

017

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

SESSÕES TEMÁTICAS



AVALIAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE SAÚDE FRENTE AO DUPLO PAPEL DO ESTADO NO CAMPO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Juliana Araújo Peixoto (Universidade Federal do Ceará - UFC)

Resumo: O artigo tem como objetivo avaliar a lógica neoliberal da política de saúde disputada entre o campo do público e do privado. Na metodologia, fez-se uso de pesquisa bibliográfica em periódicos, artigos, jornais, colaborando na elaboração do referencial teórico das categorias analíticas. Os resultados nos mostram um Estado promotor do processo ideológico de transferência da ação estatal para o mercado. Ambos, são os principais protagonistas frente aos investimentos privatizantes. Na conclusão, se resolve a indicar a urgência de implementar a tarefa de uma agenda política, que experimente acompanhar sistematicamente as ações estatais a partir da avaliação no campo das políticas públicas, o qual vem ganhando visibilidade ao permitir a construção de uma agenda que avalie o a coerência, o alcance e a cobertura do acesso as políticas públicas, sobretudo, com fomento da participação social.

Palavras-chaves: Estado. Políticas Públicas. Política de Saúde.

INTRODUÇÃO

O título do artigo convida aos/as leitores/as a pensarem o campo da política pública de saúde e o Estado, frente a questões espinhosas vinculadas à concessão e a proteção dos direitos sociais, em especial, o direito à saúde. Ao mesmo tempo, que o Estado os assegura – ou pelo menos assim deveria – é o mesmo que desassegura, protege, desprotege. Ao que nos parece à primeira vista, o Brasil revela-se enquanto um Estado fornecedor de políticas públicas na garantia efetiva da reprodução social, aparentando uma relação privilegiada e de mecanismos empenhados na legitimação e integração dos direitos sociais.

Ao referir ao campo da política pública de saúde, por exemplo, atravessamos hoje uma maléfica manobra estatal da forte tentativa de deslegitimação da saúde tanto nos investimentos quanto ao gerenciamento. A sacada maldosa dos capitalistas gira em torno da engenhosa arquitetura de retomar à saúde ao patamar privado, com acesso restrito às camadas mais *pobres* economicamente, totalmente avesso ao modelo de saúde universal conquistado socialmente no Movimento de Reforma Sanitária Brasileira (RSB), uma política de saúde pública, gratuita, sobretudo, universal.

De fato, não faltaram argumentos fundamentados iniciados ainda nos dois primeiros parágrafos, ao anunciar a afirmativa do duplo papel do Estado no campo das políticas públicas. Portanto, não há uma com doçura nas relações entre o Estado e a sociedade, não há uma arena harmoniosa. O Brasil não é a *Alice*, e muito menos, as políticas públicas não vivem no *país das maravilhas*. Estamos em uma arena de conflitos permanente, marcada pela raiz profunda da desigualdade desde a invasão europeia. O Brasil tem seu marco histórico no patrimonialismo e, por vezes, pouco inserido na sociedade.

OS ASPECTOS METODOLÓGICOS:

O artigo trata-se de um estudo qualitativo. O termo *qualitativo* “implica uma partilha densa com pessoas, fatos e locais que constituem objetos de pesquisa para extrair desse convívio os significados visíveis e latentes que somente são perceptíveis a uma atenção sensível”. (CHIZZOTTI, 2006, p. 135). O artigo, ainda, se valida do método de análise dialético, o qual “colabora para o entendimento de que não existe ponto de vista fora da história, nada é eterno, fixo e absoluto.” (MINAYO, 2010, p. 340). A elaboração se deu por meio de um levantamento bibliográfico em livros, artigos, jornais e periódicos sobre a problemática em tela.

O CAMPO DA AVALIAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA NO BRASIL

A avaliação de políticas públicas é uma das temáticas que vem ganhando força e destaque ao campo das públicas¹ a nível global. Uma literatura relevante e especializada vem se construindo em torno da temática de maneira crescente. Contudo, em relação a outros países, o Brasil deu início tardiamente à avaliação das políticas. Na década de 1960 exalam Trevisan e Bellen (2008) que a avaliação timidamente vinha sofrendo mudanças de foco e função. Ainda, assim, na época, dava-se ênfase ao fornecimento de informações ao Estado, garantidas por meio do *feedback* das ações governamentais, portanto, os *feedbacks* deveriam ser “capazes de demonstrar a existência de uma situação que precisa de atenção e atuação do governo” (Capella, 2018, p. 40).

Posteriormente, na década de 1980, quando se buscava mais *eficiência* na alocação de recursos, o foco foi direcionado para a (re)alocação fundamentada em critérios orçamentários. Rodrigues (2008) nos revela que “apenas no final da década de 1980 e início da década de 1990 que a temática avaliação das políticas públicas intensifica-se, assumindo um papel de destaque nas administrações públicas da América Latina” (Rodrigues, 2008, p. 08). Vale destacar, a partir de 1990, o surgimento das associações de avaliadores/as definindo uma modalidade, uma subárea profissional e científica para os estudos, dispondo dos/as profissionais das mais diversas áreas do conhecimento (conhecimento multidisciplinar), organizando eventos científicos, escritos, artigos, livros, revistas científicas, todos com orientações teóricas-metodológicas e instrumentais para o manejo da avaliação.

No caso brasileiro, enfatizamos, o campo da avaliação ainda não havia alcançado os tempos gloriosos, pelo menos não por completo, mesmo o campo ter revelado crescimento a nível global. Tanto não alcançou enquanto uma subárea de atuação profissional, quanto acadêmica. Isso quer dizer, que mesmo com a multiplicidade dos cursos de graduação, pós-graduação na área de políticas públicas, não tivemos até então, uma densa produção acadêmica, dadas as dificuldades de construção de patamares que elevassem a avaliação ao panorama estatal, de preocupação do Estado com a representação das suas políticas públicas e os efeitos delas sobre os diversos aspectos da sociedade brasileira, além do escasso investimento no âmbito científico, universitário para impulsionar o fomento dos estudos do tipo.

A inquietação no assunto iniciou-se em 1990, quando a principal motivação para esforço analítico era repensar o Brasil no contexto da redemocratização e os rebatimentos do Estado gerencial- neoliberal. Debates alargaram substancialmente por conta de o país exercer uma relação de forte dependência das agências internacionais, as quais eram financiadoras de algumas das políticas públicas, principalmente na área social. A exemplo, tínhamos bancos internacionais investindo, gerenciando e avaliando as políticas e os resultados dela, como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Internacional para Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD). Estas agências passaram a exigir com mais critérios a elaboração de sistemas de monitoramento e avaliação dos projetos por eles financiados e impuseram no contorno dos critérios neoliberais *eficiência*, *eficácia* e *efetividade*² como elementos constitutivos do enfoque avaliativo, atendendo à exigência de se verificar os resultados dos investimentos da administração pública, da agenda governamental-internacional imposta à avaliação, no Brasil, como elemento constitutivo da gestão.

