

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA**

JOYCE TOGNOLA PIMENTEL

**UMA ESTRUTURA METODOLÓGICA PARA AVALIAÇÃO DE INTERVENÇÕES
SOCIAIS BASEADA NA IDEIA DE JUSTIÇA DE AMARTYA SEN**

PORTO ALEGRE

2014

JOYCE TOGNOLA PIMENTEL

**UMA ESTRUTURA METODOLÓGICA PARA AVALIAÇÃO DE INTERVENÇÕES
SOCIAIS BASEADA NA IDEIA DE JUSTIÇA DE AMARTYA SEN**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Economia com ênfase em Economia do Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Flávio Vasconcellos Comim

PORTO ALEGRE

2014

CIP - Catalogação na Publicação

Pimentel, Joyce Tognola

Uma estrutura metodológica para avaliação de intervenções sociais baseada na ideia de justiça de Amartya Sen / Joyce Tognola Pimentel. -- 2014.
227 f.

Orientador: Flavio Vasconcellos Comim.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre, BR-RS, 2014.

1. Justiça social. 2. Avaliação. 3. Intervenções sociais. 4. Desenvolvimento humano. 5. Amartya Sen.
I. Comim, Flavio Vasconcellos, orient. II. Título.

**UMA ESTRUTURA METODOLÓGICA PARA AVALIAÇÃO DE INTERVENÇÕES
SOCIAIS BASEADA NA IDEIA DE JUSTIÇA DE AMARTYA SEN**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Economia com ênfase em Economia do Desenvolvimento.

Aprovada em: Porto Alegre, 24 de abril de 2014.

Prof. Dr. Flávio Vasconcellos Comim – Orientador
PPGE / UFRGS

Prof. Dr. Ely José de Mattos
PUCRS

Prof. Dr. Wladimir Barreto Lisboa
Faculdade de Direito / UFRGS

Prof. Dr. Sabino da Silva Porto Junior
PPGE / UFRGS

*À minha mãe, a meu pai,
meu irmão Paulo e minha irmã Beatriz (in memoriam)*

AGRADECIMENTOS

A Deus, sempre, e acima de tudo. À minha família que sempre me apoia em todas as minhas jornadas.

Especialmente neste trabalho, gostaria de agradecer a Moçambique e ao povo moçambicano, foi no período que estive lá que percebi claramente a importância da avaliação das intervenções sociais, e, principalmente, o quanto aprendemos com aqueles que achamos que deveríamos ensinar.

Agradeço ao meu orientador, que foi muito mais que um orientador de tese pra mim, um amigo, agradeço sua paciência, seus conselhos, as oportunidades que me deu, e o compartilhamento de seus conhecimentos comigo, foi realmente muito especial para mim tudo o que eu aprendi com ele.

Agradeço muito ao PPGE, aos professores que tive, às secretárias, muito mais que queridas e todos os amigos e colegas que fiz. Especialmente aos meus amigos dos grupos de leitura onde tive a oportunidade de conversar um pouco sobre a minha tese e aprender muito com eles. Por fim, gostaria de agradecer a Capes pelo apoio financeiro durante este período.

Why must we reject being vaguely right in favor of being precisely wrong? The conflict between relevance and simplicity of use, [...], is indeed a hard one in economic measurement and evaluation, but it is difficult to see why simplicity of use should have such priority over relevance.

Amartya Sen, The Standard of Living 1987, p. 34

RESUMO

O objetivo deste trabalho consiste em criar uma matriz metodológica para a avaliação de intervenções sociais com base na ideia de justiça de Amartya Sen. Para isto, primeiramente discute-se as relações entre o desenvolvimento, a justiça e a avaliação. Desta forma, ao colocar a justiça como princípio ético norteador do desenvolvimento da metodologia proposta, a segunda parte do trabalho foca na discussão das distintas noções de justiça de onde derivam-se os critérios normativos da justiça. Na parte seguinte, estes critérios são traduzidos em instrumentos epistemológicos e metodológicos necessários à matriz avaliativa. A partir da compreensão dos aspectos substantivos e instrumentais da justiça tem-se a ideia de justiça na qual o foco é a vida e liberdade humana de forma imparcial, racional e objetiva levando em consideração as injustiças presentes com seus respectivos comportamentos humanos reais e instituições existentes, ou seja, realizações efetivas. Tendo em vista esta visão de justiça são analisados os principais tipos de avaliação e construídas as diretrizes para uma avaliação de intervenções sociais baseada em critérios de justiça.

Palavras-chave: Justiça social. Avaliação. Intervenções sociais. Desenvolvimento humano. Amartya Sen.

ABSTRACT

The objective of this study is to provide a methodological framework for the evaluation of social interventions based on the idea of justice of Amartya Sen. For this, we first discuss the relations between development, justice, and evaluation. Thus, placing justice as a guiding ethical principle of the development of the proposed methodology, the second part of the work focuses on the discussion of the different notions of justice from which derive the normative criteria of justice. In the following part, these criteria are translated into epistemological methodological and evaluative tools needed to evaluation matrix. From the understanding of substantive and instrumental aspects of justice we have a notion of justice which the focus is on human life and freedom in an impartial, rational and objective way, considering the injustices present with their respective real human behaviors and existing institutions, ie actual social realizations. Given this view of justice it is analysed the main types of evaluation methods and it is constructed guidelines for the evaluation of social interventions based on criteria of justice.

Keywords: Social Justice. Evaluation. Social interventions. Human development. Amartya Sen.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Processo de Avaliação de Desenvolvimento.....	21
Figura 2: As engrenagens de uma estrutura metodológica.....	32
Figura 3: Esquema conceitual dos aspectos substantivos da estrutura de avaliação.....	39
Figura 4: Esquema realizações sociais, indivíduos e instituições.....	97
Figura 5: Uma representação estilizada e não dinâmica do conjunto de capacitação de uma pessoa e seu contexto social e pessoal.....	116
Figura 6: Esquema avaliação abrangente.....	154
Figura 7: Intervenção social e avaliação abrangente.....	156
Figura 8: Diagrama simplificado do modelo lógico.....	172
Figura 9: Matriz CPPOA para redução de DSTs e Risco de HIV.....	192
Figura 10: Diretrizes de avaliação.....	197
Figura 11: Estrutura de Monitoria e Avaliação.....	222

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Fluxo de Ajuda Internacional.....	16
Gráfico 2: Evolução orçamentária – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome..	17
Gráfico 3: Investimento Social Privado.....	17

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Agência e Bem-Estar; Realizações e Liberdade.....	73
Quadro 2: Dicotomia - Teorias da justiça.....	87
Quadro 3: Instrumentalização dos Critérios de Justiça.....	99
Quadro 4: Propósitos para desenho de avaliação de métodos mistos.....	129
Quadro 5: O método de Grupo Focal: vantagens e desvantagens.....	136
Quadro 6: Síntese dos instrumentos de coleta de dados com seus respectivos usos para os critérios de justiça.....	141
Quadro 7: Principais enfoques de Avaliação de Programa.....	146
Quadro 8: Orientações de desenhos de pesquisa.....	147
Quadro 9: Resumo das diretrizes para avaliação baseada em critérios de justiça.....	207
Quadro 10: Métodos de Avaliação e requisitos de dados correspondentes.....	227

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	16
1.1.	Avaliação, Desenvolvimento e Justiça.....	18
1.1.1.	Avaliação comparativa de aspectos agregativos e aspectos distributivos do desenvolvimento: a questão da justiça.....	22
1.2.	Propósitos instrumentais da Avaliação.....	25
1.2.1.	Avanços teóricos da disciplina de Desenvolvimento	25
1.2.2.	Melhores práticas	26
1.2.3.	Desafios e ameaças à avaliação	27
1.3.	Criação de uma matriz metodológica para avaliação do desenvolvimento.....	28
1.4.	Estrutura metodológica.....	32
2	ASPECTOS CONCEITUAIS E TEÓRICOS DA JUSTIÇA NA AVALIAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO.....	35
2.1	Introdução: a ética do desenvolvimento	35
2.2	Espaço informacional do desenvolvimento segundo o Enfoque das Capacitações.....	39
2.3	Espaço informacional da Justiça para o Desenvolvimento.....	41
2.3.1	Evolução das ideias de Justiça.....	43
2.3.1.1	Platão e Aristóteles	44
2.3.1.2	Contrato Social	48
2.3.1.3	Utilitarismo.....	50
2.3.1.4	Kant	53
2.3.1.5	Justiça Social	55
2.3.1.6	Rawls e a questão distributiva	56

2.3.1.7 Nozick e o Libertarianismo	58
2.3.2 Teorias da justiça	62
2.3.2.1 Qustões essenciais	62
2.3.2.1.1 Antinomia igualdade versus equidade	63
2.3.2.1.2 As diferentes liberdades	65
2.3.2.2 Questões avaliativas e distributivas	68
2.3.2.2.1 Quem?.....	68
2.3.2.2.1.1 Desigualdade entre indivíduos livres e iguais	69
2.3.2.2.1.2 Fronteiras das relações entre os indivíduos	71
2.3.2.2.2 O Quê?	72
2.3.2.2.3 Como?	74
2.3.2.2.4 Por quê?	78
2.3.2.2.4.1 Justiça como vantagens mútuas	78
2.3.2.2.4.2 Justiça como virtude: Aristóteles	80
2.3.2.2.4.3 Justiça como imparcialidade	82
2.4 Critérios de Justiça: Foco na vida e liberdade humana	84
2.4.1 Perspectiva histórica das ideias de Justiça de Amartya Sen	84
2.4.2 Diversidade Humana	89
2.4.3 Pluralidade de Valores e Razões	91
2.4.4 Respeito à condição de agente do indivíduo.....	93
2.4.5 Responsabilidade e Poder Efetivo	94
2.4.6 Alcance Global	95
2.4.7 Contexto Institucional Real	96

2.4.8	Razão Pública e participação política	98
3	ASPECTOS INSTRUMENTAIS DA JUSTIÇA NA AVALIAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO: PRESSUPOSTOS EPISTEMOLÓGICOS E METODOLÓGICOS	101
3.1	Introdução: Desafios da operacionalização do enfoque das capacitações	101
3.2	Objetividade.....	103
3.2.1	Objetividade - Aspectos Epistemológicos	105
3.2.2	Objetividade como Imparcialidade - Justiça.....	107
3.2.3	Objetividade na razão prática e razão pública - Racionalidade	109
3.3	Realizações sociais efetivas: Aspectos Metodológicos	112
3.3.1	Individualismo metodológico, ontológico e ético	113
3.3.2	Consequencialismo: ‘ <i>Comprehensive outcome</i> ’ versus ‘ <i>Culmination outcome</i> ’	117
3.3.2.1	Considerações deontológicas.....	118
3.3.2.2	Autonomia	121
3.3.2.3	<i>Agent-Relativity</i>	121
3.4	Metodologia	123
3.4.1	Pesquisa Qualitativa, Quantitativa e Mista.....	126
3.4.2	Métodos de pesquisa.....	133
3.4.2.1	Entrevista.....	133
3.4.2.2	Grupo Focal	134
3.4.2.3	Questionários	136
3.4.2.4	Observação	139
3.4.2.5	Revisão documental.....	140

4	DIRETRIZES PARA UMA AVALIAÇÃO DE INTERVENÇÕES SOCIAIS BASEADA EM CRITÉRIOS DE JUSTIÇA.....	143
4.1	Introdução: Pesquisa de Avaliação	143
4.2	Tipos de Avaliação de intervenções sociais	152
4.2.1	Avaliação de Adequação a ética da Justiça	15
4.2.1.1	Identificação do problema e especificação de sua extensão.....	161
4.2.1.2	Definição e identificação do alvo das intervenções.....	162
4.2.1.3	Descrição da natureza dos serviços ou atividades necessárias	164
4.2.2	Avaliação de Processos e Resultados	167
4.2.3	Avaliação de Impacto	173
4.2.3.1	Determinação do contra factual.....	175
4.2.3.2	Métodos quantitativos para avaliação de impacto.....	176
4.2.3.2.1	Desenhos experimentais ou controlados de forma randômica	176
4.2.3.2.2	Métodos não-experimentais ou quasi-experimentais	181
4.2.3.2.3	Métodos qualitativos e participativos para avaliação de impacto	183
4.2.4	Avaliação de Custos	186
4.3	Diretrizes práticas para uma metodologia de avaliação de intervenções sociais baseada em critérios de Justiça	194
4.3.1	Passo 1: Compreensão do contexto: Análise do público-alvo e ambiente institucional...197	
4.3.2	Passo 2: Análise do Programa	200
4.3.3	Passo 3: Identificação dos <i>Stakeholders</i>	201
4.3.4	Passo 4: Discussão e determinação de critérios de sucesso e indicadores	202
4.3.5	Passo 5: Imparcialidade aberta	203

