é tão urgente quanto necessária, pois caso isso não ocorra, não se estará diante apenas de mais uma crise do capital, mas diante de um conflito que tem demonstrado capacidade para corroer as bases do próprio Estado e da democracia como atualmente conhecidos. Por mais que se afirme que a democracia liberal não é a ideal – e quanto a isso podem haver concordâncias e discordâncias – ela é um marco civilizatório mínimo quando comparados aos projetos autoritários de poder que avançam em diversos países do mundo, amparados na percepção nostálgica de maior mobilidade econômica que supostamente haveria nos regimes superados de meados do século passado (Mounk, 2019).

AValiação política da política e a evidência dos elementos participativos no processo das políticas públicas

REVISTA TÓPICOS

<https://revistatopicos.com.br> – ISSN: 2965-6672

Tendo em vista os elementos problematizados no tópico anterior, em que se buscou demonstrar a contradição de projetos de sociedade possível dentro da mesma regência de ordem social, que embora bem delimitada, apresentou execuções completamente distintas de políticas públicas e programas sociais para o Estado brasileiro, faz-se necessário repousar atenção à avaliação política da política com esse enfoque, de evidenciar os elementos participativos, o atrelamento a um projeto de sociedade, aclarando o processo desde a captura diagnóstica dos conflitos emergentes da questão social até a sua inserção na agenda.

Inicialmente cabe assentar as balizas teóricas relativas à avaliação de políticas públicas, notadamente acerca da avaliação política da política.

A avaliação de políticas públicas consiste em pesquisa avaliativa inserida no campo das ciências sociais, na condição de pesquisa social aplicada. Tal modalidade de estudo tem seu objeto contido pelo campo das relações sociais. Dessa maneira, é importante ressaltar que sua forma de abordagem não é um ato neutro, ou tendente a uma busca por neutralidade (SILVA, 2012, p. 224), mas, como ciência, exige uma aproximação objetiva e fidedignidade metodológica e descritiva, ainda que o juízo crítico necessariamente ligado ao ato de avaliar esteja composto de elementos e compreensões variáveis a depender do avaliador.

Ao avaliar, emite-se um juízo que, embora tenda a apreender toda a conformação fática extraída objetivamente do tecido social a partir dos métodos próprios das ciências sociais, está necessariamente composto – em sua essência – de um elemento de crítica social, política, de percepção sobre

REVISTA TÓPICOS

<https://revistatopicos.com.br> – ISSN: 2965-6672

a adequação e pertinência da decisão tomada e da forma de implementá-la com os projetos de sociedade em discussão no esfera social.

O ato de avaliar “consiste em atribuir valor: é determinar se as coisas são boas ou más. A avaliação política consiste, portanto, em atribuir valor às políticas, às suas consequências, ao aparato institucional em que elas se dão e aos próprios atos que pretendem modificar” (FIGUEIREDO, 1986, p. 108).

Para María José Aguilar Idáñez e Ezequiel Ander-Egg (1994, p. 3), avaliar se trata de uma valoração ou estimação de algo, que pode ser um objeto ou processo – ou política – de acordo com determinados critérios de valoração com os quais se vai emitir um juízo.

Na vida, o ato de avaliar é cotidiano. Avalia-se diversas opções que são postas ao longo do dia, emitindo-se valores que permearão as escolhas que serão tomadas (IDÁNEZ; ANDER_EGG, 1994). No entanto, o que diferencia a pesquisa avaliativa das opções informais do dia-a-dia não é a neutralidade, mas a cientificidade existente a partir do método, da sistematização como a questão é abordada, dentro de um marco científico típico das ciências sociais.

Esse ato de avaliar nunca é neutro. O que deve ser facilmente controlado e verificável é a metodologia utilizada para a abstração da realidade retratada e o embasamento teórico empregado para formulação dos conceitos centrais envolvidos. Assim, todos aqueles que acessarem o produto da avaliação terão a oportunidade de controlar a aderência das conclusões com a metodologia utilizada, independentemente de se tratar de pesquisas avaliativas com

abordagem predominantemente qualitativas ou quantitativas. No entanto, essa neutralidade que se está refutando é uma neutralidade teórica do avaliador, não sua capacidade de proceder à avaliação de modo hígido, sem envolvimento interessado com a formulação ou implementação da política pública – coisa que deve ser evitada, na linha do defendido por Arretche (2013, p. 132), ao apontar a falta de “isenção” para avaliar. Nesse sentido:

Normalmente, as equipes governamentais encarregadas da execução de uma política fazem “avaliações”. Estas consistem freqüentemente em relatórios de acompanhamento, nos quais se descrevem as ações desenvolvidas no curso de implementação do programa em questão. É muito difícil (embora obviamente não inteiramente impossível) que tais “avaliações” possam ser isentas. Isto é, há uma série de incentivos para que tais avaliações concluam pelo sucesso do programa ou, pelo menos, que tendam a minimizar seus elementos de fracasso. Estas razões vão desde a manutenção dos próprios empregos até o interesse das

burocracias em aumentar suas margens de poder e de gasto. Por estas razões, é mais difícil que tais “avaliações” tenham em geral valor avaliativo, ainda que possam ser bons instrumentos de pesquisa para estudos de avaliação, mais particularmente avaliações de eficácia (...)