¹ Ao fazer referência ao Campo das Públicas, remete-se à formação, pesquisa e atuação nas áreas dos cursos de graduação e pós-graduação em Administração Pública, Gestão Pública, Políticas Públicas, Gestão de Políticas Públicas, Gestão Social e Avaliação de Políticas Públicas. O campo vem conquistando reconhecimento e identidade institucional, quando em 2014, fora reconhecido enquanto espaço de formação acadêmica e profissional, culminando na elaboração das Diretrizes Curriculares Nacionais próprias. Mais informações, visitar o site institucional da ANEPCP (Associação Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo das Públicas) por meio do endereço eletrônico: <https://www.anepcp.org.br>

² Como forma de continuar na mesma linha de debate, trouxemos o que para Fagundes e Moura (2009) consideram sobre *eficiência*: tem por objetivo reestruturar a ação para obter, ao menor custo e ao menor esforço, melhores resultados; *Eficácia*: significa aferir o alcance das metas propostas por um programa ou política, ou seja, medir quantitativamente o número, por exemplo, de beneficiários atingidos. *Efetividade*: impacto do planejado sobre a política ou programa, ou melhor, um estudo dos efeitos da ação.

Acerca do enfoque atribuído à avaliação em graus de *eficiência*, *eficácia* e *efetividade*, destacamos o que aludem Fagundes e Moura (2009):

“[A base contemporânea é o de que a avaliação é atribuição de mérito ou julgamento sobre o grau de eficiência, eficácia e efetividade de políticas e programas sociais...] A partir de informações advindas de processos de avaliação, é possível identificar e incentivar os programas que funcionam com mais efetividade, eficiência e eficácia, bem como orientar aqueles com fraco desempenho, no sentido de seu aperfeiçoamento, da correção de erros e da superação de obstáculos. [Isto é, a partir da comparação dos objetivos, metas, população-alvo e recursos empregados com custos, efeitos, impactos e resultados efetivamente verificados na implementação, é possível estabelecer apreciações sobre a cobertura e as condições de eficiência, eficácia e efetividade dos programas sociais]” (Fagundes & Moura, 2009, p. 90, 99).

Para a autora e o autor, ambos concebem e fortalecem a ideia do processo de avaliação tão- somente ao patamar de desempenho gerencialista, explorada por base de conceitos modais utilizados em cima de custos, efeitos, impactos ao longo do processo de implementação da política, ou seja, por uma parte do ciclo da política pública, com forte diminuição do papel global da avaliação. Muito embora, mesmo ao não se referissem só ao ciclo da implementação, mas como a de qualquer um outro, nos valem, ainda, da contestação do uso das três variáveis da *eficiência*, *eficácia*, *efetividade* subjacentes às concepções requeridas ao das agências multilaterais. Vejamos o que Gussi e Oliveira (2016) temnos a dizer acerca do caráter avaliativo vinculado à definição de metas e objetivos na provisão dos serviços dos programas e das políticas:

“A avaliação de programas, projetos e políticas, sobretudo governamentais, baseados em critérios pré-definidos de eficiência, eficácia e efetividade, quase sempre reduzidas à dimensão econômica. Essas avaliações têm por intuito demonstrar o sucesso ou fracasso das políticas a partir da construção de indicadores, notadamente estatísticos, que revelam a otimização da relação custo-benefício, previamente calculada, em relação ao investimento realizado na execução das políticas. É preciso frisar que esse modelo não dá conta de tratar das contradições do Estado”. (Gussi & Oliveira, 2016, p. 87).

Cabe aqui destacar, por ser comumente encontrado e discutido no campo teórico/científico o modo avaliativo por estas variáveis, não se trata apenas de um contraponto, uma crítica deslocada de uma reflexão imputada ao uso delas. Pelo contrário, como constatamos junto à Gussi e Oliveira (2016), se trata de como são percebidas e postas as intencionalidades em práticas validadas no cotidiano dos desenhos avaliativos por seus/suas diversos/as atores/as, especialmente, os/as agentes envolvidos/as na área burocrática, normativa, legislativa, analista e implementadora da política, dentre outras.

Admite-se a importância na utilização das variáveis, entretanto, comprometido em práticas fora da balsa técnica-operativa, pois extraem a e transformam em síntese permanente um contexto cultural, social, político das políticas e seus resultados, recaindo em um desenho orientado por valores políticos-ideológicos típica daquela demandada pelos organismos financiadores. Como disserta Jannuzzi (2016), em prol da primazia pela “*qualidade do gasto público*”, da “*conformidade processual*” ou do “*aprimoramento em busca de maior impacto social*” das políticas e programas públicos.

Gussi e Oliveira (2016) fortalecem a crítica, ao esclarecem as representações distintas do que vale cada grau de avaliação normativa-positivista pautada nas variáveis de controle. São identificadas concepções e percepções distintas para cada agente do grupo, aos/as analisadores/as uma forma de conceber essas variáveis, aos burocratas uma segunda representação e aos/as beneficiários/as chamados pelos autores cidadãos, o desafio de atribuir ou não um valor, significado de tais ganhos às políticas, portanto, uma terceira representação.

“As representações de eficácia e eficiência são distintas para burocratas, avaliadores e cidadãos. Os primeiros e os segundos têm a capacidade de analisar os processos internamente, corrigindo-os e/ou aperfeiçoando-os a fim de satisfazer suas agendas, que podem encerrar diversos interesses (corporativos, políticos, sociais, individuais, dentre outros). O desafio para os cidadãos reside na capacidade de serem – ou não – capazes de atribuir valor (ou significado) a essas questões porque tais ganhos podem – ou não – ser tangíveis. A tangibilidade do ganho é uma das condições para que o cidadão reconheça a modernização ou as respostas do Estado”. (Gussi & Oliveira, 2016, p. 86).

O campo merece a construção de parâmetros para uma nova perspectiva avaliativa. A avaliação não envolve por si somente os organismos financiadores internacionais, os quais exigiam enquanto critérios para financiamento a execução de critérios neoliberais de avaliação, prescrevendo e manipulando indicadores dos resultados a serem produzidos pelos programas e políticas financiados, sem levar em conta como as políticas apresentavam aos interesses das demandas coletivas. Ou seja, havia por direcionamento da política, programa já elaborados por um grupo de burocratas, formuladores, analistas, para um outro grupo de determinadas pessoas, que por eles eram totalmente desconhecidas. As políticas e programas já vinham postas com recorte de tempo da execução, as ações e serviços oferecidos, os critérios de elegibilidade, quem são os/as beneficiários/as, dentre outros. O tipo de avaliação baseada no modelo *Top-Down*³, ou seja, de cima para baixo.