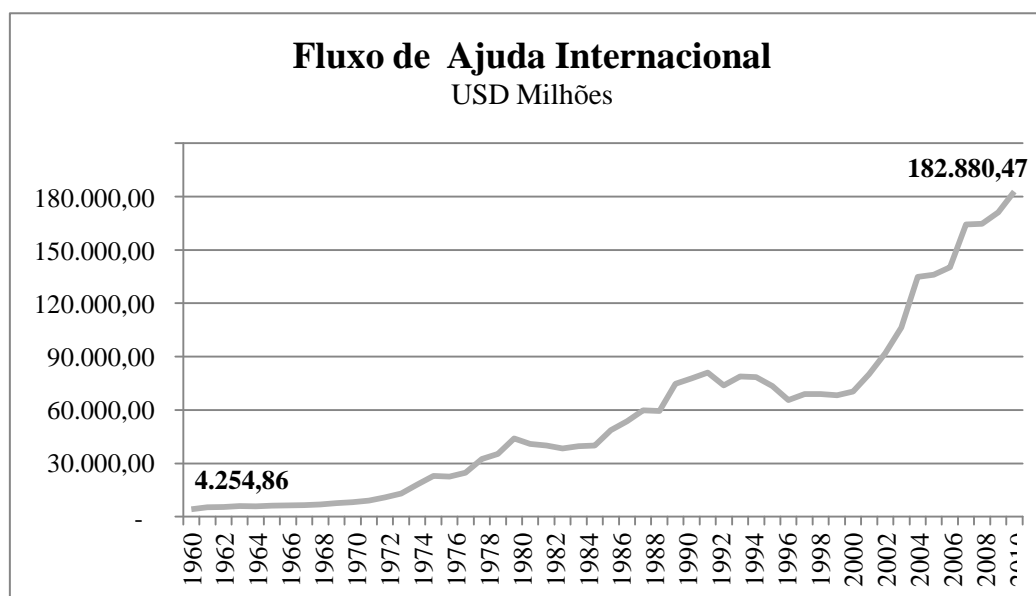
4.3.6	Passo 6: Formulação e análise do métodos alternativos de modelos de avaliação.....	204
4.3.7	Passo 7: Estrutura da Avaliação	205
4.3.8	Passo 8: Coleta e Análise de Dados.....	206
4.3.9	Passo 9: Discussão dos resultados com todos os <i>stakeholders</i> da intervenção	206
4.3.10	Passo 10: Síntese das constatações e recomendações – Relatório Final	207
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	211
	REFERÊNCIAS.....	213
	APÊNDICE	221
	ANEXO A	227

1 INTRODUÇÃO

Em 18 de Setembro de 2000, em sua 55ª sessão, a Assembléia Geral das Nações Unidas divulgou a resolução intitulada *United Nations Millennium Declaration*. Neste documento a comunidade internacional se comprometeu a contribuir ao desenvolvimento mundial, 189 nações afirmaram o compromisso em tornar factível o direito ao desenvolvimento em todo o mundo, “*We are committed to making the right to development a reality for everyone and to freeing the entire human race from want*”¹. (*UNITED NATIONS MILLENNIUM DECLARATION*, 2000, p.4).

O gráfico abaixo evidencia que especialmente a partir dos anos 2000 o volume do fluxo de ajuda internacional se expandiu enormemente.

GRÁFICO 1 – Fluxo da Ajuda Internacional

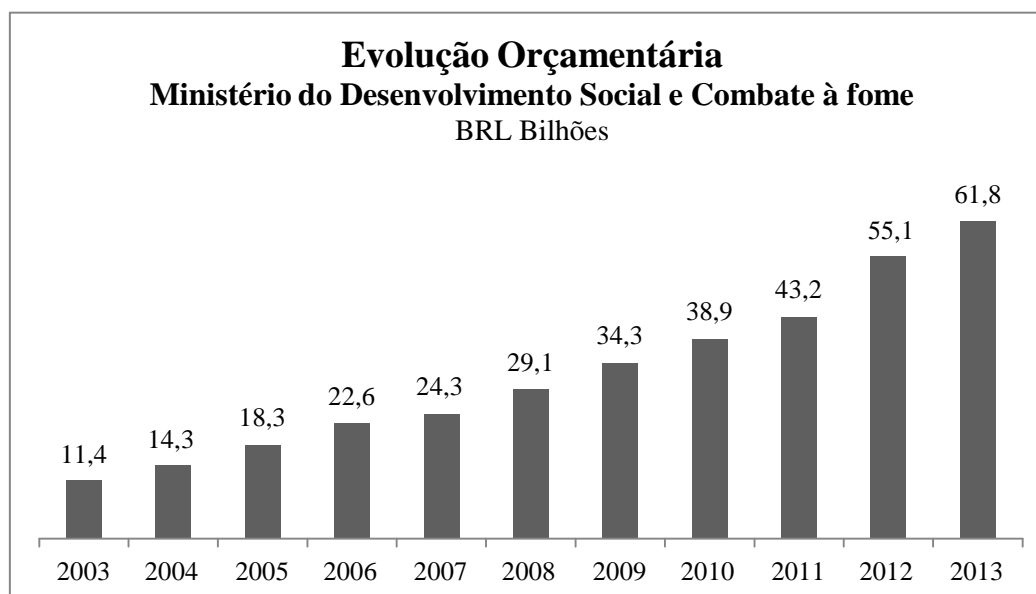


Fonte: stats.oecd.org

No âmbito nacional, o orçamento do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome aumentou em mais de 400% nos últimos 10 anos conforme observado no gráfico abaixo.

¹ Nós estamos comprometidos em tornar o direito ao desenvolvimento uma realidade para todos e libertar toda a raça humana da miséria. (Tradução nossa).

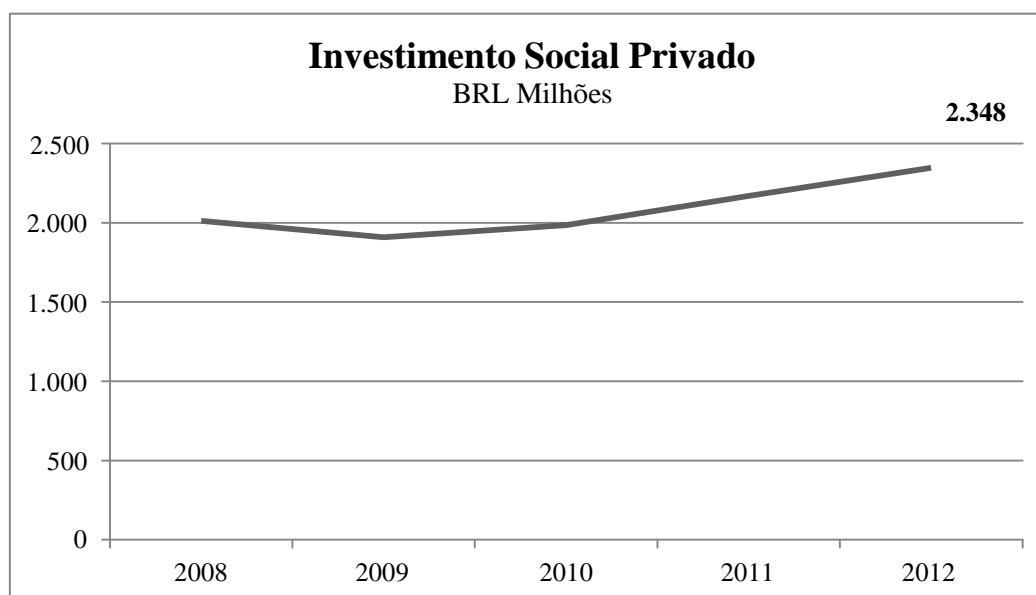
GRÁFICO 2: Evolução Orçamentária – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome



Fonte: Secretaria Nacional de Assistência Social (2013).

Ainda no âmbito nacional, também pode ser observada a participação crescente do setor privado e sociedade civil em atividades ligadas ao terceiro setor e ao desenvolvimento social.

GRÁFICO 3 – Investimento Social Privado



Fonte: Censo GIFE 2011-2012

Por sua vez, o estudo sobre as Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos no Brasil² relativo ao ano de 2010, identificou a existência oficial de 290,7 mil Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos – FASFIL³ no Brasil. Sua importância é revelada pelo fato de este grupo de instituições representar mais da metade (52,2%) do total de 556,8 mil entidades sem fins lucrativos e uma parcela significativa (5,2%) do total de 5,6 milhões de entidades públicas e privadas, lucrativas e não lucrativas, que compunham o Cadastro Central de Empresas - Cempre, do IBGE. Elas empregavam 4,9% dos trabalhadores brasileiros, o que representa um contingente de 2,1 milhões de pessoas. (IBGE, 2012).

Mas o que estes dados podem dizer sobre o grau de desenvolvimento efetivamente desfrutado pela população-alvo destes gastos? Este é o primeiro ponto que justifica um estudo mais profundo sobre as avaliações de intervenções sociais, *estes dados sozinhos nada dizem sobre o desenvolvimento auferido*, é, portanto, neste contexto que a avaliação se torna tão essencial ao conceito do desenvolvimento humano e social.

1.1 Avaliação, Desenvolvimento e Justiça

Fala-se, discute-se, e se busca *desenvolvimento* sem muitas vezes se determinar de forma clara sua parte substantiva. Sozinha, esta palavra denota processo, ação de desenvolver, implica melhoria, mudança, evolução, aumento ou progresso. Por sua vez, a palavra *processo* se relaciona

² Estudo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE juntamente com Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA divulgado em 2012. Este estudo foi realizado em parceria com Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais - ABONG e o Grupo de Institutos, Fundações e Empresas – GIFE.

³ Com o objetivo de construção de estatísticas comparáveis internacionalmente, optou-se por seguir adotando como referência para definição das Fasfil a metodologia do *Handbook on non-profit institutions in the system of national accounts*, elaborado pela Divisão de Estatística da Organização das Nações Unidas - ONU, em conjunto com a Universidade John Hopkins, em 2002. Nesse sentido, foram consideradas Fasfil as organizações existentes no Cempre como entidades sem fins lucrativos e que se enquadrem, simultaneamente, nos cinco seguintes critérios: (a) privadas, não integrantes, portanto, do aparelho de Estado; (b) sem fins lucrativos, isto é, organizações que não distribuem eventuais excedentes entre os proprietários ou diretores e que não possuem como razão primeira de existência a geração de lucros – podendo até gerá-los, desde que aplicados nas atividades fins; (c) institucionalizadas, isto é, legalmente constituídas; (d) autoadministradas ou capazes de gerenciar suas próprias atividades; e (e) voluntárias, na medida em que podem ser constituídas livremente por qualquer grupo de pessoas, isto é, a atividade de associação ou de fundação da entidade é livremente decidida pelos sócios ou fundadores. (IBGE 2012, p.13).

com uma série de ações ou operações visando um resultado. Desta forma, apesar de implicitamente indicar uma direção ou o sentido deste processo, é só a partir da determinação de avaliação desses processos que se pode começar a entendê-los melhor e atribuir-lhes alguma concretude operacional. Isso envolve a escolha e definição de objetivos e dos espaços informacionais com os quais se quer trabalhar.

Isso não quer dizer que somente pode-se falar de desenvolvimento quando ele gera produtos mensuráveis, pois a avaliação pode ser feita de várias maneiras, quantitativa, qualitativa, etc. O que isso significa é que a avaliação é parte de um processo no qual definições conceituais adquirem forma e substância, fazendo com que o desenvolvimento se torne um conceito utilizável e completo. Deste modo, torna-se possível distinguir o '*desenvolvido*' do '*não desenvolvido*' ou '*em desenvolvimento*'.

Por exemplo, uma visão de desenvolvimento fundamentada na capacidade de consumo de uma determinada população sugere como um bom indicador a renda, pois, quanto maior a renda, maior o consumo de bens e serviços e por implicação maior o nível de desenvolvimento. O Produto Interno Bruto (PIB) de um país, ou sua versão *per capita*, foi por muito tempo utilizado como indicador suficiente de desenvolvimento, conceituando, portanto, o desenvolvimento, como sinônimo de crescimento econômico.