Relativamente aos conceitos, o balizamento teórico para a descrição da realidade é fundamental para que o fato social capturado seja compreendido da forma como proposta pelo autor. Nesse sentido, é possível exemplificar tal aproximação com um ensaio de autoria de Maria Ozanira da Silva e Silva, intitulado “pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira” (2010). No texto, bem como em outras produções de sua autoria, a pesquisadora explicita sua escolha teórica pela utilização do termo “pobreza” em detrimento de um termo amplamente utilizado no campo social que é o de “exclusão”. Percebe-se que, no contexto, houve uma escolha pela especificidade da terminologia utilizada, tendo sido entendido que, por melhor retratar o caráter estrutural e multidimensional, “pobreza” teria maior pertinência à realidade brasileira. Eis a forma como manifestada a adoção da linha teórica:

A exclusão não é um fenômeno novo. Decorre do processo de acumulação capitalista, apresentando caráter estrutural, apresentando caráter estrutural com agravamentos cíclicos, portanto, é próprio da sociedade capitalista incluir e excluir. Todavia, coloco a pertinência ou não do conceito de exclusão social para compreensão do quadro social brasileiro. Assim, falar de exclusão social nos remete ao debate europeu, mais especificamente ao debate francês, destacando-se Paugan e Castel. Ambos criticam o conceito de exclusão social por ser portador de indeterminação e consideram a necessidade de recorrência a conceitos como “desfiliação social” e “desqualificação social” para atribuir uma dimensão de processo ao conceito de exclusão social. O ponto central do debate refere-se à amplitude do conceito de exclusão social, utilizando para designar pessoas e grupos

vivenciando as mais diversas situações, desfilados para Castel e desqualificados para Paugan. Assim, exclusão refere-se a minorias, (negros, homossexuais, pessoas com deficiência), escamoteando o caráter processual e dinâmico das situações e sua natureza estrutural e multidimensional.

Sob essa perspectiva conceitual adotada, a autora define a pobreza dentro do contexto brasileiro. Dessa maneira, torna-se evidente que em seu processo de avaliação das políticas públicas desenvolvidas para impactar sobre essa realidade, será observado o potencial dessas políticas para atingir um problema que é, como afirmado acima, estrutural e multidimensional, negatizando-se todas as soluções parciais e simplistas desse problema – bem como será consequentemente destacada a tendência de afirmação fragmentada de direitos e a tentativa de entregar as políticas públicas como dádivas tão próprias do perfil patrimonialista que resiste no Brasil (Telles, 1994). Isso exposto de forma clara permite que todos aqueles que terão acesso ao estudo avaliativo produzido, sejam gestores, acadêmicos ou população em geral, possam entender a posição defendida e possam, por sua vez, avaliá-la como coerente ou incoerente da lógica própria que foi construída no trabalho científico elaborado, antes mesmo de se confrontar com uma segunda dimensão – dessa vez externa ao trabalho – relativa aos

marcos teóricos e percepções intrínsecas de quem irá interagir com essa pesquisa avaliativa.

Avançando sobre a análise do tema avaliação, pontuados que foram os elementos subjetivos e políticos da avaliação, importante salientar a diferença existente entre avaliação política e avaliação de política. Novamente recorrendo a FIGUEIREDO e FIGUEIREDO (1986, p. 108):

*A análise de avaliação terá sempre um caráter complexo e controverso. Não obstante, parecem-nos difícil prescindir do que aqui estamos chamando de **Avaliação política** como uma etapa preliminar e preparatória do que convencionalmente se chama **Avaliação de política (...)** por avaliação política entendemos a análise e elucidação do critério ou critérios que fundamentam determinada política: as razões que a tornam preferível a qualquer outra. Mas uma vez, porém, recorreremos a Brian Barry para lembrar que essas razões precisam ser **relevantes**, ou seja, devem estar referidas a princípios cuja realização irá,*

*presumivelmente, contribuir para uma
desejável quantidade e distribuição de bem-
estar.*

A avaliação política, como mencionado, carrega um caráter preliminar na busca por razões relevantes e motivadoras. Esse aspecto é de fundamental estudo na busca por evidenciar os elementos participativos, uma vez que a resposta encontrada dialoga diretamente com o grau de formalismo da democracia. Políticas públicas formuladas “top-down”, sem uma proximidade maior com o diagnóstico social e, especialmente, tendentes a anestesiar temporariamente o povo dizem mais sobre a própria qualidade democrática e sobre o funcionamento institucional do campo político avaliado do que sobre a própria política pública que deveria ser o objeto primário da avaliação.