³ “A primazia do Modelo Top-Down se deve às suas afinidades com o pensamento racionalista, por um lado; e, por outro, com o modelo weberiano de organização burocrática. A concepção de implementação consiste em um conjunto ordenado de atividades-meio para alcançar objetivos previamente. Nessa concepção, portanto, a implementação cabe especificamente aos burocratas, cuja margem de decisão limita-se aos aspectos operacionais e que devem se manter fiéis aos objetivos originais da política”. (Romanani & Rúa, 2014, p. 08)

Como denota Gussi e Oliveira (2016) a partir da década de 2000, “com o crescimento quantitativo e a importância das políticas sociais fomentadas pelo Estado brasileiro, a avaliação de políticas públicas começou a ser problematizada quanto à sua forma, usos e intencionalidades políticas” (Gussi & Oliveira, 2016, p. 84). Ao Estado exigia assumir um papel estratégico na articulação e direcionamento ao compartilhar a gestão das políticas públicas, delegando competência para a um conjunto de instituições e sujeitos. Careceria daí, tomar por assalto uma nova concepção dos critérios avaliativos aos/as agentes envolvidos/as nas políticas e programas públicos, sejam eles/elas os burocratas, os/as analistas, os/as avaliadores/as e os/as beneficiários. Desnudar a forma comteana de se reger as políticas públicas e o campo da avaliação no patamar positivista, frente à ausência quase total de discussões referentes as problemáticas sociais e estruturais, percebendo que a sociedade não é um organismo possuidor de funções específicas, é por si só um ato corajoso e político.

Ora, começa-se a ser colada em debate em uma profunda dimensão crítica-dialética acerca dos eixos que englobam os aspectos político, cultural, social, econômico das políticas públicas e da avaliação, bem como, a relação da intencionalidade das políticas com a sociedade. Era o questionamento legítimo do papel do Estado, do papel do campo das políticas públicas, da avaliação. O que nos remonta a indagações acerca de qual medida o modelo das agências considerava o comprometimento social e coletivo do programa, da política por eles financiadas? Adentramos aos aspectos mais delicados aqui, o de começar a questionar qual objetividade destas políticas para o Estado, em especial, para a sociedade. E os fatores que atribuem significados a elas.

Tomemos como nota o que Sobrinho (2004) indiscutivelmente traz e enriquece a contraposição aos/as autores/as cunhados na perspectiva gerencialista, o reconhecimento de que avaliação exerce um papel motor nos sistemas, nos grupos sociais, nas instituições, ou seja, no campo prático e subjetivo das políticas públicas. De tal modo, não podemos descontextualizar e desconsiderar as diversidades das questões dimensionadas nas relações sociais, as quais estão por excelência entranhadas no campo das políticas públicas brasileiras, por conseguinte, no da avaliação.

O que nos faz partir a perguntas, como a de quais os sentidos que realmente importam num processo avaliativo? Como uma avaliação pode apreender a realidade em sua totalidade ou menos aproximar dela? A avaliação apenas legitima um resultado a fim de uma dada política, em vista à ideia de cumprimento de metas propostas nos objetivos da política? Ou ela é realizada de forma que possibilite o exercício do controle social da política, disponibilizando aos sujeitos instrumentais críticos para o questionamento e a ação? A avaliação tem possibilitado o ordenamento e a mobilização dos sujeitos alvos da política ou ela não incentiva sua participação no cumprimento dos fins da política? Ela constrói mecanismos de comprometimento dos sujeitos envolvidos ou ela se efetiva a partir de uma distanciamento epistemológico-metodológico entre avaliadores e avaliados?

Bom, os/as avaliadores/as devem ter em mãos a propriedade dialética em se fazer essas questões indagativas e interrogativas no processo de avaliação das políticas públicas, o que lhe permitirá perceber o caráter antagonico, dos conflitos entre os grupos a cada etapa de um processo, como parte de um todo, percebidos por múltiplos ângulos ao interagir com os fenômenos imbricados. O que fora costurado nesse tópico, nos calçará na continuidade de compreender as perspectivas avaliativas apresentadas na próxima seção do trabalho, uma vez que *a priori* já realizamos um debate acerca de como se deu o campo da avaliação no contexto brasileiro.

O ESTADO: DE QUAL ESTADO FALAMOS?

Para compreender melhor o percurso institucional e perceber o Estado nos dias de hoje⁴, o campo da política pública de saúde, a gestão pública da saúde e o gerenciamento/investimentos dos recursos, tem-se como imprescindível a discussão acerca da concepção do Estado e sua relação com os atravessamentos entre a dicotomia de investimos no campo das políticas públicas. Mas, de qual Estado falamos e para quem é o Estado? Bresser (2008) disserta, que o Estado é uma instituição central nas sociedades modernas. É uma organização que dá origem às instituições normativas formais e com poder de Estado, as leis. A organização do Estado ou a administração pública devem ser *efcazes* e *eficientes* no fornecimento de respostas aos serviços exigidos pela sociedade.

⁴ A referência se dá na década em decurso, ou seja, 2019.

Em uma primeira versão do Estado moderno⁵, de acordo com autor (2008), era concebido como absoluto do ponto de vista político, patrimonial e administrativo. Na segunda parte do século XIX, os países capitalistas mais avançados empreenderam a primeira grande reforma administrativa, a reforma do serviço público ou reforma burocrática, transformando o Estado em gerencial, o que na época para os capitalistas representava um grande processo. No Brasil, devido ao histórico patrimonialista, inclusive, da administração pública dominada por relações clientelistas fortemente influenciadas por um discurso neoliberal de que o privado/privatizado sempre melhor que o público, na engenharia de conceder a adoção das políticas neoliberais e ultraliberais, o serviço público brasileiro vem enfrentando por longos anos um processo de sucateamento, como também, já visto os grandes resquícios esperados para os próximos anos, com as medidas fiscais dos planos de congelamento ao que se refere ao financiamento para às políticas públicas.

É importante mencionar, que os anos de 1990, as linhas de governo se inspiraram em duas vertentes: a gerencial e a desenvolvimentista. Ambas possuíam como principal referencial a vertente societal. Carvalho e Guerra (2015) apontam Miriam Limoeiro Cardoso (1978), que destaca o peso da ideologia desenvolvimentista como expressão do pensamento dominante, na formação social brasileira. E ainda, complementam afirmando que a “ideologia alça o desenvolvimento a valor primeiro e a meta principal para os países que, no século XX constituíam a parte pobre do mundo e, dentre eles, o Brasil” (Carvalho e Guerra, 2015, p. 7). Sobre a vertente gerencialista, manifestada nas experiências alternativas de gestão pública, como os Conselhos Gestores e o Orçamento Participativo no ideário dos herdeiros políticos das mobilizações populares contra a ditadura e pela redemocratização do país, com destaque para os movimentos sociais. O movimento ganhou força na década de 1990 com o debate da reforma do Estado e o desenvolvimento da administração pública.