A percepção de que a riqueza de um país podia ser necessária ao desenvolvimento, mas não suficiente para alcançá-lo, trouxe novos indicadores para o exercício avaliativo de progresso das sociedades. Um exemplo foi a construção do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), publicado desde 1990, que além do PIB per capita, traz consigo indicadores de saúde e educação, como nível de escolaridade e expectativa de vida da população.

Como já mencionado, em 2000, a Organização das Nações Unidas (ONU) em sua resolução intitulada *United Nations Millennium Declaration* traduziu sua visão de desenvolvimento em oito principais objetivos⁴, com 21 metas a serem alcançadas e 60 indicadores para monitoria e avaliação. Esta declaração trouxe uma visão ainda mais abrangente de desenvolvimento, pois

⁴ OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO: 1. Erradicar a pobreza extrema e a fome; 2. Atingir o ensino básico universal; 3. Promover a igualdade de gênero e a autonomia das mulheres; 4. Reduzir a mortalidade infantil 5. Melhorar a saúde materna; 6. Combater o HIV / AIDS, a Malária e outras doenças; 7. Assegurar a sustentabilidade ambiental; 8. Desenvolver uma parceria global para o desenvolvimento.

entre seus oito objetivos principais além da renda, educação e saúde, adicionou indicadores de igualdade de gênero e sustentabilidade ambiental. O documento sugere também uma visão interdependente e global do processo de desenvolvimento pelo qual diferentes sociedades podem contribuir umas com as outras.

De forma ampla a discussão sobre desenvolvimento envolve pelo menos três dimensões: ética, empírica e política. De acordo com Crocker (2008),

A development theory-practice is a more or less integrated totality composed of the following components: (A) ethical and other normative assumptions, (B) scientific and philosophical assumptions, (C) development goals, (D) scientific or empirical understanding, (E) policy options and recommendations, (F) critique, and (G) development activities and institutions. (CROCKER, 2008, p.71)⁵.

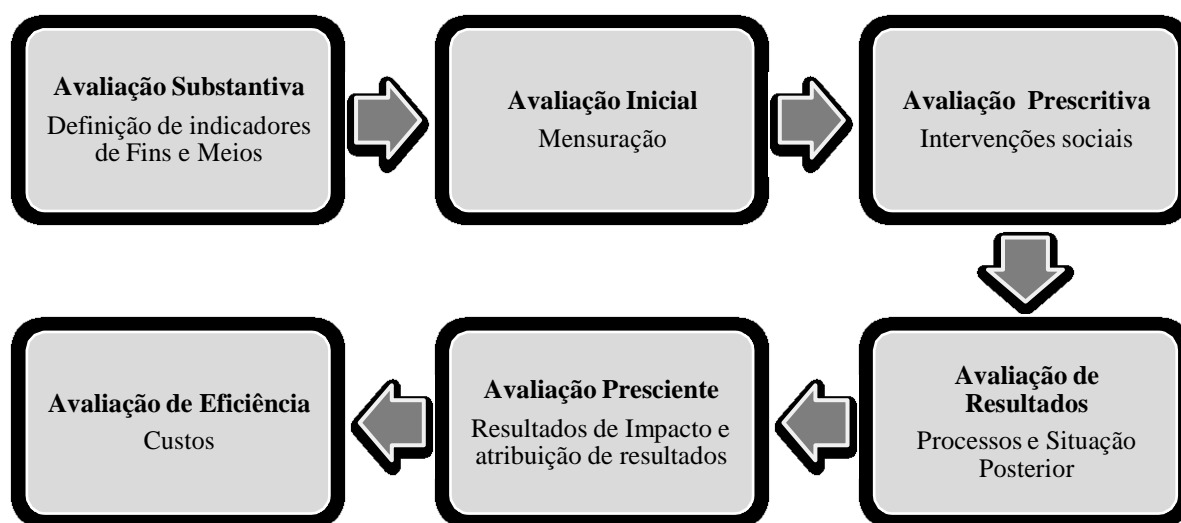
Neste sentido, a avaliação é o elemento essencial do processo de desenvolvimento, pois de forma direta ou indireta traduz cada uma destas dimensões. Primeiramente, através de suas bases conceituais evidencia seus aspectos éticos e teóricos por meio da determinação dos espaços informacionais e de seus indicadores e, posteriormente, através de sua operacionalização, ressalta sua parte empírica e leva à definição de metodologias e técnicas de pesquisa, por fim, a parte política evidenciando as melhores práticas e formas de alcançá-lo. Mas se o desenvolvimento é um processo que visa um determinado resultado, qual é o objetivo final do desenvolvimento? Este é o primeiro papel fundamental da avaliação encontrar indicadores que possam apreender de forma coerente os objetivos e fins do desenvolvimento. Assim, a forma como este processo é definido implicará na forma em que este será avaliado.

A partir da definição dos objetivos finais se torna possível identificar os meios, e conseqüentemente ao se ter indicadores de fins e meios do desenvolvimento é possível uma avaliação mais qualitativa e precisa do estado de desenvolvimento de uma determinada sociedade, esta etapa avaliativa envolve a mensuração dos indicadores. Um outro tipo de avaliação é a prescritiva onde a partir dos resultados obtidos se determina o teor das intervenções sociais que objetivam a finalidade do desenvolvimento.

⁵ Uma teoria e prática de desenvolvimento é mais ou menos composta de forma total e integrada dos seguintes componentes: (A) pressupostos éticos ou normativos, (B) pressupostos filosóficos e científicos, (C) objetivos de desenvolvimento, (D) entendimentos científicos ou empíricos, (E) opções e recomendações de política, (F) crítica, e (G) atividades de desenvolvimento e instituições. (Tradução nossa)

A implementação de intervenções sociais pode ou não trazer uma nova configuração dos indicadores de desenvolvimento, este conhecimento é obtido a partir da avaliação presciente através da qual é realizada a previsão do contrafactual, ou seja, o que teria ocorrido com estes indicadores caso a intervenção não houvesse sido implementada. Esta avaliação conhecida como avaliação de impacto permite a atribuição de resultados às suas correspondentes intervenções. Outras avaliações são necessárias para atestar a qualidade, efetividade e eficiência da intervenção social como avaliação de resultados, processos e avaliação de custos. Este processo com distintos e interdependentes estágios de uma avaliação abrangente pode ser visualizado na figura apresentada a seguir.

Figura 1: Processo de Avaliação de Desenvolvimento



Fonte: Autora

1.1.1 Avaliação comparativa de aspectos agregativos e aspectos distributivos do desenvolvimento: a questão da justiça

O desenvolvimento de uma estrutura adequada – indicadores finais e de meios, métodos de mensuração, coleta e análise de dados - para a avaliação do desenvolvimento permite que sejam realizados diferentes tipos de avaliações. Avaliações que privilegiem os aspectos *agregativos* ou os aspectos *distributivos* e, principalmente, *avaliações comparativas* que podem ser entre diferentes unidades de análise, por exemplo, indivíduos ou grupos de indivíduos de uma mesma sociedade ou comparações entre indicadores de diferentes sociedades.

A avaliação comparativa pode ser fundamental para o discernimento do fenômeno de desenvolvimento e da forma como ocorre entre diferentes unidades de análise. E será este tipo de avaliação que permitirá avaliar os níveis de desigualdades de diferentes padrões de desenvolvimento. Se a relevância do desenvolvimento não reside em si mesmo, mas nas possibilidades geradas para os indivíduos ou para diferentes sociedades como preconiza o desenvolvimento humano, os aspectos distributivos exercem um papel central e será sobre estes aspectos que uma avaliação de justiça pode ser realizada. Desta forma, a questão da distribuição se torna parte do estudo do desenvolvimento e extremamente relevante para o padrão de desenvolvimento que se quer gerar. Sobre isto, Roemer (2006) afirma que, “*an economy is not just a machine for producing goods: it is a method of organizing production and distribution for the satisfaction of human wants*”.⁶ (ROEMER, 2006, p.4).

Por exemplo, no Relatório de Desenvolvimento Humano de 2006, intitulado *Igualdade e Desenvolvimento*, são apresentadas evidências de que um amplo compartilhamento de oportunidades econômicas e políticas é fundamental para o crescimento e desenvolvimento econômico. Mostra que por razões econômicas uma maior equidade pode levar a um maior e mais eficiente uso dos recursos de uma nação. E por razões políticas e institucionais, excessivas desigualdades de poder e influência podem resultar em instituições políticas, sociais e econômicas que serão menos favoráveis ao crescimento de longo prazo. Como argumentado

⁶ Uma economia não é apenas uma máquina para produzir bens: é um método de organização da produção e distribuição para a satisfação das necessidades humanas. (Tradução nossa).

“*Few today’s prosperous societies, if any, developed by excluding the majority of their people from economic and political opportunities*”⁷. (WDR, 2006, p.xi)

O que pode ser percebido é que o primeiro desafio para uma avaliação ampla do desenvolvimento advém da constatação de que este processo tem de ser avaliado como um fim em si mesmo, e, portanto, não pode ser compreendido apenas através de seus meios. Através de indicadores de ‘meio’, como o PIB, o único fato observado é que há a existência de pelo menos um instrumento para alcançar o desenvolvimento, mas nada diz sobre as realizações alcançadas propriamente ditas, do desenvolvimento em si⁸.

Desta forma, a discussão se redireciona para a determinação de indicadores apropriados aos objetivos finais do desenvolvimento levando em consideração a qualidade de seus respectivos processos, suscitando questões sobre as necessidades e desejos humanos e, conseqüentemente, o desafio passa a se relacionar com a possibilidade de traduzir essas necessidades e desejos em indicadores de desenvolvimento capazes de abarcar a diversidade humana e equalizá-la da forma mais justa.

Dada a complexidade do fenômeno, uma tentativa de apreensão imparcial e objetiva do desenvolvimento foi admitida na economia, baseada na doutrina utilitarista, pelo *welfarismo*, ou *welfare economics*. Neste arcabouço a objetividade e imparcialidade foram agregadas a partir da opção por um esvaziamento conceitual do indivíduo para uma efetiva apreensão metodológica do fenômeno⁹. Sobre isto Sen afirma, “O comportamento humano nessa abordagem baseia-se tipicamente em motivos simples e facilmente caracterizáveis”. (SEN, 1987, p.20). A eficiência tornou-se o objetivo central na avaliação distributiva do desenvolvimento.

Mas a persistência de elevadas desigualdades entre distintos atributos do desenvolvimento e/ou entre diferentes grupos sociais, a despeito do alcance de altos níveis de desenvolvimento/crescimento gerou inúmeras críticas à percepção da eficiência como medida de distribuição do desenvolvimento e permitiu a introdução mais abrangente da justiça como princípio distributivo. A justiça, portanto, passa a enriquecer a discussão sobre desenvolvimento

⁷ Poucas sociedades prósperas hoje, se é que exista alguma, se desenvolveram excluindo a maioria de seu povo das oportunidades econômicas e políticas. (Tradução nossa).

⁸ Sobre estas ideias tem-se as importantes contribuições de Mahbub-UI Haq (1976) e Amartya Sen (1976).

⁹ Sobre estas críticas: SEN, *Rational Fools: A Critique of the Behavioral Foundations of Economic Theory*, 1977; e SEN, *Rationality and Freedom*, 2002.

ao adicionar ao espaço avaliativo questões relacionadas não apenas ao o quê (métricas da finalidade do desenvolvimento), mas também de que forma, ou seja, princípios de distribuição justos ou de igualdade de algo (distribuição das vantagens entre os indivíduos).

A avaliação do desenvolvimento não é importante apenas em seu caráter substantivo, ético ou filosófico, mas é especialmente relevante ao nortear intervenções sociais em prol do desenvolvimento, ou seja, em seu caráter instrumental. Desta forma os principais propósitos da avaliação serão vistos a seguir.

1.2 Propósitos instrumentais da Avaliação

Os principais propósitos da avaliação podem ser categorizados de diversas formas tanto através dos públicos de interesse (*stakeholders*) como através dos respectivos usos possibilitados pela avaliação. Uma primeira divisão pode ser feita entre os usos para os avanços teóricos da disciplina do desenvolvimento e os usos práticos para o fomento do desenvolvimento a partir de políticas, programas e projetos sociais. Entre os usos práticos estes podem ser divididos em diferentes níveis: global, governamental e gerencial.

1.2.1 Avanços teóricos da disciplina de Desenvolvimento

Em termos de pesquisa, uma adequada apreciação do desenvolvimento permite não apenas contribuir na mudança prática a partir de conhecimento gerado para políticas públicas ou outras intervenções sociais, mas pode também reformular a compreensão e contribuir para refinamentos conceituais dos fenômenos sociais relacionados ao desenvolvimento, além de disseminar e gerar conhecimento sobre melhores procedimentos de avaliação (COMIM et al, 2008).