Na linha do aprofundamento feito por ARRETCHE (2013) sobre o conceito acima, a avaliação política da política repousa seu foco sobre o caráter político do processo decisório, sobre os princípios e valores contidos na ação formulada, pode prescindir da análise concreta acerca de implementação ou operacionalidade. Ainda que a avaliação possa antever ou explicitar alguns resultados possíveis ante o desenho institucional feito, a concretude dos resultados deve ser aferida em uma avaliação *de* política.

REVISTA TÓPICOS

<https://revistatopicos.com.br> – ISSN: 2965-6672

Repousando atenção sobre o caráter político e o processo decisório, a tese central do presente artigo discute a necessidade de evidência, no trajeto crítico da avaliação, das determinações da forma como a sociedade participou/contribuiu na determinação do fragmento conflituoso da questão social que passará a ser tratado como objeto-problema de uma política pública, do dimensionamento quantitativo do fundo público a ser empregado no enfrentamento de tal problemática, na forma como essa escolha se amolda ao catálogo de direitos sociais e à ordem social constitucionalmente esboçadas e o projeto político de sociedade ou de governo ao qual eventualmente esteja alinhada a nova política.

Esse referencial de clarificação da aproximação entre o processo da política pública e a democracia é fundamental. Tornar a evidência dos aspectos democráticos presentes – ou não – no ciclo das políticas públicas, especialmente na avaliação política da política é fundamental não apenas como compromisso teórico, mas também com o dever que se tem com a melhoria do Estado brasileiro que tem a democracia como regime estabelecido logo no artigo 1º da Constituição Federal. A melhoria geral da vida em sociedade, a emancipação da classe trabalhadora e das classes vulneráveis, são compromissos não teóricos, mas cidadãos. E a ferramenta avaliativa é uma contribuição científica à caracterização dos problemas e um caminho técnico possível à sua mitigação.

Avaliar a compatibilidade das ações políticas, especialmente aquelas de origem governamental com o projeto democrático presente na Constituição Federal é fundamental. Há uma correlação intrínseca entre políticas públicas e democracia na medida em que o desenvolvimento eficaz, eficiente e

REVISTA TÓPICOS

<https://revistatopicos.com.br> – ISSN: 2965-6672

efetivo das políticas públicas cria um cenário de fruição de direitos sociais que torna possível a vivência concreta da democracia por diversas camadas da população que antes apenas dedicavam seu tempo à subsistência ante as condições estruturais e multidimensionais (SILVA, 2010) às quais a pobreza as submetiam.

Mais ainda, a ruptura com a neutralidade que se debateu acima, faz com que o avaliador esteja incumbido do dever de verificar eventual utilização de políticas públicas como instrumento de dominação e manipulação popular. A nova onda de autoritarismo que desgasta as democracias pelo mundo (Del Tronco; Monsiváis-Carrillo, 2020) reviveu fortemente o populismo. Os sistemas democráticos que estão erodindo mundo afora estão sendo destruídos por dentro, com apoio do povo a partir da manipulação popular.

Adam Przeworski (2020), em obra especificamente destinada a estudar a crise da democracia, demonstra em seu trabalho que a renda é um ponto nevrálgico para as democracias. A sua manutenção em níveis aceitáveis pode ser correlacionada a períodos de grande estabilidade democrática, salvo raríssimos casos, nenhuma democracia com alto padrão de renda colapsou no período de seu estudo. Olhando sob outra perspectiva, a alocação de parte do fundo público como um instrumento de consolidação de um projeto autoritário de poder que permita ter o acesso irrestrito a todo o montante restante é uma possibilidade que tem sido aventada por políticos de vertente autoritária. Recentemente Donald Trump iniciou o debate acerca da distribuição entre os cidadãos americanos do saldo excedente dos recursos captados forçosamente através das tarifas alfandegárias que utiliza usualmente como ferramenta de barganha política perante integrantes da

comunidade internacional². Não é difícil compreender, por contraste, que não se trata de uma medida de cuidado ou de uma busca por conforto financeiro à população, bastando observar que tal medida foi tomada pouco tempo depois do desmonte quase completo do chamado “Obama Care”, consistente em subsídios para acesso ao caro sistema de saúde daquele país.