A crise e as críticas ao nacional-desenvolvimentismo estimularam a emergência de um consenso político de caráter liberal. Como alui Bresser (2008) o campo movimentalista se centrava na reivindicação da *cidadania*⁶ e no fortalecimento do papel da sociedade civil na condução da vida política do país, já que questionava o Estado como protagonista da gestão pública, bem como a ideia de público como sinônimo de estatal.

Uma concepção começou a se tornar predominante no âmbito desse campo, a saber: a implementação de um projeto político que procura ampliar a participação dos atores sociais na definição da agenda política, criando instrumentos para possibilitar um maior controle social sobre as ações estatais e desmonopolizando a formulação e a implementação das ações públicas. Nesse contexto, multiplicaram-se pelo país governos com propostas inovadoras de gestão pública, que abrigavam diferentes experiências de participação social. Nascimento e Oliveira (2013) discutem e analisam novas configurações de modelos. Identificaram três dimensões fundamentais para a construção de uma gestão pública que se revestisse no campo democrático, importantes para compreensão do novo marco:

- a. *a dimensão econômico-financeira*: relaciona os problemas do âmbito das finanças públicas e investimentos estatais, envolvendo questões de natureza fiscal, tributária e monetária.
- b. *a dimensão institucional-administrativa*: abrange os problemas de organização e articulação dos órgãos que compõem o aparato estatal, como as dificuldades de planejamento, direção e controle das ações estatais. Aqui, ressaltam as autoras que o Estado tem papel estratégico na sociedade, deve pensar a formulação de políticas que organizam toda a sociedade.
- c. *a dimensão sociopolítica*: compreende as problemáticas situadas no âmago das relações entre o Estado e sociedade, envolvendo os direitos dos sociais e sua participação na gestão.

Bresser (2008) refere que de um lado está o problema de como estruturar ou organizar os serviços do Estado, o que deve fazer o núcleo estratégico do Estado, o que deve ser delegado para às agências. Esse é o aspecto estrutural. Do outro lado, a questão de como administrar todo o sistema, baseada na participação societária. Surge daí um novo paradigma diferente de pensar a comunidade e o seu desenvolvimento social, econômico, político, cultural e social, mas ameaçado com o forte investimento neoliberal nos diversos serviços, inclusive, no campo das políticas públicas do interior do aparelho do Estado. Weidauer (2008) afirma que existe um grande demarcador de retirar o Estado a responsabilidade de intervenção e de transferi-las à esfera do capital, a esfera privada. Para Montañó (2006, p. 27) essa jogata é fundamentalmente político-ideológico:

⁵ Propõe-se a leitura de GRAMSCI, Antônio. *Maquiavel, a política e o estado moderno*. (1991).

⁶ Deve também ser encarada em seu pano de fundo como produto ideológico, arquitetado enquanto tentativa estratégica de apaziguação e pacificação entre o aparelhamento do Estado e os demais sujeitos que compõem a sociedade, principalmente, numa sociedade classes galgada puramente no espírito capitalista. Portanto, necessariamente é interessante indicar ao/a leitor/a o aprofundamento na discussão literária sobre a categoria de estudo cidadania/cidadãos, merecendo destaque para uma pesquisa/leitura melhor conceituada e aprofundada.

[...] retirar e esvaziar a dimensão de direito universal do cidadão em relação a políticas sociais (estatais) de qualidade; criar uma cultura de auto-culpa pelas mazelas que afetam a população, e de auto-ajuda e ajuda-mutua para seu enfrentamento; desonerar o capital de tais responsabilidades, criando, por um lado, uma imagem de transferência de responsabilidades, e por outro, criando, a partir da precarização e focalização (não universalização) da ação social estatal e do “terceiro setor”, uma nova e abundante demanda lucrativa para o setor empresarial (Montaño, 2006, p.27).

Assim, percebemos que é instrumentalizado uma estratégia neoliberal ao setor político e ideológico, com função tanto de justificar e legitimar o processo de desestatização⁷, gerando maior aceitação e menor enfrentamento à viabilização constante do projeto neoliberal de acumulação capitalista. Montaño (2006) alui que a desresponsabilização estatal é, na verdade, uma reestruturação dos mecanismos de desregulação. Nesse processo, analisou que o Estado não é ausente, e sim subsidiador e promotor do processo ideológico de ‘transferência’ da ação social para o mercado. É um ator protagonista destacado nesse processo.

“UM RAIO EM CÉU SERENO”: O ESTADO E A DISPUTA PELO PODER

Jogo o seguinte questionamento: o Estado ver os sujeitos como objetos de regulação? O que representa a regulação numa sociedade capitalista? Para discutir a tal questionamento, tomemos como base o conceito gramsciano sobre hegemonia. Segundo Gramsci a característica do projeto hegemônico volta-se à concentração do poder e o exercício do poder de um grupo perante os demais, ou seja, o Estado dirigido por uma classe que hegemonicamente desempenha o poder sobre a maioria da sociedade. Marx demonstra a relação monopolizante ao apontar em seus escritos a divisão da sociedade em classes antagônicas⁸, o que implica em regras, leis, normas. Todo um aparato institucional, burocrático para defesa dos interesses particulares e privativos da classe burguesa.

Coutinho (1994) exacerba que autenticamente o Estado é o aparelho de dominação da classe economicamente dominante. Se reveste da regulação para operacionalizar autonomia estatal. A hegemonia está no plano regulatório nas mais diversas manifestações coercitivas e hierarquizadas, tende a cooptar autoridade como instrumento de reforçar sua própria demanda disciplinar em diferentes modos da “complexificação da estrutura e dos conflitos de classe” (Coutinho, 1994, p. 15). Bourdieu (2014, p.14) corrobora afirmando que o “Estado não é um aparelho orientado para o bem comum, é um aparelho de coerção, manutenção da ordem pública em proveito dos dominantes”.

Concatenando o cerne das ideias de dualidade do aparelho estatal e em adendo às afirmativas dos estudiosos, trazemos Silva (1999), a qual refuta a ênfase que a concepção marxista percebe o Estado, exclusivamente característico de dominação entre as classes sociais e analisa a ampliação do Estado na perspectiva gramsciana:

Para Marx o Estado capitalista é resultante da divisão da sociedade em classes e não um poder neutro acima dos interesses das classes. Sua ênfase coloca-se no caráter de dominação de classe do Estado, considerando-o, exclusivamente, um mecanismo de opressão e de repressão ao proletariado/trabalhadores para garantir a acumulação e reprodução do capital, e com isso, a reprodução do capitalismo. Enquanto para Gramsci, o Estado é a própria sociedade organizada de forma soberana. A sociedade é vista como uma organização constituída de instituições complexas, públicas e privadas, articuladas entre si, cujo papel histórico varia através das lutas e relações de grupos específicos e poderes, que se articulam pela busca da garantia da hegemonia dos seus interesses. (Silva, 1999, p. 9).