De forma mais específica uma avaliação permite: (i) gerar *insights* ao comparar diferentes estágios de desenvolvimento entre diferentes sociedades ou em diferentes tempos em uma mesma sociedade (DUFLO, 2004); (ii) avaliar *trade-offs* entre diferentes objetivos do desenvolvimento (ALKIRE, 2002, RAVALLION, 2012); (iii) identificar impactos não intencionais (ALKIRE, 2002); (iv) analisar e determinar relações entre diferentes dimensões do desenvolvimento. (WOLLF et al 2010) entre outros.

1.2.2 Melhores práticas

Nível Global: (i) os benefícios de saber quais programas são efetivos e quais não se estendem muito além de qualquer programa ou agência. Avaliações de impacto críveis são bens públicos globais no sentido que elas oferecem guias confiáveis para organizações internacionais, governos, doadores e organizações não governamentais ao determinar, por exemplo, o que é efetivo ou não entre as ações de redução da pobreza e de aumento do bem-estar; (WDR, 2004; DUFLO 2004; GERTLER et al, 2011); (ii) as avaliações podem determinar relações internacionais, como a alocação de ajuda internacional (*development aid*) (WOLLF et al 2010); (iii) as avaliações elevam o nível de *accountability* e transparência para todo o público de interesse que podem ser contribuintes, beneficiários ou a sociedade em geral (WDR, 2004); (iv) informações precisas geradas por intermédio das avaliações podem motivar o público, particularmente os beneficiários, no sentido de demandar melhores serviços dos provedores sociais ou governos (WDR, 2004).

Governos: (i) as constatações das avaliações podem fundamentar políticas públicas e programas sociais ao direcionar ações e investimentos em busca do desenvolvimento. (RAVALLION, 2012); (ii) elas podem também auxiliar os governos a elencar prioridades, avaliar *trade-offs* e desenhar melhores programas de política pública (DUFLO, 2004); (iii) elas podem determinar a sustentabilidade de determinadas políticas públicas e legitimar a expansão de determinados programas. (GERTLER et al, 2011, DUFLO, 2004); (iv) elas contribuem para a promoção de uma forte base de transparência e *accountability*, facilitando o *public awareness* (WDR, 2004, GERTLER et al 2011).

Gestão de programas e projetos sociais: (i) as avaliações de programas sociais permitem uma alocação mais eficiente dos recursos (GERTLER et al 2011); (ii) o conhecimento do impacto efetivo de diferentes técnicas de intervenção social auxilia a organização a alcançar seus objetivos de forma mais eficiente. Saber quais são os impactos e como as intervenções contribuem para eles é uma questão central para uma gestão orientada a resultados (WDR, 2004,); (iii) as avaliações geram um conjunto de informações que permitem a adoção de melhores práticas, facilita a aprendizagem e dissemina o conhecimento (WDR, 2004,); (iv) uma avaliação bem conduzida é o esforço necessário para designar causalidade entre entradas (*inputs*) e

resultados (*outcomes*) reais. (WDR, 2004,); (v) a avaliação é necessária para saber quando alguns elementos não estão funcionando, conhecimento essencial para a realização de melhorias. Além disso, a avaliação é necessária não apenas para saber *o quê* funciona, mas também *porquê* não funciona – para que desta forma o programa possa ser replicado ou a sua escala de cobertura aumentada (WDR, 2004,); (vi) a avaliação propicia testar diferentes estratégias para alcançar os resultados esperados (GERTLER et al 2011); (vii) a avaliação de programa facilita o próprio financiamento do programa. (DUFLO 2004); (viii) contribui para o aumento de *accountability*, ao informar sobre alocação de orçamento e guiar decisões de políticas (GERTLER et al 2011). (ix) fornecem um conjunto de ferramentas que os diversos *stakeholders* podem usar para verificar e melhorar a qualidade, eficiência e eficácia das intervenções em diferentes fases de implementação (GERTLER *et al* 2011).

Por fim, um aspecto fundamental da avaliação atualmente é propiciar o fortalecimento da democracia. O acesso à informação é um dos principais instrumentos para a sociedade exercitar a razão pública. Especialmente no caso de políticas públicas, as informações sobre a gestão e resultados destes programas são essenciais. (CHELIMSKY, 2006; GREENE, 2006).

1.2.3 Desafios e ameaças à avaliação

Por outro lado, Dahler-Larsen (2006) argumenta que por ser um campo construído deliberativamente como forma de dar sentido ao mundo e as diferentes iniciativas humanas, não existe uma maneira ‘natural’ de criá-lo. Desta forma, o conhecimento construído socialmente é sempre relativo ao tempo, local e instituições sociais. Neste sentido, o autor menciona cinco formas nas quais a avaliação se relaciona com diferentes instituições que podem determinar o futuro do campo da avaliação ou se tornarem ameaças: (i) popularização; (ii) avaliações modeladas por estruturas ou processos organizacionais; (iii) avaliações modeladas pelo mercado; (iv) avaliações modeladas pela mídia e, (v) a relação entre a avaliação e a pesquisa científica.

Para Dahler-Larsen (2006) a popularização da avaliação pode levar a uma deterioração da qualidade metodológica e uma fragmentação normativa. Da mesma forma, a integração da

avaliação aos procedimentos organizacionais e sistemas gerenciais pode remover o foco da avaliação de questões políticas tornando-a uma questão estritamente organizacional. Os mecanismos de mercado, por sua vez, podem transformar a avaliação em um produto que é mais determinado pelos preços do que pelas preocupações sociais. A mídia, a despeito de seu papel central em fornecer informações a diferentes audiências e abrir novas arenas de participação, muitas vezes pode reduzir a avaliação a imagens simplistas que poderiam levar a interpretações errôneas da própria avaliação em si. Juntas estas questões tendem em alguns casos a trivializar a avaliação. Desta forma, a pesquisa científica continua a ser um parceiro necessário à avaliação e uma força a contrabalancear algumas das ameaças citadas anteriormente, mas que só é possível a partir do escrutínio dos usos, métodos e valores subjacentes à avaliação. (DAHLER-LARSEN, 2006, p. 157).

1.3 Criação de uma matriz metodológica para a Avaliação do Desenvolvimento

O processo de criação de uma estrutura de avaliação, especialmente no caso do desenvolvimento, não se constitui em uma mera seleção entre diferentes teorias e pressupostos filosóficos com seus respectivos métodos de investigação, mas deve incluir *a priori* uma profunda análise e compreensão dos fenômenos que se quer apreciar para que essa escolha esteja bem fundamentada pelo fenômeno em si.

Fullbrook (2009) na introdução do livro “*Ontology and Economics: Tony Lawson and his critics*” afirma que Lawson se tornou uma das figuras centrais na controvérsia intelectual ao justapor duas ideias relativamente simples e inócuas: (i) o sucesso de uma ciência depende de se encontrar e utilizar métodos, incluindo formas de raciocínio, apropriado à natureza do fenômeno estudado, e (ii) existem diferenças importantes entre a natureza dos objetos de estudo das ciências naturais e das ciências sociais. (FULLBROOK, 2009, p. 1).

Assim, uma adequada interpretação destes fenômenos possibilita a seleção de um arcabouço teórico apropriado que permita, (i) primeiramente, a elucidação de conceitos (atores e suas relações); (ii) a partir da compreensão destes conceitos, uma adequada seleção do espaço

informacional de avaliação, ou seja, os atributos que serão apreciados; (iii) conseqüentemente, torna-se possível estruturar a lógica da investigação, ou seja, a *seleção de metodologia de pesquisa*, de forma legítima, (iv) com isso pode se alcançar diretrizes para a seleção dos *métodos adequados de coleta e análise de dados*, e, (v) por fim, engendrar instrumentos de gestão para embasar intervenções sociais.

Esta seleção explicita três questões teóricas centrais para o exercício avaliativo do estudo proposto: (i) concepção de desenvolvimento; (ii) concepção de indivíduo; (iii) concepção de justiça. Ele direciona o espaço informacional¹⁰. A partir do desenvolvimento de cada uma destas concepções o exercício avaliativo passa se relacionar com a forma pelas quais estes conceitos são traduzidos em aspectos epistemológicos e metodológicos coerentes com suas definições teóricas. Por fim, tem-se a criação de diretrizes práticas, com estratégia de coletas e análise de dados compatíveis com a estrutura teórica e filosófica determinada¹¹.

E os desafios se impõem em cada um destes níveis e etapas, tanto nos relacionados com as questões conceituais como nas práticas ou instrumentais. Desta forma, a importância da correta tradução dos conceitos utilizáveis em dimensões e indicadores coerentes se dá tanto por seus aspectos normativos como instrumentais.

Em termos instrumentais, dentro da literatura de avaliação de programas sociais foram desenvolvidas ao decorrer dos anos diversos agrupamentos, classificações ou categorizações que congregam diferentes abordagens, tipos ou modelos de avaliação tanto em termos das dimensões relevantes ao desenvolvimento (questões éticas e filosóficas), como na melhor forma de coleta e tratamento destas informações (questões epistemológicas e metodológicas)¹².

Segundo Greene (2006) o desenvolvimento de uma metodologia de investigação social requer a apreciação de quatro domínios conceitualmente distintos, mas intrinsecamente conectados. Cada

¹⁰ Exemplos de enfoques teóricos são: enfoque utilitarista, enfoque dos direitos humanos, enfoque das necessidades básicas, enfoques antropológicos e participativos, enfoque do desenvolvimento humano, entre outros. (CROCKER, 2008).

¹¹ Segundo Comim (2008) este processo de mensuração num sentido amplo implica em: (i) elucidação de conceitos – através do qual é possível se obter significados concretos de termos abstratos; (ii) especificação das dimensões que serão selecionadas como ponto focal da análise; (iii) escolha das categorias para representar as escalas através das quais a evolução das dimensões serão avaliadas; e (iv) organização dos resultados. (COMIM, 2008, p. 158).

¹² Exemplos de diferentes enfoques da disciplina de avaliação de programas são apresentados no Quadro 9, no capítulo 4.

um destes domínios contém um conjunto de questões que são extremamente relevantes para a prática da investigação social. Coletivamente, estes domínios apresentam uma estrutura justificatória e um conjunto de diretrizes práticas para um determinado enfoque de investigação social. *“A methodology for social inquiry gains credibility and persuasiveness when all of these domains act in concert with one another, when their interlocking connections are smooth and well oiled, when the overall presentation is strong, coherent, well-articulated and thus persuasive”*¹³. (GREENE, 2006, p. 95) Esta será a perspectiva que servirá de inspiração para a estruturação da metodologia do estudo em questão. É importante salientar que a objetividade demandada pela ética do desenvolvimento¹⁴ faz com que sejam necessárias algumas adaptações a este modelo. Deste modo, seus quatro domínios serão especificados a seguir com suas respectivas adaptações.

O primeiro domínio diz respeito aos pressupostos filosóficos. Neste domínio estão inclusos as raízes da filosofia da ciência, como a natureza do mundo social (ontologia) a natureza do conhecimento adquirido (epistemologia) e suas questões subjacentes como objetividade ou subjetividade, o papel do contexto e o relacionamento entre o observador e o observado. A questão ontológica não fará parte da estrutura metodológica deste estudo já que segundo Sen (2009) - corroborando com o argumento de Putnam (2004) - esta linha de investigação metafísica da existência de objetos éticos pode ser enganosa e de pouco ajuda para o entendimento da ética do desenvolvimento e, portanto não a desenvolve especificamente em seus trabalhos¹⁵. O foco central deste domínio será o entendimento da **epistemologia** na ideia de justiça de Sen. Este domínio será apreciado na parte três deste trabalho onde se analisará o papel tríplice da objetividade na metodologia proposta.

O segundo domínio trata da lógica da investigação, ou seja, a sua **metodologia**. Este domínio identifica os propósitos e questões apropriadas para a investigação, seus desenhos e estratégias, preferências de amostragem, lógica, critérios de qualidade da metodologia e inferência. Neste

¹³ Uma metodologia de pesquisa social ganha credibilidade e persuasão quando todos estes domínios atuam em concerto uns com os outros, quando suas conexões são suaves e bem azeitadas, quando a apresentação do todo é robusta, coerente e bem articulada, portanto, persuasiva. (Tradução nossa).

¹⁴ Segundo Sen (2009) a objetividade necessária ao enfoque não é aquela que procede em termos ontológicos, em particular a metafísica de ‘quais objetos éticos existem’, mas a necessária à imparcialidade como requisito da justiça. (SEN, 2009, p.41-42).