Marta Arretche (2013, p. 131) faz essa aproximação sobre o papel de relevância democrática existente na avaliação da política pública. Para a autora, a realização de avaliações das políticas por instituições politicamente isentas de laços de controle governamental permite o julgamento das políticas desenvolvidas, possibilitando sua reformulação, especialmente sob a lógica de critérios técnicos como eficácia, eficiência e efetividade.

De um lado, tal visão reforça a avaliação de políticas públicas como ferramenta diagnóstica fundamental para o julgamento do agir estatal e crítica sobre a alocação do fundo público, inclusive com capacidade de um posicionamento inicial sobre as racionalidades envolvidas e o uso manipulativo supramencionado.

Por outro lado, é possível vislumbrar o contrário que se opera como regra, que é a tendência governamental de avaliar suas políticas públicas a partir do comportamento do “mercado eleitoral”, da opinião pública, fazendo com que prevaleça a aparência sobre a essência, comportamento nocivo que tem se perpetuado mesmo em democracias “funcionais”.

Mas essa abordagem de Marta Arretche fornece apenas uma vertente de imbricação entre as políticas públicas e a democracia, especialmente focada

nos resultados. Há que se analisar na avaliação política da política também a gênese, como o problema foi “pinçado” de uma totalidade social complexa, como foi a escuta para esse corte, para a solução (ainda que parcial) respondida como política pública.

Há que se ter em conta que há uma totalidade (MARX, 2006) conflituosa, composta por interesses contrapostos, dentro de um regramento típico de uma sociedade capitalista, em que existe uma dinâmica própria como se formam as questões sociais e como essas passam a integrar uma pauta da agenda política. Esse fato não é natural, não é espontâneo e sua artificialidade repleta de complexidades deve ser evidenciada como parte da caracterização do problema a ser enfrentado na pesquisa avaliativa.

A FORMAÇÃO DA VONTADE PÚBLICA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Como já afirmado, o campo das políticas públicas tem relação direta com a democracia, pois “o pressuposto analítico que regeu a constituição e a consolidação dos estudos sobre políticas públicas é o de que, em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser (a) formulado cientificamente e (b) analisado por pesquisadores independentes” (SOUZA, 2007, 67).

Desde o recurso aos primeiros conceitos do campo das políticas públicas, verifica-se que, embora não sejam atos exclusivamente executados pelo Estado, esse se encontra em um papel fundamental em relação à sua dinâmica. Sobre isso, Celina Souza (2007, p. 68) ensina que:

Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões pública e Lynn (1980) como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou por delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz. Já a definição mais clássica é atribuída a Lowi apud Rezende (2004:13): política pública é “uma regra formulada por alguma autoridade

governamental que expressa uma intenção de influenciar, alterar, regular, o comportamento individual ou coletivo através do uso de sanções positivas ou negativas”.

Esse último conceito de Theodor Lowi permite uma ampla concepção acerca da abrangência e da funcionalidade das políticas públicas. Mas, para esse trabalho, é importante indagar mais pormenorizadamente os motivos que formam esse agir estatal, para que, compreendendo-o, seja possível firmar as bases para sua transformação.

Acerca do papel do governo e da atuação dos fluxos de interesse na formação do agir estatal, Celina Souza (2007, p. 71-72) aporta importantes considerações:

Debates sobre políticas públicas implicam responder à questão sobre o espaço que cabe aos governos na definição e implementação de políticas públicas. Não se defende aqui que o Estado (ou os governos que decidem e implementam políticas públicas ou outras

instituições que participam do processo decisório) reflete tão-somente as pressões dos grupos de interesse, como diria a versão mais simplificada do pluralismo. Tampouco se defende que o Estado opta sempre por políticas definidas exclusivamente por aqueles que estão no poder, como nas versões também simplificadas do elitismo, nem servem apenas aos interesses de determinadas classes sociais, como diriam as concepções estruturalistas e funcionalistas do Estado. No processo de definição das políticas públicas, sociedades e Estados complexos como os constituídos no mundo moderno estão mais próximos da perspectiva teórica daqueles que defendem que existe uma “autonomia relativa do Estado”, o que faz com que este tenha espaço próprio de atuação, embora permeável a influências externas e internas (Evans, Rueschmeyer & Skocpol, 1985). Essa autonomia relativa gera determinadas capacidades, as quais, por sua

vez, criam as condições para a implementação de objetivos de políticas públicas. A margem dessa autonomia e o desenvolvimento dessas capacidades, dependem, obviamente, de muitos fatores e dos diferentes momentos históricos de cada país.