⁷ Prestes a entrar no governo, Bolsonaro (PSL) - intrigante antes mesmo da posse do mandato para os anos de 2019 a 2022 - fora anunciada a criação da Secretaria de Desestatização, a cargo da responsabilidade, principalmente, do então futuro *superministro* da Economia, o economista Paulo Guedes. A Secretaria possui objetivos afinados com os interesses do capital. Indica-se uma série de privatização das empresas e instituições públicas do Brasil, com vista ao forte investimento do capital internacional. Para tanto, utilizam e reutilizam o discurso de sanar as contas as dívidas públicas e os altos índices de inflação. Discurso costumeiramente utilizado no ano de 2018 na campanha do PSL para a presidência da república, assumidamente liberal.

⁸ Indica-se ao/a leitor/a tomar posse dos Manuscritos econômico-filosóficos de 1844, assim, como já os apresentam Coutinho (1994), que par Marx trata do efeito da divisão da sociedade em classes antagônicas entre burgueses e proletariados, ou seja, os proletariados são trabalhadores que possuem apenas sua capacidade de trabalho e a burguesia, os que detém os meios de produção.

Aqui, denota-se o contraponto⁹ aos/as autores/as marxistas, que ao considerarem a esfera do Estado como espaço das estratégias de reprodução do capital e suas lutas de classes – está para isso, mas também para além disso – sob o risco de minimizar a ampliação e a atuação do Estado, retomemos como critério a concepção de Gramsci sobre o Estado, constituído por uma teia complexa formada no bojo da sociedade, ou seja, a própria sociedade estruturada em instituições públicas, privadas articuladas entre si.

O que quase tudo indica na teoria social crítica de Marx, a extinção do Estado capitalista superaria os conflitos resultantes da manutenção do domínio e do controle das lutas entre as classes, respaldados nos interesses das que possuem o maior bloco de poder econômico na sociedade. Ou seja, uma grande mudança estrutural libertando o homem da natureza opressiva do capitalismo (a força motriz das disputas das classes). Silva (1999) alui por talvez Gramsci por ser mais contemporâneo, permite uma aproximação mais efetiva das características ampliadas do Estado nos tempos atuais¹⁰:

Em sua concepção “ampliada do Estado” (sociedade civil mais sociedade política), rompe com a ideia do Estado enquanto representante exclusivo da burguesia, de Marx e outros marxistas, identificando que quem tem a hegemonia do aparato estatal deve se preocupar com a questão da legitimidade do governo. (Silva, 1999, p.10)

Trago a concepção “ampliada do Estado” de Gramsci em que coloca a sociedade civil mais a sociedade política como constituidoras do Estado. Tanto a sociedade, quanto o Estado possuem papel histórico, ambos produtores de identidades e subjetividades. Uma constante paradoxal sob a forte influência do campo do poder, da função pública, sobretudo, por parte do Estado. Bourdieu (2014) disserta o Estado como o principal “monopólio da violência simbólica legítima”, expressamente engrenhada “na visão do Estado como quase um Deus” ou ainda sim, “Estado divino, Estado diabólico”. Silva (1999) complementa a discussão ao defender o pensamento de Gramsci, quando evidencia que não podemos ver o Estado apenas como um aparelho de violência/repressão, mas um aparato jurídico- político cuja organização e intervenção varia de acordo com a organização social, política, econômica e cultural da sociedade, mediadas pelas correlações de forças entre as classes vigentes.

Não genuinamente, à guisa dessas constatações é concreto o reconhecimento das arestas conflituosas pela disputa do poder. Não se tem ideia de se haver “*um raio em céu sereno*”. As massas¹¹ devem interrogar o poder governamental, colocando-se como opositores dos organismos que constituem a própria estrutura produtores ou auxiliares dos conflitos de classe e entre as classes, sobretudo, identificarem-se como parte integrante do próprio Estado. O Estado, não necessariamente, estará aberto aos questionamentos, inclusive, ao debate de reexaminar a especificação do seu papel.

O papel do Estado e ações não podem ser cercados por sigilo, devem eminentemente ser públicas e publicizadas. Ao serem restritas ou confidenciais minam sobre a sociedade a negação da posse dos fatos que permitem avaliar as consequências reais das tomadas de decisões do Estado e o desempenho delas nas estruturas sociais. A monopolização do acesso à informação vedado a uma minoria dos sujeitos, desloca a “poucos os que detêm vantagem distinta sobre os demais”. (Bauman e May, 2010, p. 221). Mais uma engenharia de controle e regulação da ordem estatal.

Retomemos a égide gramsciana analisada por Carvalho e Guerra (2015), a “ampliação do Estado na sociedade civil a partir das lutas sociais e pela via da política instaurado numa arena contraditória”. Afirmam a urgência em “compreender e trabalhar politicamente o Estado como espaço de disputa”. Tem-se daí como questão de fundo, a precisão em analisar cuidadosamente as relações das forças, das “contradições das classes dominantes, com a explícita tentativa de excluir as camadas populares de uma participação mais ampla” (Coutinho, 2008, p. 174).

A ampliação do Estado é efervescente e permanente, assim, como a sociedade civil, portanto, não são projetos acabados. Estão em constante avanço, ao passo que também, retrocedem em dados períodos históricos. Uma sociedade civil diversificada ao representar o tensionamento com frente das forças sociais em relação contraditórias do Estado. As classes além de dominadoras são conservadoras, têm como regra a tradição da manutenção hegemônica dos blocos de poder para si. Tomam de assalto o Estado para si, em troca oferecem pouco à sociedade, oferecem políticas compensatórias para amenização das expressões da questão social. Dito isto, continuaremos no tópico a seguir algumas tarefas experimentadas no campo da política pública de saúde, para tentativa de desenvolver um processo de transformação social, que nos ajuda a pensar os fortes processos desiguais pelo qual o Brasil transitou para a modernidade e enfrentou os grandes desafios históricos de sua evolução ou a falta dela.

⁹ Sem sobras de dúvidas, assim como disserta (Silva, 1999, p. 14) as análises de Marx foram capazes de antecipar muitas das discussões, destacando algumas das características do Estado, como a constituição de um aparelho militar e civil (exército, burocracia), que a república parlamentar se constitui como um espaço político - uma forma pura de dominação ou forma onde a burguesia exercia seu poder sem mediações - no qual a burguesia teve que desfazer-se tendo em vista que constituía-se num momento no qual as maiorias poderiam usurpar este poder. Para tanto, as mudanças societárias e as do próprio Estado requerem a contínua discussão das teorias clássicas em conjunto com as contemporâneas. Incluímos autores complementam o debate. Não é de interesse desclassificar a teoria social crítica de Marx e seus conceitos, os considerando fundantes para a compreensão dos muitos dos fenômenos em uma sociabilidade capitalista. O objeto é pluralização ao agregar demais autores como forma de endossar o aprofundamento do debate.