¹⁵ Para discussões sobre ontologia no enfoque das capacitações de Amartya Sen ver: Putnam (2002 e 2004), Walsh (2003), Lawson (2003).

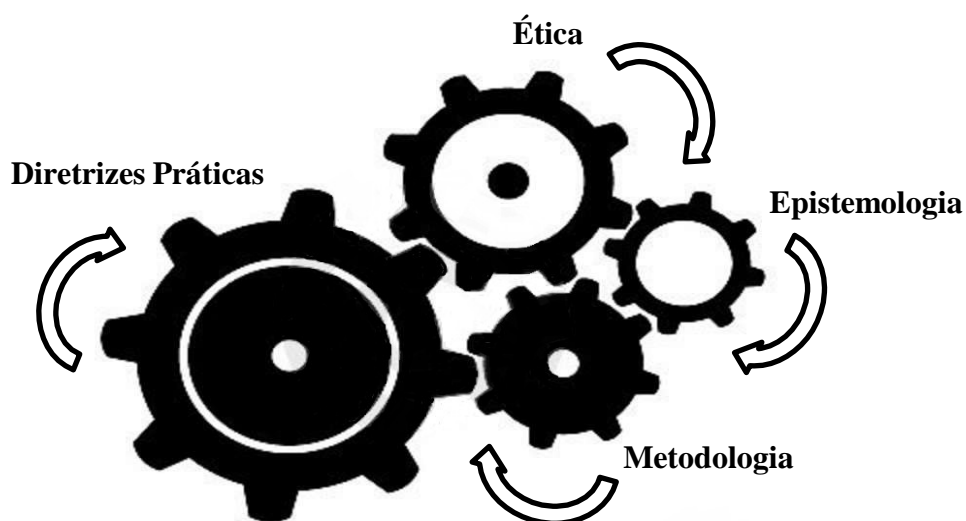
domínio é apresentada a lógica de justificação de cada um destes componentes e suas inter-relações. Segundo Greene, “*A strong inquiry logic is substantiated by coherence and connection among the constituent parts. The separate parts need to fit together and work together to enable – from the perspective of a given inquiry approach – defensible data gathering, analysis, and interpretation*”¹⁶. (GREENE, 2006, p. 93) A metodologia da estrutura de avaliação será analisada na parte três deste trabalho, onde se tem uma defesa ao uso de métodos mistos como tentativa, mesmo que parcial, de se apreender de forma mais abrangente e objetiva o processo de avaliação do desenvolvimento sob a ótica da justiça.

O terceiro domínio fornece as diretrizes práticas. Neste domínio as especificações derivadas dos domínios 1 e 2 são traduzidos em procedimentos e em ferramentas práticas para a investigação. Isto inclui estratégia de amostra, técnicas de análise, métodos específicos de coleta, interpretação de dados como, por exemplo, a escolha de diferentes técnicas de entrevista ou de diferentes métodos estatísticos. (GREENE, 2006). As **diretrizes práticas** estarão presentes na parte quatro deste estudo, com o objetivo de oferecer um guia prático para implementadores de intervenções sociais avaliarem de forma objetiva e imparcial os efeitos de seus projetos no desenvolvimento humano de seus beneficiários respeitando critérios de justiça.

Por fim, o quarto domínio trata do papel da ciência social na sociedade e fornece valores baseados em razões e significados para a prática de investigação social. (GREENE, 2006). Apesar de ser citado em último esta será a principal parte do trabalho, onde a **ética** de toda a metodologia proposta será discutida e legitimada. A justiça será o valor que permeará toda a discussão da pesquisa social, em particular, a pesquisa de avaliação, dentro do contexto do desenvolvimento humano. Esta discussão será feita na parte dois deste estudo. A figura a seguir representa as dimensões supracitadas.

¹⁶ Uma lógica de pesquisa robusta é substanciada pela coerência e conexão entre as partes constituintes. As partes separadas necessitam se ajustar e atuar de forma conjunta permitindo – do ponto de vista de um dado enfoque de pesquisa – coleta de dados, análises e interpretações defensáveis (Tradução nossa).

Figura 2: As engrenagens de uma estrutura metodológica



Fonte: Autora

Neste contexto, a construção de uma matriz avaliativa que objetiva tornar o complexo fenômeno do desenvolvimento em uma teoria aplicável observando critérios de justiça não é um processo simples, mas que é imprescindível dada às inúmeras possibilidades geradas por ela e, em especial, por seu caráter normativo. A partir desta discussão a seção seguinte se versará na estrutura metodológica deste trabalho.

1.4 Estrutura metodológica

No início da introdução foi dito que não é suficiente conhecer os recursos investidos na promoção do bem-estar para saber se realmente ocorre uma mudança nos níveis de desenvolvimento de uma população através destes investimentos, para isto se afirmou ser necessário uma avaliação. Neste contexto uma nova questão emerge, qualquer avaliação cumpre esses propósitos, ou existe uma avaliação que melhor se adéqua ao intento de avaliar as intervenções sociais pró-desenvolvimento? As avaliações existentes, que incorporam diferentes paradigmas de bem-estar

têm a capacidade de avaliar, de fato, o grau de desenvolvimento humano que é efetivamente obtido através destas intervenções?

Por exemplo, se o Produto Interno Bruto de um país, como já mencionado, é um indicador insuficiente de desenvolvimento, por que a renda gerada ao beneficiário devido sua participação em determinada intervenção social é muitas vezes considerado o principal critério de sucesso desta intervenção?

A extrema relevância de uma avaliação criteriosa sob aspectos do desenvolvimento humano e de seus resultados no processo contínuo de aperfeiçoamento de ações sociais ainda não se traduziu em avaliações capazes de auferir efetivas mudanças sociais que iriam além de meros processos de monitoria de resultados. A insuficiência de uma avaliação efetivamente fundamentada no desenvolvimento humano coloca em dúvida se os esforços realizados na promoção do bem-estar social e na elevação da qualidade de vida tem de fato se concretizado.

Por outro lado, a predominância do enfoque utilitarista na economia tem resultado em uma consequente predominância de avaliações objetivas de programas sociais sem levar em conta a questão do desenvolvimento de capacitações humanas. A existência de diversas metodologias de avaliação implica na possibilidade de que haja melhores formas de se avaliar.

Neste contexto entende-se que não é qualquer avaliação que está apta a julgar o valor das intervenções sociais, por desprezar premissas importantes do desenvolvimento humano. Desta forma, o objetivo central deste trabalho é criar uma estrutura metodológica de avaliação de intervenções sociais que objetivam a promoção do desenvolvimento humano, respeitando critérios de justiça oriundos da ideia de justiça de Amartya Sen.

De acordo com a estrutura metodológica simbolizada na figura 2, a parte seguinte trabalhará os comprometimentos sócios-políticos ou a ética da avaliação de intervenções sociais do desenvolvimento humano. Ao determinar a dimensão dos compromissos sociopolíticos de uma estrutura metodológica voltada à apreciação do desenvolvimento, busca-se, primeiramente explicitar os seus valores subjacentes que fundamentam toda a sua estrutura filosófica - epistemologia e metodologia - e, concomitantemente, a relevância de sua função social em embasar intervenções sociais que buscam a promoção do desenvolvimento. Com este intuito será analisada a inter-relação entre justiça e desenvolvimento como forma da promoção do

desenvolvimento humano. Para isso serão apresentadas as principais questões sobre justiça, suas implicações para a avaliação do desenvolvimento humano e, por fim, serão elencados critérios de justiça que funcionarão como guias para as diretrizes práticas de avaliação.

A terceira parte do trabalho focará primordialmente nos aspectos epistemológicos e metodológicos da estrutura de avaliação sugerida. Assim, questões de que forma a objetividade é admitida no enfoque proposto e quais papéis ela exerce, como é visto o individualismo e consequencialismo nesta abordagem e os benefícios de uma metodologia baseada em métodos mistos serão estudados. Por fim, serão apresentados métodos de pesquisa e a forma pelas quais eles permitem manter a avaliação circunscrita aos critérios de justiça obtidos na parte anterior.

A quarta parte constitui-se de um guia ou um conjunto de diretrizes para a avaliação de uma intervenção social que objetiva o desenvolvimento humano. Nesta parte os diferentes tipos de avaliação serão revisitados e serão analisadas suas fraquezas e forças e as respectivas formas de atenuação com o objetivo de se ter uma avaliação efetivamente desenvolvida e implementada de acordo com os critérios de justiça. Por fim, tem-se as considerações finais.

2 ASPECTOS CONCEITUAIS E TEÓRICOS DA JUSTIÇA NA AVALIAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO

“Of the fifteen thousand prisoners shut up with me, three thousand no longer have whole bodies. About two hundred have no legs at all... Twelve hundred prisoners have only one leg, others are one-armed. A few have both arms missing.... These fractions of men who retain only a given proportion of their bodies receive the same quantity of food as prisoners in possession of their full quota of limbs. This is a great injustice. I propose that these prisoners should receive rations in proportion to the amount of body still in their possession.”

C. Virgil Cheorghiu, 1950¹⁷

2.1 Introdução: a ética do desenvolvimento

Na obra *“On ethics & Economics”* publicada por Sen em 1987, ele discute as duas origens da economia, uma relacionada à ética e à concepção ética da política, e a outra origem a abordagem da “engenharia”. Ainda nesta obra, Sen (1999) argumenta que a economia poderia se tornar mais produtiva se desse uma atenção maior e mais explícita às considerações éticas que moldam o comportamento e os juízos humanos e se tornam, desta forma, primordialmente fatos e não meros juízos normativos.

Assim, salienta a importância de se responder questões sobre a motivação humana como a questão socrática *“como devemos viver”* e a aristotélica sobre a realização social *“o que é o bem para o homem”*, questão esta que deveria ser estendida e atingida não apenas para um homem, mas também para uma nação. Nesta visão, “a economia, em última análise, relaciona-se ao estudo da ética e da política” (SEN, 1999, p. 19).

Neste contexto, a Economia, ou ao menos a disciplina de Desenvolvimento, volta-se a aspectos normativos e éticos com o intuito de se entender a parte substantiva deste processo. Essa aproximação tornou possível não apenas um entendimento mais profundo e amplo do indivíduo, mas também de seu ordenamento social. A inserção da justiça na análise de desenvolvimento permitiu se incorporar à teoria questões distributivas do bem-estar social.

¹⁷ Minogue 1998 apud C. Virgil Cheorghiu, *The Twenty Fifth Hour*, New York, Knopf, 1950, pp. 276–7.

Essa discussão se torna relevante ao estudo em questão, pois conforme visto, a forma em que estes assuntos são definidos impactará diretamente no tipo de avaliação a ser conduzida, ou seja, é a partir das respostas à estas questões éticas que o avaliador saberá exatamente quais características dos indivíduos e das sociedades em que estão inseridos devem ser analisadas (espaço informacional do desenvolvimento), de que forma (metodologia de pesquisa), e desta maneira poderá impactar indiretamente na forma em que os atores do desenvolvimento conduzem suas políticas e práticas.

De acordo com Crocker (2008) da mesma maneira que os debates sobre desenvolvimento ocorrem em diversos níveis de abstração, similarmente a ética do desenvolvimento deveria avaliar (1) princípios básicos éticos, como justiça, liberdade, autonomia, solidariedade e democracia; (2) objetivos e modelos de desenvolvimento como “crescimento econômico”, “crescimento com equidade”, “nova ordem econômica internacional”, “necessidades básicas”, e, mais recentemente, “desenvolvimento sustentável”, “ajustamento estrutural”, “desenvolvimento humano”, “desenvolvimento transformacional”, ou “desenvolvimento como liberdade”; (3) instituições, projetos e estratégias específicas. (CROCKER, 2008, p.40).