Essa visão coaduna-se perfeitamente com a linha aqui sustentada. É grande a complexidade da formação da vontade pública (Bobbio, 2014) ou da vontade da representação pública, evidenciando a interação de diversas correntes de exercício de poder, mas reconhecendo a validade da afirmação da autonomia do Estado, que age por vezes em atendimento direto aos influxos dominantes no seio social, mas, por outras, a partir de suas próprias possibilidades e em virtude de interesses da própria máquina estatal por sua manutenção e reafirmação de seu poder.

Essa abordagem, no entanto, vai variar de acordo com as diversas visões sobre as políticas públicas e sua relação com o Estado. Em sua tipologia sobre a política pública, Theodor Lowi afirma o fator indutivo da política pública como elemento integrante da própria forma de fazer a política geral. Tal visão muito se aproxima do modelo de legitimação defendido por Joseph Schumpeter (2017). Celina Souza (2007, p. 72-73) sintetiza o pensamento afirmando que “Lowi quis dizer que cada tipo de política pública vai

encontrar diferentes formas de apoio e de rejeição e que disputas em torno de sua decisão passam por arenas diferenciadas”.

O incrementalismo de Lindblom e outros defende uma linha relativa à própria história do sistema político. Segundo esse modelo, “os recursos governamentais para um programa, órgão ou uma dada política pública não partem do zero (...) assim, as decisões seriam apenas incrementais e pouco substantivas” (SOUZA, 2007, p. 73). Para eles, há uma desconsideração por parte do Estado das mudanças políticas, seguindo-se uma cadência lenta e progressiva, mais constante e determinante do que as tensões presentes no seio da sociedade. Há, pois, uma vinculação entre decisões passadas (adoção de modelos e prioridades) que seguiriam influenciando as políticas presentes e futuras, limitando a capacidade do governo em reverter a rota das políticas públicas.

Por sua vez, a tipologia do Ciclo da Política Pública enxerga o tema como um ciclo, seriado, dotado de estágios e inserido em um processo dinâmico. Dentro desses estágios, destaca-se o elemento da definição da agenda – *agenda setting* –, que tem sido reiteradamente pontuado nesse trabalho. Elencando essas fases, além do item destacado, tem-se ainda: identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação. Há alguns matizes dos pensamentos que integram a linha do Ciclo da Política Pública, alguns tendendo a focalizar nos agentes participantes do processo decisório (linha mais alinhada àquela esboçada nesse artigo) e outras que enxergam com maior grau de atenção e tecnicidade o próprio processo de formulação da política pública (SOUZA, 2007, p. 74).

Outra tipologia importante a destacar é a chamada coalização de defesa, para a qual “a política pública deveria ser concebida como um conjunto de subsistemas relativamente estáveis, que se articulam com acontecimentos externos, os quais dão os parâmetros para os constrangimentos e os recursos de cada política pública” (SOUZA, 2007, p. 75).

Todas essas linhas de modelagem, se percebidas pelos seus elementos de confluência, apontam a necessidade da existência de um campo (sociedade democrática), de uma estrutura (Estado facetado pelo governo) e de agentes (executivos, legisladores, julgadores, teóricos, acadêmicos, integrantes de grupos sociais ativos, indivíduos politicamente ativos, etc.) cuja interação conflituosa e dialética resultará na tomada de decisões políticas que podem ou não resultar na elaboração de políticas públicas voltadas à resolução de uma demanda social específica.

Em um texto bastante elucidativo sobre a questão, em que compila ideias de diversos autores relevantes para a área das políticas públicas, Maria das Graças Rua (1998) permite alargar a compreensão dessa dinâmica retratada anteriormente, aprofundando a partir do que chamou de *withinputs* a forma de interação interna do sistema político com as políticas públicas.

O próprio conceito de políticas públicas³ apresentado pela professora ressalta essa dinâmica entre agentes, vontades e resultados, eis o que diz:

As políticas públicas (policies), por sua vez, são outputs, resultantes da atividade política (politics): compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores. Nesse sentido é necessário distinguir entre política pública e decisão política. Uma política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar decisões já tomadas. Já uma decisão política corresponde a uma escolha dentre um leque de alternativas, conforme a hierarquia das preferências dos atores envolvidos (RUA, 1998, p. 1)

Relativamente à forma do processamento dos interesses para a conversão em políticas públicas, momento no qual insere os *withinputs* como demandas do próprio corpo do sistema político, enuncia Maria das Graças Rua (1998, p. 2-3) que:

As políticas públicas envolvem, portanto, atividade política. Para usar a linguagem de Easton, resultam do processamento, pelo sistema político, dos inputs originários do meio ambiente e, frequentemente, de withinputs (demandas originadas no interior do próprio sistema político). Ainda de acordo com Easton, os inputs e withinputs podem expressar demandas e suporte. As demandas podem ser, por exemplo, reivindicações de bens e serviços, como saúde, educação, estradas, transportes, segurança pública (...) Podem ser, ainda, demandas de participação no sistema político, como reconhecimento do direito de voto dos analfabetos, acesso a cargos públicos para estrangeiros, organização de associações políticas, direitos de greve, etc. Ou ainda, demandas de controle de corrupção, de preservação ambiental, de informação política, de estabelecimento de normas para o

comportamento de agentes públicos e privados (...) os withinputs também expressam demandas e apoio e distinguem-se dos inputs pelo fato de que são provenientes do próprio sistema político: dos agentes do executivo (ministros, burocratas, tecnocratas, etc) dos parlamentares, dos governadores de estado, do Judiciário.

Com essas definições fecha-se aqui o ciclo argumentativo que se buscou fazer para demonstrar as grandezas e atores que interagem para a formulação e implementação de uma política pública, dentro da arena democrática.

Esse debate ganha contornos concretos quando contrastado com o manejo das políticas públicas (notadamente a nível federal) tomando-se como recorte temporal o período posterior a 2019. Não houve propriamente uma ruptura com as políticas públicas, mas se intensificou seu caráter formalista, apartado de um esforço real de compreensão dos conflitos decorrentes da questão social, bem como a predominância *withinputs* e interesses focados na lógica capitalista da acumulação, produzindo uma crise generalizada de legitimação do atual modelo de governança estatal brasileiro.

REVISTA TÓPICOS

<https://revistatopicos.com.br> – ISSN: 2965-6672

Ademais, políticas públicas específicas – como o aumento nos programas de transferência de renda – buscaram anestesiar o tecido social enquanto havia uma redução drástica (um verdadeiro desmonte) de outras políticas públicas essenciais, tanto ligadas ao chamado desenvolvimento social, quanto saúde, educação, cultura, ciência e tecnologia. A redução do fundo público de áreas em que o governo considerava digladiar-se com movimentos sociais organizados, com grupos politizados e teoricamente capazes de promover o debate e o enfrentamento político, ressaltando o caráter manipulativo que certas políticas devem ter e que, como dever do avaliador, necessitam de evidência no processo avaliativo.

Segundo o estudo “A Conta do Desmonte” (2021) do Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), focado em um balanço do Orçamento Geral da União, o orçamento da Assistência Social sofreu uma redução drástica, com cortes recaindo notadamente sobre serviços e estrutura do Sistema Único de Assistência Social, garantindo-se basicamente a política de transferência de renda, cuja necessidade de designação de um novo nome (Renda Brasil) demonstra a busca por sua vinculação a um governo específico, afastando o caráter de política de Estado que deveria ter. Na Educação, universidades e institutos federais foram fortemente afetados, não apenas nos recursos necessários à sua manutenção, como na quase eliminação de recursos para bolsas e pesquisas. Na saúde, o Programa Farmácia Popular foi reduzido em mais de cinquenta por cento. Na ciência e tecnologia, o corte foi praticamente no mesmo montante. Mesmo ante apertada síntese, é possível demonstrar que havia um claro embate político na execução das reduções orçamentárias, atingindo setores considerados antagonistas ao governo.

REVISTA TÓPICOS

<https://revistatopicos.com.br> – ISSN: 2965-6672

Esse retrocesso, com virada dos olhos para dentro do governo, redução da escuta pública, desmonte de estruturas participativas, dos conselhos federais – reproduzidas em diversas unidades da federação – fragilização do debate em torno das políticas com deslocamento do debate para os marcos centrais e civilizatórios do próprio Estado fragiliza significativamente o cenário em que são produzidas as políticas públicas atualmente, reforçando a relevância dessa caracterização no projeto de avaliação.

Ao mesmo tempo, tais tendências marcam a lógica por trás das políticas públicas que são produzidas, tendo uma conexão direta também com avaliações posteriores, como a de impacto. A evidência do processo democrático, a vinculação da política pública com o projeto constitucional que é superior e imperativo aos governos, deve ser um ponto de partida da avaliação política da política. Se é válido o argumento sempre presente no debate sobre políticas públicas no Brasil, acerca da afirmação fragmentada de direitos sociais, tanto mais é pertinente que se proceda, a nível científico, com a demonstração da disparidade entre o agir estatal e o projeto de sociedade cristalizado na Constituição.