¹⁰ Ao nos referirmos tempos atuais, falamos sobre o século XXI.

¹¹ Vê conceito em Marx O Partido Comunista e em Carvalho e Guerra (2015).

A POLÍTICA PÚBLICA DE SAÚDE: “SAÚDE É DIREITO, NÃO UM PRIVILÉGIO”:

A inserção das políticas de ajustes neoliberais no campo da saúde pública, ou seja, no Sistema Único de Saúde (SUS), tem-se intensificado a lógica da compra e privatização saúde. Se levarmos em consideração a frase “*não é necessário direito para ter direitos*”, nos levar a cooperar no aprofundamento de pensar o direito constituinte como a mínima condição intrínseca ao homem e a tudo indicaria o seu reconhecimento natural, “(...) o qual pressupõe um direito substancial e originário” (Bobbio, 1990, p. 07). O filósofo político continua encadeando que o plano histórico sustenta a afirmação dos direitos derivados de uma radical inversão de perspectiva, característica da formação do Estado Moderno na representação da relação política, ou seja, na relação Estado e sociedade. Bauman e May (2010) trazem uma complementação ao indicarem que os direitos podem pôr desafios outros direitos. Aqui, mais uma vez defrontamo-nos com as tensões entre os aspectos potencializados e ofensivos do Estado.

As relações entre o Estado e seus sujeitos são muitas vezes tensas, posto que os sujeitos se veem obrigados a empenhar-se para se transformar em *cidadãos* ou para proteger seus status quando ele é ameaçado pelas ambições crescentes do Estado. Os principais obstáculos encontrados nessa luta são os relativos ao chamado complexo de tutela e às atitudes terapêuticas do Estado. (Bauman e May, 2010, p. 220).

O completo de tutela e as atitudes terapêuticas condizem à tendência a tratar os sujeitos como incapazes de determinar o que é bom para eles e agir de maneira que sirva melhor os interesses do Estado. Ou ainda sim, individualizar as problemáticas sociais para a ordem do privado, retirando de si a competência pública para fins públicos.

Um exemplo muito claro, trata-se da PEC 241 ou a PEC 55¹², conhecida comumente como a “*PEC do mal*”, aprovada no governo do emedebista Michel Temer, em 2016. Congela os investimentos¹³ progressivo do governo federal e fixa um teto de *despesas/gastos*¹⁴ para o campo da saúde e educação pública por 20 anos. Somente poderão ser revistos após o 10º ano de execução da PEC, de acordo com a inflação acumulada conforme o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplos (IPCA). Como efeito da fixação de recursos¹⁵ destinados ao primeiro ano de vigência da *PEC do mal*, em 2017, os recursos foram de apenas 15% do Orçamento Fiscal e a partir de 2018 corrigido pelo valor da inflação acumulada até junho do ano anterior, assim, o ano de 2019 a cotação girou em torno da inflação usada na medida entre julho de 2017 a junho de 2018.

Drásticos são os rebatimentos sanitários em torno fixação de investimento do âmbito da união. Trazem consigo a limitação ou paralização da criação de novos cargos de trabalho por meio de concursos públicos, congelamento de aumento salarial, limitação de incremento de recursos nos planos de cargos e carreiras para os/as profissionais já contratados/as, diminuição de investimento na área de formação de recursos humanos, com pouco investimento na Política Nacional de Educação Permanente em Saúde, construção de novos hospitais federais, dentre outras pauperizações na área. A saúde *à luz da sombra* do sucateamento no campo das políticas públicas.

Como discorridas algumas das refrações no campo das políticas de educação e saúde perante ao lugar severo do subfinanciamento, constatamos o modelo de ajustes, a restrição do acesso e a diminuição da perspectiva de universalização dos direitos. Em contrapartida, aumento do gerenciamento privado da saúde, concomitante, da educação. No contexto da saúde, por exemplo, a população usuária do SUS passa a requerê-la de acordo com as possibilidades de consumo da saúde complementar, saúde privada. Realça o que já fora dito, a individualização das problemáticas sociais para a ordem do privado, retirando do Estado a competência pública para fins públicos.

À guisa dos relatos, o sanitarista Eugênio Vilaça (2011) defende o investimento, ressaltando que no campo da saúde para “produzir impacto sanitário, tem de vir junto com reformas profundas no SUS. É imprescindível incremento dos recursos públicos” (Mendes, 2011, p. 18). O sanitarista continua dissertando que a agenda tem sido constrangida e empobrecida por uma fixação desproporcional na questão do volume de financiamento. A política de saúde é operacionalizada com um significativo subfinanciamento, de acordo como mostra o trecho a seguir:

¹² Dependêrã da casa legislativa. Na Câmara dos Deputados, trata-se da PEC 241, até então, antes de aprovada nomeada de Proposta de Emenda Constitucional 95/2016. No Senado Federal, PEC 55, antes nomeada de Proposta de Emenda Constitucional 55/2016.

¹³ Remonta algo curioso no atual *desgoverno* bolsonarista, a utilização do termo *contingenciamento* como forma de camuflar a real política adotada por sua equipe. Principalmente na política de educação, frente ao severo corte nos investimentos, sobretudo, direcionado às instituições de ensino público federal.

¹⁴ As palavras *despesas/gasto* tendem a denotar um investimento sem retorno. A grande mídia brasileira corroborou e corrobora em vender cruelmente essa propaganda, sob a forte justificativa de ajustes fiscais e salvar o *rombo das contas públicas*, acompanhadas pelo típico do discurso do governo ultraliberal do até então chefe de estado Michel Temer, na companhia do banqueiro Henrique Meirelles que na época mantinha posição de Ministro da Fazenda, ambos emedebistas.

¹⁵ As informações podem ser encontradas no site do Senado Federal: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/13/pec-que-restringe-gastos-publicos-e-aprovada-e-vai-a-promulgacao>>.

Obviamente necessitada de mais recursos financeiros, porém como se constata crescentemente, o simples incremento dos recursos financeiros, isoladamente, não contribui para essa situação de saúde não poderá ser respondida adequadamente, por um sistema de atenção à saúde totalmente fragmentado, reativo, episódico e voltado, prioritariamente, para o enfrentamento das condições agudas e das agudizações das condições crônicas. (Mendes, 2011, p.18)

As considerações de Mendes em 2011 recaem familiarmente com os tempos vividos no campo das políticas públicas, no campo dos direitos nos tempos em decurso. Nada mais atual e presente no ano de 2019, com projeções pioradas para os próximos anos do atual governo. Este emaranhado ressalta o caráter contraditório do gestado na RSB e nos princípios de sustentação do SUS. O Sistema Único de Saúde vem adquirindo como uma das principais características, ser fonte investimento do capital e tomado pelo gerenciamento de uma política de saúde pública precária, perversa e alienadora às necessidades sociais, de vida e das condições de saúde¹⁶ da população brasileira. “No interior do capital, o Estado afirmar-se como um dos elementos do seu núcleo estruturante” (Carvalho e Guerra, 2015, p.3).