Crocker (2008) ainda sugere uma lista de questões que são normalmente abordadas pelos teóricos da ética do desenvolvimento¹⁸:

- a) O que deveria ser entendido como um ‘bom’ desenvolvimento? Quais são exemplos claros de ‘bom’ desenvolvimento ou de desenvolvimento ‘ruim’? Como estão as diferentes regiões, sociedades e localidades em relação ao ‘desenvolvimento’? Segundo Crocker (2008), a ética do desenvolvimento surgiu devido à insatisfação com a sabedoria convencional a respeito do "desenvolvimento", e evoluiu ao questionar a concepção de desenvolvimento.
- b) Se por ‘desenvolvimento’ entende-se mudança socioeconômica, quais são as estratégias e objetivos econômicos, políticos e culturais que as sociedades deveriam buscar atingir e quais compromissos ou princípios deveriam informar essa seleção?
- c) Quais são as questões morais que surgem em uma política de desenvolvimento e como eles poderiam ser resolvidos? Deveria igualdade de gênero e o empoderamento da mulher

¹⁸ Apenas as questões referentes ao estudo proposto foram listadas, a lista completa pode ser encontrada em Crocker, 2008, p.37-40

ser promovido em culturas com tradição de dominação masculina? Deveriam as estratégias anticorrupção ter prioridade sobre os esforços de longo prazo na redução da pobreza e na democracia participativa? Deveria ser permitida, encorajada ou requerida a participação dos cidadãos na tomada de decisões em projetos de desenvolvimento social?

- d) Como deveriam ser concebidos e distribuídos os benefícios e danos/prejuízos do desenvolvimento? Existe alguma métrica básica de sucesso de desenvolvimento como, por exemplo, crescimento econômico ou eficiência econômica, ou a justiça social requer igualdade de liberdade negativa, igualdade de liberdade política e maximização das oportunidades dos indivíduos na pior posição, ter todos os indivíduos acima de um limite mínimo adequado, reduzir formas degradantes de desigualdade, ou igualdade econômica estrita. Qual categoria ou medida é relevante para a justiça distributiva? PIB (renda), utilidade, felicidade subjetiva, bens primários sociais, acesso à recursos, necessidades básicas humanas, liberdade negativa, livre agência ou autonomia, capacitações e funcionamentos, ou direitos humanos? Se direitos humanos são importantes, eles deveriam incluir direitos socioeconômicos positivos tanto quando os direitos civis e políticos?
- e) Quem (ou quais instituições) é responsável por realizar o desenvolvimento? Governos, sociedade civil, empresas privadas ou o mercado?
- f) Independente da identidade dos responsáveis, como deveriam ser entendidas as responsabilidades ao desenvolvimento? Em que se baseiam os deveres morais? Em comandos divinos, pactos sociais, deveres gerais e positivos de caridade, deveres negativos para dismantelar estruturas injustas ou interromper ações prejudiciais, ou deveres de reparação à erros passados? É o dever de "não prejudicar" o suficiente ou deveria os cidadãos e agentes de desenvolvimento também considerarem os deveres positivos? É o dever de ajudar os povos distantes um dever cosmopolita de justiça, que não faz distinção entre os deveres para com os compatriotas e os demais, ou um dever humanitário de ajudar que é menos exigente do que o dever com seus concidadãos?
- g) Quais são os impedimentos locais, nacionais e internacionais que se impõem às oportunidades de se alcançar o desenvolvimento? Como a culpa por falhas no desenvolvimento deve ser repartida entre agentes globais, nacionais e locais? Como

devem ser avaliadas as promessas e os riscos da globalização a partir de um ponto de vista moral?

- h) Quem deve decidir estas questões e através de quais métodos? Quais são os respectivos papéis do apelo à autoridade, da reflexão filosófica, das restrições constitucionais, da deliberação pública, da deliberação do doador, e do "aprender fazendo"? Como deve os estudiosos da ética do desenvolvimento avaliar e aprimorar os seus métodos e em relação à quais normas ou padrões? (CROCKER, 2008, p.37-40)

De forma ampla, estas questões serão respondidas nas seções seguintes a partir dos desenvolvimentos teóricos do enfoque das capacitações e de sua respectiva ideia de justiça conforme desenvolvida por Amartya Sen¹⁹.

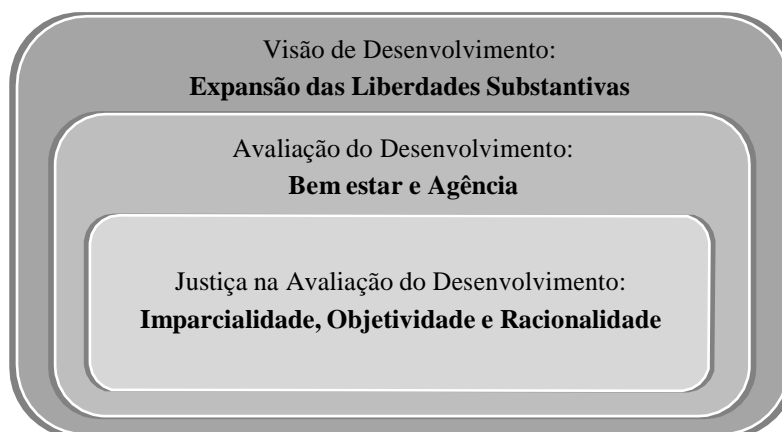
O caminho conceitual a ser percorrido no intuito de se responder estas questões será: a partir da visão de desenvolvimento como a expansão das liberdades substantivas, discutir o seu espaço informacional com suas respectivas métricas de desenvolvimento (bem-estar e agência) e, por fim, entender o espaço informacional da justiça derivando-se critérios que atuarão como parâmetros para a avaliação do desenvolvimento, critérios tanto instrumentais²⁰ (imparcialidade, objetividade e racionalidade) como normativos²¹. O esquema está representado na figura 3.

¹⁹ Essa qualificação é necessária devido ao fato de que para alguns autores (incluindo David Crocker citado aqui) a abordagem das capacitações foi, a partir de um determinado ponto, se desenvolvendo de formas distintas por diferentes autores.

²⁰ Os critérios instrumentais da justiça serão analisados no capítulo três que trata dos aspectos epistemológicos na apreensão do desenvolvimento.

²¹ Os critérios normativos de justiça serão analisados ao final deste capítulo.

Figura 3: Esquema conceitual dos aspectos substantivos da estrutura de avaliação



Fonte: Autora

2.2 Espaço Informacional do Desenvolvimento segundo o Enfoque das Capacitações

Como visto, a inserção da ética no desenvolvimento não apenas ampliou, mas também aprofundou as questões envolvidas em sua apreensão. Por exemplo, o redirecionamento da discussão para a determinação de seus fins suscitou questões sobre as necessidades e desejos humanos. Como dito anteriormente este contexto, por sua vez, propiciou o surgimento do desafio de se traduzir essas necessidades e desejos em indicadores de desenvolvimento capazes de abarcar a diversidade humana e equalizá-la da forma mais justa.

O espaço informacional do desenvolvimento na abordagem das capacitações foi sendo delimitado a partir da compreensão de diferentes fenômenos e estados resultantes que se inter-relacionavam.

O primeiro deles foi a distinção entre os **meios** e os **fins, ou finalidades** do desenvolvimento²².

²² Sen (1983), em seu artigo, *Development: Which Way Now?* Discute que a ênfase dada desde o início do estudo do desenvolvimento econômico como disciplina deveria ser redirecionada do aspecto do crescimento para uma visão mais abrangente de desenvolvimento, “*I believe the real limitations of traditional development economics arose not from the choice of means to the end of economic growth, but in the insufficient recognition that economic growth was no more than a means to some other objectives. The point is not the same as saying that growth does not matter. It may matter a great deal, but, if it does, this is because of some associated benefits that are realized in*

Um segundo estágio foi a percepção da diversidade humana que apesar de óbvia ainda não tinha uma correta tradução na avaliação do desenvolvimento que se concentravam majoritariamente em uma única dimensão variando em relação ao enfoque do estudo, no caso da economia, renda. As implicações da diversidade humana são extremamente relevantes tanto na avaliação dos fins como dos meios do desenvolvimento. Por exemplo, em termos de meios, diferença em níveis educacionais entre indivíduos pode impactar de forma positiva ou negativa a capacidade de geração de renda ou até mesmo em sua autodeterminação de objetivos e metas de bem-estar. Estas diferenças devem ser contabilizadas no nível de bem-estar do indivíduo. O resultado desta percepção foi a compreensão de que o fenômeno do desenvolvimento só poderia ser apreendido de forma **multidimensional**.

Já a questão da diversidade humana relacionada com os fins se refere principalmente à capacidade de agência do indivíduo, através da qual, a determinação dos objetivos de desenvolvimento de cada um deve ser levada em conta e não mensurada de forma arbitrária a partir de indicadores pré-estabelecidos. Por outro lado, a diversidade humana representa as inúmeras preocupações de cada indivíduo que podem variar de acordo com a cultura, educação, relações sociais, entre outros. Este aspecto da agência humana, juntamente com os diferentes níveis de conversão de meios em vantagens reais ou bem-estar leva ao terceiro momento que é a conceituação do desenvolvimento como a expansão da **liberdade substantiva** dos indivíduos no enfoque das capacitações. É importante salientar que a despeito da aparente linearidade na forma em que os conceitos foram apresentados no texto, não se supõe neste estudo que isto ocorreu de forma linear e nem que foram absorvidos e compreendidos de forma automática. Buscou-se apenas colocá-los de forma a facilitar o entendimento destes conceitos. A partir desta breve apresentação da abordagem teórica que fundamenta a visão de desenvolvimento que, por sua vez, subsidia a análise de justiça necessária à avaliação, a seção seguinte foca primordialmente na análise do espaço informacional da justiça.

the process of economic growth". (SEN, 1983, p.753). Em 1988, o autor escreve *The Concept of Development*, neste artigo Amartya Sen novamente discute a relação e os contrastes entre crescimento e desenvolvimento econômico. Sen (1988) finaliza esta discussão da seguinte forma, "*Ultimately, the assessment of development achieved cannot be a matter only of quantification of the means of that achievement. The concept of development has to take note of the actual achievements themselves.*" (SEN, 1988, p.15).

2.3 Espaço informacional da Justiça para o desenvolvimento

A justiça pode ser vista por diferentes prismas, na filosofia moral, através de princípios morais pode se distinguir o comportamento justo/bom do injusto/errado e desta forma derivar princípios morais do que é justo e do que é a ‘boa’ vida. Já na ciência política, a justiça se apresenta na forma de arranjos sociais que podem estar ancorados em princípios de imparcialidade, vantagem mútua, reciprocidade, entre outros. A questão central é: de que forma se distribui ou se legitima as vantagens e desvantagens usufruídas por cada participante desta coletividade com diferentes interesses e objetivos? Na economia, principalmente, no desenvolvimento (objeto deste estudo), foca-se, majoritariamente, nos aspectos da eficiência dos princípios distributivos da justiça, e, conseqüentemente, em questões de igualdade/desigualdade. Mas a busca da eficiência gera resultados sociais que podem ser desiguais em determinados atributos, em que medida estes resultados são justos? Quais as bases que legitimam injustiças geradas pela primazia da noção de eficiência?

Como visto, a inserção da justiça na análise de desenvolvimento permitiu se incorporar à teoria questões distributivas do bem-estar social. A partir disto, torna-se relevante a reflexão sobre a medida que desigualdades podem ser admitidas por serem um resultado justo de uma dinâmica social ou devem ser atenuadas através de políticas públicas e projetos sociais por serem resultantes de uma estrutura social injusta que deva ser modificada. A problemática é que uma situação de igualdade pode ser injusta ou, de forma análoga, uma situação desigual pode ser justa.

Por exemplo, no início do Relatório de Desenvolvimento Humano de 2006, intitulado *Igualdade e Desenvolvimento*, é apresentada a história de duas crianças sul-africanas e suas respectivas oportunidades na vida ilustrando a forma pela qual a justiça se relaciona com o desenvolvimento²³. Nesta história, as oportunidades que estas duas crianças enfrentam para

²³ Considere duas crianças Sul-Africanas nascidas no mesmo dia do ano 2000. Nthabiseng é uma garota negra, nascida numa família pobre de uma área rural do leste da província do Cabo, acerca de 700 quilômetros da Cidade do Cabo. Sua mãe não tem educação formal. Pieter é um garoto branco, nascido em uma família rica da Cidade do Cabo. Sua mãe completou o ensino universitário em uma Universidade próxima de prestígio, Stellenbosch University. No dia do seu nascimento, Nthabiseng e Pieter dificilmente seriam responsáveis por suas circunstâncias: sua raça, o nível de escolaridade e renda de seus pais, sua localização, se urbana ou rural, ou mesmo o seu sexo. Mas as estatísticas sugerem que estas variáveis pré-determinadas de sua formação irão exercer uma grande diferença na vida de cada um deles. Nthabiseng tem 7,2% de chance de morrer no primeiro ano de sua vida,

alcançar seu pleno potencial humano são muito diferentes desde o início, não por responsabilidade própria ou merecimento, mas por diferenças circunstanciais de nascimento.