CONCLUSÃO

Passados mais de trinta anos desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, que instituiu um novo modelo de gestão da ordem social no Brasil, ainda há grandes desafios a serem enfrentados. Um deles é a variação profunda de modelos adotados pelos sucessivos governos, que produzem políticas mais ou menos alinhadas a projetos de sociedade completamente distintos, sob a égide da mesma norma.

REVISTA TÓPICOS

<https://revistatopicos.com.br> – ISSN: 2965-6672

Com o avanço de governos de tendência autoritária no mundo todo, com um método que renovou as bases operativas do populismo, a avaliação política da política ganha um contorno ainda mais incisivo como uma ferramenta científica não apenas de defesa da justa e adequada alocação do fundo público, mas também de defesa da democracia, a partir de sua capacidade de evidenciar o manejo de políticas públicas como meios de consolidar apoio popular em troca do recrudescimento do poder político exercido, abrindo caminho para a concretização de tendências autoritárias.

Ante tal cenário, é fundamental, ao se proceder uma avaliação política de qualquer política pública presente, reforçar os pontos de análise relativos ao movimento social que originou tal política, desvelando tanto a compatibilidade do processo com o modelo participativo, quanto a aderência do conteúdo da política ao catálogo de direitos sociais e à ordem social implementados no Brasil.

Cada dia mais verifica-se o surgimento de políticas públicas desconectadas com os elementos centrais dos problemas sociais a serem por elas enfrentados, mais ainda, apartadas e distantes do público-alvo, não ouvido e tampouco compreendido. A afirmação fragmentada de direitos tem tomado uma feição cada vez mais severa, demonstrando um aprofundamento das desigualdades e da lógica de acumulação do modo de produção capitalista.

Redimensionando tal cenário, esse distanciamento entre realidade e o ideal do projeto constitucional de direitos fundamentais e sociais, vai esvaziando a Constituição de sentido não perante a classe de juristas, mas perante a

REVISTA TÓPICOS

<https://revistatopicos.com.br> – ISSN: 2965-6672

população que deveria legitimá-la, convertendo o Estado Democrático de Direito em um perigoso estado de coisas.

A avaliação de políticas públicas, assim, reforça seu papel de destaque tanto no campo acadêmico, quanto no popular, quanto no político. O esforço científico em avaliar a produção de políticas públicas produz aos sujeitos envolvidos nas lutas e no debate público, elementos científicos para a confrontação entre o discurso produzido e a realidade tecnicamente abstraída.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRIOLO, Leonardo José. A reforma do Estado de 1995 e o contexto brasileiro. *Cadernos Enap*, n. 30, 2006.

ARRETCHE, Marta. Tendências no estudo sobre a avaliação de políticas públicas. **Terceiro Milênio: Revista Crítica de Sociologia e Política**. Ano I nº 01 Julho a Dezembro/2013.

BOBBIO, Norberto. **Qual a democracia?** prefácio de Mario Bussi. 3. ed. São Paulo: Loyola, 2014.

BONIFÁCIO, Robert. O declínio da democracia na América Latina: diagnósticos e fatores explicativos. **Revista de Estudios Sociales** [online]. Bogotá, n. 74, p. 41-57, 2020.

CANOTILHO, J. J. G. **Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador**. Coimbra: Almedina, 1982.

REVISTA TÓPICOS

<https://revistatopicos.com.br> – ISSN: 2965-6672

CASTELLS, M. **Ruptura: a crise da democracia liberal**. Tradução Joana Angélica d'Ávila Melo. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

CHUEIRI, Vera Karam de; CAMARA, Heloisa Fernandes. (Des)ordem constitucional: engrenagens da máquina ditatorial no Brasil pós-64. **Lua Nova**. São Paulo, n. 95, p. 259-288, Ago, 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=s0102-64452015000200259&Ing=en&nrm=iso>. Acesso em 12 de janeiro de 2021.

COUTINHO, Diogo R.; KIRA, B.; LESSA, M. R.; DE CASTRO, H. A. Participatory democracy and law making in contemporary Brazil. **Theory and Practice of Legislation** [online], n. 5. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/20508840.2017.1407073>.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: do que estamos falando? In: Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización. Caracas: Faces, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110.

DEL TRONCO, José; MONSIVÁIS-CARRILLO, Alejandro. La erosión de la democracia. **Revista de Estudios Sociales** [online]. Bogotá, 74, 2020, p. 2-11.

DURKHEIM, Émile. **As rergas do método sociológico**. Trad. Paulo Neves. 3.ed. São Paulo, 2007.