Como poder afirmar a existência e o acesso ao direito, perante a iminência de considerados como partes fundantes de um sujeito, frente as vestes do modelo econômico/político neo e ultraliberal? O que decorre deste sistema é o alinhamento da privatização das condições de vida, materializada na individualização do sofrimento social. É notório a redução da responsabilidade do Estado em responder pelo acesso aos direitos. Afirma lamamoto as “drásticas reduções dos investimentos públicos na área do bem-estar social. Cortam-se gastos sociais e transferem-se serviços para o setor empresarial, condizente com a política de privatização, levada a efeito pelo Estado” (lamamoto, 2009, p. 159).

No mesmo ano em que o SUS completou seus 30 anos, a Federação Brasileira de Planos de Saúde¹⁷, em abril de 2018, promoveu o 1º Fórum “Agenda Saúde: a ousadia de propor um Novo Sistema de Saúde”. O movimento privatista possui a meta de privatização da saúde pública, de modo que em 2038 somente 50% da população seja usuária direta do SUS. Uma pesquisa realizada pelo Serviço de Proteção ao Crédito (SPC Brasil) e pela Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas (CNDL) mostra que 69,7% dos/as brasileiros/as não possuem plano de saúde particular, seja individual ou empresarial. Depreende-se, quase 70% da população brasileira depende da política pública de saúde, ou seja, usuária direta do SUS.

População usuária direta compreende a que faz maior uso e/ou com frequência de serviços do SUS. Entretanto, o SUS não é meramente um plano de saúde é um Sistema de Saúde, composto por uma ampla e abrangente Rede, tanto nas ações quanto nos serviços de saúde. Engloba a atenção hospitalar, ações e serviços das vigilâncias epidemiológica, sanitária e ambiental, assistência farmacêutica.

Seguem alguns dos muitos exemplos que somente o SUS realiza: Serviço de Vigilância Sanitária que possui como um dos objetivos impedir que a saúde humana seja exposta a riscos por meio da alimentação. A vigilância exerce o papel de inspeção da produção de alimentos, armazenamento e o oferecimento em restaurantes, frigoríficos, bares, supermercado, dentre outros. Outro exemplo, trata-se do Sistema Nacional de Doação e Transplante de Órgãos, toda e qualquer pessoa indicada ao transplante independentemente da classe ou renda social, realiza o procedimento somente pelo e no SUS. Ainda pode-se citar, o Registro Nacional de Doadores de Medula Óssea (REDOME), o Serviço de Prevenção e Controle HIV/AIDS, o Programa Nacional de Imunização, as Campanhas de prevenção: hepatites, o uso de preservativos, o uso sinto de segura, capacete, enfrentamento à violência no trânsito; Banco de leite humano; dentre muito outros.

É evidente que todos somos usuários/as e beneficiados/as do sistema de saúde pública brasileiro, seja direta ou indiretamente. Entretanto, as ações de saúde vêm sendo pouco publicizadas nas mídias até mesmo no próprio governo. A este colóquio, já acrescentado as tentativas do jogo sujo de desmantelamento da política de saúde, demarcado pelo forte discurso do SUS ser direcionado à camada economicamente mais *pobre* da população. Uma clara despolitização sobre o SUS, sobretudo, pairado sob um pensamento restritivo condenado à constrangimento de rebaixar o SUS ao patamar desqualificante, de negatização. Esse processo se dá nas bases, elevadamente, pelos/as que *pensam, gerencializam* a política de modo conservador subsumida por um caráter pragmático e tecnicista.

Agora, façamos o exercício de retomar a frase intitulada neste tópico de discussão: *saúde é direito, não um privilégio*. O discurso conservador pode elevar o acesso à saúde no mar do Privilégio. Sim, o privilégio, o qual emprega-se na lógica da compra. O constante o avanço das propostas predatórias do capital no campo da saúde, a põe gradativamente com características da lógica da compra, do pagamento por ela, ou seja, da compra por um serviço. A saúde não é um serviço, é um direito, portanto, não pode ser encarada enquanto um bem, onde o acesso advém de um valor desembolsado por ela, justamente por não ser concessão de um serviço pago - já contribuímos e financiamos com as altas taxas de arrecadações em impostos, uma parte revestida para o campo da saúde -.

¹⁶ “As condições de saúde podem ser definidas como as circunstâncias na saúde das pessoas que se apresentam de forma mais ou menos persistente e que exigem respostas sociais reativas ou proativas, eventuais ou contínuas e fragmentadas ou integradas dos sistemas de atenção à saúde” (Mendes, 2011, p.25).

¹⁷ Os dados poderão ser pesquisados no endereço eletrônico <<http://www.vermelho.org.br/noticia/309950-1>>.

Em decorrência desse processo, podemos constatar uma tendência a se tomar como sinônimos conceitos com conteúdos distintos, tais como a *universalização* como simples expansão de oferta; *acesso e acessibilidade* como oferta de serviços; *gestão* confundida como gerência de serviços; *controle social e participação social* sem diferenciar controle da sociedade e promoção do fortalecimento de novos espaços públicos, para a criação de novos sujeitos sociais. Trata-se, nada menos do que não-somente o cumprimento legal da universalização da saúde, em outras palavras, da garantia do acesso a quem dela precisar, independentemente da condição econômica que dispõe. O SUS tem como princípio básico, o acesso universal e igualitário¹⁸ à saúde por todas as pessoas que se encontram no território nacional. Para tanto é preciso recordar a necessária problematização política acerca dos conceitos, como já discutidos, incluindo os debates na peneira das disputas do bojo do capital frente à garantia do direito.

Raichelis (2006) alui, que é uma dinâmica que envolve a organização e representação de interesses coletivos na cena pública, e assim, possa ser confrontado e negociado a partir do enfrentamento dos conflitos que regem as relações sociais na sociedade de classes. No âmago de uma sociabilidade capitalista em níveis cada vez mais ferozes, o discurso *não é necessário direito para ter direitos*, bem como, já constatado é contraditório. Meramente artificial e insuficiente para a apreensão das múltiplas determinações que caracterizaram como se deu o movimento histórico da política pública de saúde, frente aos desafios de como os direitos foram alcançados e legitimados em uma seara de disputas e conflitos, ora revestidos por um sistema de proteção, ora por um sistema de opressão, assegurados e dessegurados pelas vias do mesmo mecanismo, o Estado.