Neste exemplo, a situação de cada uma destas crianças possivelmente invoca um sentimento de injustiça, mas sobre isto, Sen (2009) enfatiza que “*as central to the idea of justice, is that we can have a strong sense of injustice on many different grounds, and yet not agree on one particular ground as being the dominant reason for the diagnosis of injustice*”²⁴.(Sen 2009, p. 2).

O conceito de justiça só passa a ter concretude em sua aplicação, isto é, em sua avaliação através do qual algo pode ser considerado justo ou injusto. E para este exercício é necessário a seleção de um espaço informacional e um princípio norteador de julgamento.

De acordo com Sen (2009), em seu livro *The Idea of Justice*, qualquer teoria ética e de filosofia política, particularmente qualquer teoria de justiça, que se pretenda ser substancial, deve escolher um foco informacional, isto é, tem que decidir quais traços ou atributos ou características do mundo que deve se concentrar ao julgar e avaliar a justiça e injustiça em uma sociedade. (SEN, 2009, p. 231)²⁵

Segundo Sen (2008) qualquer julgamento avaliativo depende da verdade de alguma informação e é independente da verdade ou falsidade de outras. A ‘base informacional de um julgamento’ identifica a informação em que o julgamento é diretamente dependente e, não menos importante, afirma que a verdade e a falsidade de qualquer outro tipo de informação não podem influenciar *diretamente* na precisão deste julgamento (SEN, 2008, p. 127).

Desta forma, a base informacional dos julgamentos de justiça especifica as variáveis que estão diretamente envolvidas na avaliação da justiça. A base informacional por sua vez é a tradução dos valores subjacentes ao princípio de justiça adotado. Sendo assim, o exame da base

duas vezes mais que a chance de Pieter de 3%. Pieter pode ter uma expectativa de viver até 68 anos de idade, enquanto Nthabiseng apenas 50 anos. Pieter tem a possibilidade de completar 12 anos de escola formal, enquanto Nthabiseng menos de 1 ano. Nthabiseng provavelmente será consideravelmente mais pobre que Pieter. Ao crescer ela provavelmente terá menos acesso à água potável e saneamento ou frequentar boas escolas. Portanto, as oportunidades que estas duas crianças enfrentam para alcançar seu pleno potencial humano são muito diferentes desde o início, não por responsabilidade própria ou merecimento. (WDR, 2006, p.1).

²⁴ Tão central à ideia de justiça, é o fato de que nós podemos ter um forte senso de injustiça em muitas diferentes bases, e ainda não concordar com uma base particular como sendo a razão dominante para o diagnóstico da injustiça. (Tradução nossa)

²⁵ Esta ideia já está presente nos trabalhos de Sen desde a publicação de seu artigo ‘*Equality of What*’ (1979).

informacional de cada enfoque de justiça provê um apropriado modo de investigação e escrutínio do enfoque em questão²⁶.

Por exemplo, pode se avaliar o grau de justiça através da universalidade dos direitos que os indivíduos de uma determinada sociedade possuem. Neste caso, o julgamento de justiça é realizado a partir desta informação, qualquer outro dado como disparidades na renda ou no acesso à saúde ou educação usufruída por estes mesmos indivíduos não pode influenciar o julgamento, ou seja, tornar a avaliação desta sociedade menos justa ou mais injusta. Neste escopo a sociedade é justa se atende os requisitos de universalização dos direitos²⁷.

Dada a existência de diversos princípios norteadores da justiça com seus respectivos espaços informacionais faz-se necessário identificar aquele que melhor se adéqua a visão de desenvolvimento. Mas o que é justiça?

2.3.1 Evolução das ideias de justiça²⁸

Como argumentado anteriormente não é possível se falar em justiça sem saber qual é o princípio e as informações que estão contidas neste julgamento. De acordo com D.D. Raphael (2001), *“Although the idea is familiar and readily understood, it is not easy to pin down. Justice is a complex concept that pervades social thought to an unrivalled extent. It is basic to law, ethics and politics alike”*²⁹. (D.D. RAPHAEL, 2001, p.1). Desta forma, o entendimento da evolução deste conceito é importante para a compreensão da raiz dos princípios de justiça hoje defendidos em diferentes perspectivas.

²⁶ Segundo Sen (2008) a maioria das teorias da justiça pode ser analisada em termos das informações utilizadas em dois diferentes, mas inter-relacionados, exercícios (1) a seleção das características pessoais relevantes, e (2) a escolha da forma de combinar estas características. (SEN, 2008, p.127)

²⁷ Sobre esta discussão ver os trabalho de Sen: *Equality of What* (1979) e *Desigualdade Reexaminada* (1992).

²⁸ Para o entendimento do conceito de justiça serão utilizadas as principais ideias desenvolvidas no mundo ocidental. Isto não quer dizer que outras ideias não tenham sido desenvolvidas por diversos pensadores em outras sociedades. Sobre estes desenvolvimentos o livro de Amartya Sen, *The Idea of Justice*, 2009, fornece exemplos, principalmente na sociedade Indiana. Para um maior conhecimento sobre o desenvolvimento das ideias de justiça e justiça distributiva ou social ver: Johnston (2011), D.D. Raphael (2001), Fleischacker (2004), Boucher e Kelly (1998).

²⁹“Embora a ideia seja familiar e prontamente compreensível, ela não é fácil de ser definida. Justiça é um conceito complexo que permeia o pensamento social em uma extensão incomparável. É fundamental para o direito, ética e política da mesma forma” (Tradução nossa).

Ademais, entender que certos conceitos e princípios são desenvolvidos dentro de um contexto específico ou em resposta à uma teoria dominante é importante para se analisar o quanto estes ainda são relevantes para as estruturas sociais vigentes. Por outro lado, entender a evolução do conceito permite entender que algumas críticas que são feitas hoje à determinadas teorias que parecem ser falhas óbvias, na verdade representaram significativos avanços na concepção de justiça na época em que foram formuladas.

No entanto, é importante salientar que as respectivas implicações de cada fase na evolução do conceito de justiça para a avaliação justa do desenvolvimento humano serão analisadas no tópico sobre as teorias de justiça.

Segundo Barry (1989) a pergunta “O que é justiça?” no diálogo entre Sócrates e Thrasymachus na obra *A República* de Platão, pode ser considerada um marco inaugural da filosofia política no mundo ocidental. Mas, apesar deste questionamento ter sido feito há mais de dois mil e quinhentos anos, ainda não se tem hoje uma resposta única, universal ou definitiva, isto devido ao caráter de seu substrato, ou seja, a pluralidade de valores, princípios ou racionalidades que podem estar contidos em sua especificação.

Como dito, o desenvolvimento da noção de justiça está intimamente ligado com o contexto no qual seus teóricos estão inseridos. Segundo Johnston (2011) anteriormente à filosofia grega as ideias de justiça eram marcadas por duas características: (i) preocupação com a retribuição ou reciprocidade e (ii) prontidão em conferir legitimidade às hierarquias de poder, status e riqueza, geralmente aceitos como natural por habitantes que não estavam familiarizados com formas alternativas de vida. A democracia de Atenas permitiu a Platão que a forma de organização da sociedade fosse objeto de escrutínio e crítica enraizada em uma concepção de justiça.

2.3.1.1 Platão e Aristóteles

Segundo D. D. Raphael (2001) a grande preocupação de Platão na obra *A República* era o estabelecimento de uma ordem governada na sociedade, na qual a justiça exercia um papel central. A partir de uma visão radicalmente hierárquica da ordem política, para Platão o principal

propósito em pensar sobre justiça era contribuir à definição de uma estrutura social que pudesse regular os interesses humanos. Sobre isto, Barry (1989) afirma que Platão tinha uma noção de justiça hierárquica de acordo com a qual uma sociedade justa é modelada sobre uma alma humana bem ordenada.

Esta estrutura por sua vez não estaria baseada em relações contratuais entre iguais, mas em relações hierárquicas entre pessoas que são desiguais em capacidades e virtudes. Desta forma, Johnston (2011) afirma que para Platão as relações de justiça entre os indivíduos não são relações de reciprocidade, mas de comando e obediência entre desiguais, e só serão justas se forem benéficas ao caráter de todas as partes envolvidas.

Mas, é a partir da teoria de Aristóteles que se podem discernir muitos dos principais conceitos, categorias e reivindicações sobre justiça que moldaram as ideias ocidentais até os dias de hoje. Nenhum outro único pensador teve impacto maior sobre as ideias de justiça (JOHNSTON, 2011, p. 88).

Segundo D.D. Raphael (2001) para Aristóteles as palavras justo (*just*) e injusto (*unjust*) tem diferentes significados, podendo significar (1) *lawful* e *unlawful*, (2) *fair* e *unfair*. Estes diferentes significados é que permitem a Aristóteles dividir o seu conceito de justiça em dois, primeiro a justiça completa, perfeita e a justiça parcial. Sobre a justiça perfeita, afirma que, “*And on account of this, justice is often held to be the greatest of the virtues, neither the evening star nor the morning dawn being so wondrous. And, speaking in proverbs, we assert that ‘in justice, every virtue is summed up.’*”³⁰(ARISTOTLE, 2011, p. 91).

A justiça completa é um atributo de caráter, uma virtude que é exibida por seres humanos em suas relações com os outros na medida em que essas interações promovem uma vida boa e conduzem à felicidade para os membros da comunidade política como um todo³¹.

³⁰ E por conta disso, a justiça é muitas vezes considerada a maior das virtudes, nem a estrela da noite, nem a aurora da manhã são tão maravilhosas. E, por falar em provérbios, afirmamos que "na justiça, toda virtude se resume". (Tradução nossa)

³¹ Grande parte das teorias de justiça com bases aristotélicas no âmbito do desenvolvimento utilizam esse princípio de justiça perfeita e não os princípios de justiça distributiva ou corretiva conforme desenvolvido por Aristóteles. O conceito da justiça conforme virtude máxima se relaciona neste aspecto a Eudamonia, ponto que será resgatado posteriormente neste capítulo.

Por sua vez, é a justiça parcial, também dividida em duas - justiça distributiva e justiça corretiva³² - através do conceito de igualdade, que fundamentou muitas das teorias modernas de justiça, tanto em seus aspectos jurídicos como sociais. Em relação à justiça distributiva,

It is necessary, therefore, for the just to involve at least four terms: the persons for whom it happens to be just are two, and the things involved-the matters of concern are two. And there will be the same equality for the persons and the things involved: as the latter (the things in the given circumstances) are related, so also are the former. For if the people are not equal, they will not have equal things³³. (ARISTOTLE, 2011, p.95)

A visão de sociedade para Aristóteles era também extremamente hierarquizada. Dentro desta visão existia a noção de desigualdade natural entre os indivíduos, através da qual alguns indivíduos têm o direito de legislar e outros apenas de obedecer. Neste sentido, concorda com Platão onde as relações entre desiguais devem ser baseadas no comando e obediência, mas para Aristóteles o objeto da justiça não são as relações entre desiguais, mas as relações entre indivíduos livres e relativamente iguais pertencentes à comunidade política (pólis).

Dentro da comunidade política não há qualquer indivíduo que possui o direito, por natureza, para comandar os outros, e cada um de seus membros deve atuar concomitantemente nas atividades de governar e ser governado. Ela deve ser composta de diferentes tipos de indivíduos com diferentes capacidades. Porque eles são de diferentes tipos, esses homens devem estar ligados através de relações de reciprocidade que reconhece e fortalece as normas em que a comunidade se baseia. Estas relações saudáveis entre iguais, enraizadas na prática da reciprocidade, promove um sentido de comunidade entre os homens que são relativamente iguais, ainda que diferentes nas maneiras em que eles são capazes de contribuir para a vida em comum. (JOHNSTON, 2011, p. 83). E é a partir do princípio de contribuição, através do mérito, que a justiça pode ser observada.

³² *“One form of partial justice, and of the just thing that accords with it, is found in the distributions of honor or money or any of the other things divisible among those who share in the regime (for in these things it is possible for one person to have a share that is either unequal or equal to another's). The other form of such justice is the corrective one involved in transactions, and of this latter there are in turn two parts; for some transactions are voluntary, others involuntary. The voluntary ones are of the following kinds: selling, buying, money lending, pledging security, investing, making deposits, and letting for hire (they are said to be voluntary because the beginning point of these transactions is voluntary). Of the involuntary transactions, some are covert, such as theft, adultery, poisoning, procuring, slave stealing, slaying by treachery, and bearing false witness; others are violent, such as assault, imprisonment, death, rape, maiming, slander, and outrage”. (ARISTOTLE, 2011, p.95)*

³³ É necessário, portanto, para se ser justo envolver ao menos quatro termos: as pessoas as quais se deve a justiça são duas, e as coisas envolvidas – questões de interesse são duas. E haverá a mesma equidade para as pessoas e as coisas envolvidas: como os últimos (as coisas em circunstâncias dadas) estão relacionados, então também estão os primeiros. Porque se as pessoas não são iguais, elas não terão coisas iguais. (Tradução nossa)

*Further, this is clear from what accords with merit, for all agree that what is just in distributions ought to accord with a certain merit. Nevertheless, all do not mean the same thing by merit; rather, democrats say it is freedom; oligarchs, wealth; others, good birth; aristocrats, virtue. The just, therefore, is a certain proportion. Proportion is not peculiar to abstract number alone, but belongs to number generally.*³⁴ (ARISTOTLE, 2011, p.96).