GARGARELLA, Roberto. La sala de máquinas de las constituciones: entre lo viejo e lo nuevo. Buenos Aires: **Nueva Sociedad**, n. 257, 2015.

REVISTA TÓPICOS

<https://revistatopicos.com.br> – ISSN: 2965-6672

GOMES, Cláudia Maria Costa. A tendência do debate sobre os direitos na cultura política contemporânea. **Serviço Social**. Brasília, n. 20, p. 09-32, jan/jun. 2007.

HÄBERLE, Peter. [Pluralismo y constitución](#): estudios de teoría constitucional de lasociedadabierta. Madrid: Tecnos, 2002.

HABERMAS, J. **La inclusión Del outro** estudos de teoria política. Barcelona: Paidós, 1999.

MARX, Karl. **Para a crítica da economia política**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1959.

MOUNK, YASCHA. **O povo contra a democracia**: porque nossa liberdade corre perigo e como salvá-la. Trad. Cássio de Arantes Leite, Débora Landsberg. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

PRZEWORSKI, Adam. **Crises da democracia**. Tradução Berilo Vargas. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

RUA, Maria das Graças. Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos. In: RUA, Maria das Graças; VALADÃO, Maria Izabel. Estudo da Política: temas selecionados. Brasília: Paralelo 15, 1998.

SALES, Teresa. Caminhos da cidadania: comentários adicionais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. V. 9, n. 25, p. 26-37. 1994.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. 7.ed. Porto: Edições Afrontamento, 1999.

REVISTA TÓPICOS

<https://revistatopicos.com.br> – ISSN: 2965-6672

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Trad. Luiz Antônio Oliveira de Araújo. São Paulo: UNESP, 2017.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira. Ver. Katál. Florianópolis. V. 13, n. 2, p. 155-163. Jul-dez, 2010.

_____. Construindo uma proposta metodológica participativa para desenvolvimento da pesquisa avaliativa: uma contribuição da teoria crítica para a prática do Serviço Social. Textos e Contextos. V. 11, n. 2, p. 222-233, ago-dez. Porto Alegre: 2012.

SORENSEN, Georg. **La transformación del Estado**. Valência: TirantLoBlanch, 2010.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

TELLES, Vera. Cultura da Dádiva, avesso da cidadania. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. V. 9, n. 25, p. 26-37. 1994.

TOCQUEVILLE, Alexis. **A Democracia na América**. Trad. Neil Ribeiro. 2.ed. Belo Horizonte: Editora Itatiaia, 1987.

VIOTTI, Eduardo Baumgratz. **A economia e o estado capitalista**. Rio de Janeiro: Vozes, 1986.

¹ Doutor em Políticas Públicas (PPGPP/UFMA). Mestre em Direito e Instituições do Sistema de Justiça (PPGDIR/UFMA). Graduado em Direito

REVISTA TÓPICOS

<https://revistatopicos.com.br> – ISSN: 2965-6672

(UFMA). Pesquisador da Fundación Carolina (2011-2012), com pesquisa desenvolvida na Faculdade de Direito da Universidade de Granada – Espanha. Pesquisador do Núcleo de Estudos em Direito Constitucional (PPGDIR/UFMA). Advogado.

² Disponível em:

<https://brazileconomy.com.br/internacional/2025/10/distribuicao-de-cheques-de-trump-de-ate-us-2-mil-para-americanos-vai-alimentar-a-inflacao/>. Acesso em: 18/01/2026/

³ Outro conceito também muito interessante e que merece a transcrição, por apresentar os elementos necessários à apreensão da abordagem utilizada no presente trabalho é aquele elaborado pelo professor **Lindomar Wessler Boneti** (2012, p. 27): “é possível entender como políticas públicas a ação que nasce no contexto social, mas que passa pela esfera estatal como uma decisão de intervenção pública numa realidade social, quer seja para fazer investimentos ou uma mera regulamentação administrativa. Entende-se por políticas públicas o resultado da dinâmica do jogo de forças que se estabelecem no âmbito das relações de poder, relações essas constituídas pelos grupos econômicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil. Tais relações determinam um conjunto de ações atribuídas à instituição à instituição estatal, que provocam o direcionamento (e/ou o redirecionamento) dos rumos de ações de intervenção administrativa do Estado na realidade social e/ou de investimentos. Nesse caso, pode-se dizer que o Estado se apresenta apenas como um agente repassador à

REVISTA TÓPICOS

<https://revistatopicos.com.br> – ISSN: 2965-6672

sociedade civil das decisões saídas do âmbito da correlação de força travada entre os diversos segmentos sociais, conforme analisou-se anteriormente”.