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES FINAIS

Finda-se este artigo com incumbência de colaborar aos demais estudos na área do campo das políticas públicas, em especial, da política de saúde a partir da perspectiva que o campo das políticas públicas são diretrizes entre o Estado e a sociedade. Ao longo do trabalho, foram apontados autores que fundamentam e complementam as indagações e questionamentos frente a políticas de reajustes nos contextos neoliberais, além dos mais liberais. Incansavelmente, denunciamos a forte onda de privatização concatenada com o sucateamento dos serviços de saúde, gerando grandes precariedades nas condições reais na vida dos sujeitos.

Desvelamos, o caráter ambicioso neoliberal, intimamente imerso à onda de privatização. O grande impasse para a efetivação dos direitos sociais, que são gradualmente descartados em nome da lógica do mercado. É perceptível a disputa entre dois projetos societários distintos. Resolve-se, por indicar a urgência de implementar a tarefa de uma agenda política, que experimente acompanhar sistematicamente as ações estatais a partir da avaliação no campo das políticas públicas, o qual vem ganhando visibilidade ao permitir a construção de uma agenda que avalie o alcance, o alcance e a cobertura do acesso as políticas públicas, sobretudo, com fomento da participação social, com vista ao exercício do projeto da Reforma Sanitária Brasileira e não a do capital, culminando com uma proposta de reforma voltada para o mercado. Aqui, realçamos que a RSB é um projeto ainda em construção, inclusive, o SUS. São contínuos, assim, como a incessante luta pela defesa do direito meio as arenas de ataque do capital privado.

¹⁸ Os dois princípios encontram-se na LOS (Lei Orgânica da Saúde n.º 8.080/1990).

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Lei n.º 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para **promoção e recuperação da saúde, a organização e os serviços complementares e dá outras providências**. Brasília, DF, Senado, 1990.
- BAUMAN, Z; MAY, T. **Aprendendo a pensar com a sociologia**. Tradução Alexandre Werneck. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.
- BOURDIEU, P. **Sobre o Estado**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O modelo estrutural de gerência pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 2, n.º 42, mar. 2008.
- CAPELLA, A. C. N. **Formulação de políticas públicas**. Brasília, Enep, 2018.
- CARVALHO, A.; GUERRA E.. **Brasil contemporâneo: A equação Estado/ Sociedade em distintos momentos da vida brasileira (1980-2015)**. 2015.
- CHIZZOTTI, A. **Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais**. Petrópolis: Vozes, 2006.
- COUTINHO, C. N. **Marxismo e Política: a dualidade de poderes e outros ensaios**. São Paulo: Cortez, 1994.
- _____. **O Estado Brasileiro: gênese, crise, alternativas** in *Contra a Corrente: ensaios sobre democracia e socialismo*. 2ª ed. São Paulo: Cortez. 2008.
- FAGUNDES, H.; MOURA, A.B. Avaliação de programas e políticas públicas. **Revista Textos & Contextos**, Porto Alegre v. 8 n.1 p. 89-103, 2009.
- GUSSI, A.F; OLIVEIRA, B.R. Políticas Públicas e outra perspectiva de avaliação: uma abordagem antropológica. **Revista Desenvolvimento em Debate**, v. 4, n. 1, p. 83-101, 2016.
- GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere** – vol. III. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- IAMAMOTO, M.V.. **O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 18ªed. São Paulo: Cortez, 2009.
- JANNUZZI, P. M. Eficiência econômica, eficácia procedural ou efetividade social: Três valores em disputa na Avaliação de Políticas e Programas Sociais. **Revista Debate em Movimento**, Rio de Janeiro, v.4, n.1, 2016. p. 117-142.
- RODRIGUES, L. C. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. **Aval – Revista de Avaliação de Políticas Públicas**. UFC, número 1, 2008, p. 7- 15.
- _____. Avaliação de Políticas Públicas no Brasil: antecedentes, cenário atual e perspectivas. In. PRADO, Edna Cristina; DIÓGENES, E. M. N. (Org.). **Avaliação de Políticas Públicas: entre educação e gestão escolar**. Maceió: EDFAL, 2011.
- MENDES, E. V. **As redes de atenção à saúde**. Organização Pan-Americana da Saúde, 2ª ed. Brasília: 2011.
- MINAYO, M.C.S. (org). **Caminhos do Pensamento – Epistemologia e Método**. São Paulo, Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2002.
- _____. **O desafio do conhecimento: Pesquisa qualitativa em saúde**. 11.ed. São Paulo: Editora Hucitec, 2010.
- MONTAÑO, C. Terceiro Setor e Questão Social no Brasil. In. PASCHOAL, A. M. (org). **IV Caderno de Serviço Social; questão social e contemporaneidade**. Cascavel: Edunoeste, 2006.
- NASCIMENTO, T.A.C.; OLIVEIRA, S.R. **Os sentidos do trabalho no serviço público: uma perspectiva geracional**. XXXVII Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro, set. 2013.

- NOBERTO, B. A era dos direitos. **A era dos direitos**. Tradução: Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lafer. Nova ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- PRADO, E. C; DIÓGENES, E. M. N (Org.). **Avaliação de Políticas Públicas**: entre educação e gestão escolar. Maceió: EDFAL, 2011.
- RAICHELIS, R. Democratizar a gestão das políticas sociais: Um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil. In: **Serviço Social E Saúde: Formação e Trabalho Profissional**. São Paulo, Cortez, 2006.
- RODRIGUES, L. C. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. **Aval – Revista de Avaliação de Políticas Públicas**. UFC, número 1, 2008, p. 7-15.
- _____. Avaliação de Políticas Públicas no Brasil: antecedentes, cenário atual e perspectivas. In.
- ROMANINI, R.; RUA, M. G. “Tipologia e tipos de *políticas públicas*” (unidade VI), In: **Para aprender políticas públicas – Volume 1 Conceito e 1 Conceito e Teorias**. Brasília: IGEP, 2014.
- SILVA, M. E. R. **O Estado em Marx e a teoria ampliada do Estado em Gramsci**. Disponível em [http://www.unicamp.br/cemarx/ANAIS %20IV%20COLOQUIO/comunicaE7%F5es/GT2/gt2m5c5.pdf](http://www.unicamp.br/cemarx/ANAIS%20IV%20COLOQUIO/comunicaE7%F5es/GT2/gt2m5c5.pdf)
- SOBRINHO, J. D. Avaliação ética e política em função da educação como direito público ou como mercadoria? **Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 25, n. 88, p. 703- 725, Especial - Out. 2004.
- _____. **Avaliação educativa**: produção de sentidos com valor de formação. Campinas, vol.13, n. 1, p. 193-207, março, 2008.
- TREVISAN, A. P.; BELLEN, H. M. Van. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 529– 550, 2008.
- WEIDAUER, R. T. “**Questão Social**” e sua **Apropriação pelos Assistentes Sociais**. Acesso eletrônico <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/91355/249950.pdf?sequen ce=1&isAllowed=y>