O iluminismo trouxe diversas mudanças para o pensamento de justiça. Neste período a visão de justiça aristotélica, ao menos em sua concepção distributiva foi desafiada em três pontos principais. Primeiramente no lócus da justiça, ou seja, suas fronteiras, para Aristóteles era a pólis, onde ocorriam as relações entre os iguais. Segundo, da mesma forma que Platão e outros pensadores anteriores a ele, a diversidade humana em termos de capacidades é tão grande ao ponto de ser categórica, ou seja, por um lado as habilidades naturais dos indivíduos determinavam sua atuação social dentro da pólis, por outro a desigualdade natural de capacidades determinava quem era legítimo a participar da comunidade política e por tanto governar e ser governado. E, por fim, na concepção aristotélica de justiça os principais contornos sociais e de suas partes constituintes com suas respectivas características distintivas é dada de forma natural não sendo passível da interferência humana ou de reformulação.

Estes desafios podem ser agrupados em quatro momentos distintos. Primeiramente têm-se os pensadores do contrato social, como Hobbes (1651), Locke (1689) e Rousseau (1762). Em um segundo momento são apresentadas as críticas a estes pensadores pelo Utilitarismo, Hume (1739), Bentham (1780) e Mill (1879). Kant (1781) ao criticar o utilitarismo marca um terceiro momento. E, por fim, têm-se as ideias de justiça social utilizando diferentes critérios como reciprocidade, imparcialidade e necessidades, com suas respectivas inspirações marxistas, utilitaristas ou liberais, e que tem no trabalho de Rawls, “*A Theory of Justice*” uma obra marcante dos desdobramentos deste período. As principais implicações de cada um destes momentos serão apresentadas a seguir.

³⁴ Ademais, isto é claro a partir do que está de acordo com o mérito, todos concordam que o que é justo nas distribuições deve estar de acordo com um certo mérito. No entanto, nem todos dão o mesmo significado para mérito; democratas dizem que é liberdade; oligarcas, riqueza, outros, bom nascimento; aristocratas, virtude. O justo é, portanto, uma certa proporção. Proporção não é peculiar a um número abstrato sozinho, mas pertence a um número geralmente. (Tradução nossa).

2.3.1.2 Contrato Social

A primeira motivação dos teóricos do contrato social foi criticar a ideia de que existia uma ordem social natural que justificaria a desigualdade humana. Desta forma, tem-se uma nova noção de que o mundo social é objeto de um projeto humano livre. Esta noção era fundamentada em uma nova concepção de indivíduos livres, ou seja, ninguém poderia pertencer a ninguém (liberdade natural), indivíduos relativamente iguais, igualdade moral ou igualdade de poder e capacidades e indivíduos independentes, ou seja, não estão sob dominação de outros ou assimetricamente dependente de outros indivíduos. Por fim, tem-se indivíduos motivados a alcançar seus objetivos e projetos de vida que veem na cooperação social uma forma de se obter vantagens mútuas.

Hobbes, um dos precursores da moderna filosofia política, via o surgimento da justiça somente por convenção e não por natureza. Desta forma, liga sua visão de justiça com o contrato social ou com os acordos implícitos necessários à soberania de uma nação, “[...] *when a covenant is made, then to break it is unjust and the definition of injustice is no other than the not performance of covenant*”³⁵ (HOBBS, 1998, p.88). Neste contexto não há como se pensar em justiça fora dos limites do contrato social,

The notions of right and wrong, justice and injustice, have there no place. Where there is no common power, there is no law; where no law, no injustice. Force and fraud are in war the two cardinal virtues. Justice and injustice are none of the faculties neither of the body nor mind. If they were, they might be in a man that were alone in the world, as well as his senses and passions. They are qualities that relate to men in society, not in solitude. (HOBBS, 1998, p.79).³⁶

A partir desta visão de justiça, Nagel (2005) argumenta que se a justiça, como uma propriedade das relações entre seres humanos, requer um governo como condição para seu exercício, a consequência óbvia para a arena internacional é a impossibilidade de haver relações justas ou injustas entre estados soberanos.

³⁵ “Quando um contrato é feito, quebrá-lo é injusto e a definição de injustiça é não outra além do não cumprimento do contrato”. (Tradução nossa).

³⁶ “As noções de certo e errado, justiça e injustiça, não tem lugar. Onde não existe um poder comum, não existe lei; onde não existe lei, não existe injustiça. Força e fraude estão em luta, as duas virtudes principais. Justiça e injustiça não é nenhuma das faculdades, nem do corpo nem da mente. Se fossem, eles estariam em um homem que estivesse sozinho no mundo, tão quanto seus sentidos e paixões. Existem qualidades que se relacionam com o homem em sociedade e não na solidão”. (Tradução nossa).

Já em relação aos trabalhos de Locke, Nussbaum (2006) afirma que a principal preocupação de Locke era estabelecer que em um estado da natureza, ou seja, uma situação hipotética sem sociedade política, os seres humanos são naturalmente ‘livres, iguais e independentes’, mas diferentemente de Hobbes, a igualdade de poder dos homens está relacionada aos entitamentos morais dados pela lei da natureza.

Segundo Sandel (1982), a lei fundamental da natureza é a lei da preservação da humanidade. O autor argumenta que ao apelar à lei da natureza como premissa para o contrato original, Locke fundamenta a justiça em certas afirmações sobre as finalidades humanas e motivações. Quando Locke assume que os homens ingressam na sociedade com o objetivo de se unir para a preservação mútua de suas vidas, liberdades e estados, Sandel (1982) afirma que Locke atribui aos seres humanos um fim dominante, e faz desse fim a premissa dos princípios resultantes.

Já para Rousseau, um sistema justo (*fair*) de justiça só pode surgir de uma política democrática, na qual o próprio processo de elaboração de leis, expressa a igualdade de todos os cidadãos. Na verdade, o pensamento central e mais importante de Rousseau é, provavelmente, a sua visão sobre a relação entre liberdade e cidadania. (FLEISCHACKER, 2004).

A mudança que os teóricos dos contratos sociais trouxeram foi a não existência de estruturas sociais naturais, e sim a possibilidade da criação de estruturas capazes de garantir direitos naturais que legitimava a *igualdade de todos*. Uma igualdade moral que garantiria que todos participassem do contrato social, houve uma expansão do locus da justiça, ninguém poderia ser naturalmente legítimo a governar outro indivíduo, ou seja, *individuos livres*. Desta forma, ao contrário de Aristóteles não havia desigualdade natural, mas sim igualdade natural (moral ou de poder e capacidades) dada pela existência de determinados direitos naturais ou determinados contratos.

2.3.1.3 Utilitarismo

Outra linha de crítica veio através do empirismo radical de Hume, que influenciado por Newton, busca tratar os assuntos morais a partir do raciocínio do método experimental. Em sua visão não existem direitos naturais à igualdade e afirma que qualquer conceito de justiça é artificial³⁷, sendo determinado através de convenções humanas. Não há desta forma um sentimento natural em relação à justiça “*the sense of justice and injustice is not deriv'd from nature, but arises artificially, tho' necessarily from education, and human conventions*”³⁸ (HUME, 1888, p. 483) e nem alguma fonte divina ou direito natural que justificassem sua existência, apenas a utilidade pública. Nas palavras de Hume (1888) “*That public utility is the SOLE origin of justice, and that reflections on the beneficial consequences of this virtue are the SOLE foundation of its merit.*”³⁹ (HUME, 1888, p. 514). Desta forma, Hume influencia de forma decisiva a visão utilitarista iniciada por Bentham.

Na obra, *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*, publicada pela primeira vez em 1789, Jeremy Bentham delinea os principais elementos do utilitarismo e inicia sua obra com a seguinte visão da humanidade,

*Nature has placed mankind under the governance of two sovereign masters, pain and pleasure. It is for them alone to point out what we ought to do, as well as to determine what we shall do. On the one hand the standard of right and wrong, on the other the chain of causes and effects, are fastened to their throne. They govern us in all we do, in all we say, in all we think: every effort we can make to throw off our subjection, will serve but to demonstrate and confirm it.*⁴⁰ (BENTHAM, 1907, p.1)

³⁷ “*Tho' the rules of justice be artificial, they are not arbitrary. Nor is the expression improper to call them Laws of Nature; if by natural we understand what is common to any species, or even if we confine it to mean what is inseparable from the species*”. (HUME, 1888,p.484) “*that those impressions, which give rise to this sense of justice, are not natural to the mind of man, but arise from artifice and human conventions*” (HUME, 1888,p.484)

³⁸ O senso de justice e injustiça não é derivado da natureza, mas emerge artificialmente, portanto, necessariamente da educação e das convenções humanas.(Tradução nossa)

³⁹ A utilidade pública é a ÚNICA origem da justiça, e que reflexões sobre as consequências benéficas desta virtude são a ÚNICA base de seu mérito. (Tradução nossa)

⁴⁰A natureza colocou a humanidade sob a governo de dois mestres soberanos, dor e prazer. E são eles sozinhos que apontam o que devemos fazer, bem como determinam o que devemos fazer. Por um lado o padrão de certo e errado, por outro a cadeia de causas e efeitos, são presos ao seu trono. Eles nos governam em tudo o que fazemos, em tudo o que dizemos, em tudo que nós pensamos: todo esforço que podemos fazer para jogar fora nossa submissão apenas servirá para demonstrá-la e confirmá-la.(Tradução nossa).

A partir desta visão do ser humano, Bentham desenvolve a doutrina utilitarista. É através do princípio da utilidade⁴¹ que uma ação pode ser avaliada tanto em termos individuais como coletivos. Por utilidade entende-se a tendência de uma ação em produzir felicidade ou prazer, ou pelo contrário, em diminuir o sofrimento ou a dor. Portanto, na visão utilitarista o justo é aquilo que maximiza a “utilidade”, ou o bem-estar, este visto como um balanço dos prazeres sobre dores ou felicidade sobre sofrimento, ou seja, é maximização da soma da felicidade coletiva que pode apenas ser avaliada pelas consequências destas ações.

Corroborando Hume, para Bentham, ao contrário dos pensadores do contrato social, “*Natural rights is simple nonsense: natural and imprescriptible rights, rhetorical nonsense,—nonsense upon stilts*”⁴² (BENTHAM, 1843, p.914). Desta forma, segundo Bentham as instituições humanas exercem um papel instrumental que é promover o bem-estar de *todas* as pessoas que são afetadas por elas. Assim, o bem-estar de todas as pessoas, do menor ou menos importante até o mais eminente deve ser levado em conta em qualquer avaliação do quão bem estas instituições servem ao propósito prescrito. Desta forma, a imparcialidade e o universalismo do julgamento moral na doutrina utilitarista são admitidos, o que novamente se configurou um avanço na percepção de justiça⁴³.

John Stuart Mill, também um dos precursores da doutrina utilitarista, busca refinar alguns conceitos utilitaristas em sua obra *Utilitarianism* (1879). O fato do ser humano ser capaz de raciocinar, um ser distinto dos animais, fez Mill admitir a existência de prazeres mais elevados. Em sua concepção, a distinção entre eles deveria ser realizada da seguinte forma,

Of two pleasures, if there be one to which all or almost all who have experience of both give a decided preference, irrespective of any feeling of moral obligation to prefer it, that is the more desirable pleasure. If one of the two is, by those who are competently acquainted with both, placed so far above the other that they prefer it, even though knowing it to be attended with a greater amount of discontent, and would not resign it for any quantity of the other pleasure which their nature is capable of, we are justified in

⁴¹ *By utility is meant that property in any object, whereby it tends to produce benefit, advantage, pleasure, good, or happiness, (all this in the present case comes to the same thing) or (what comes again to the same thing) to prevent the happening of mischief, pain, evil, or unhappiness to the party whose interest is considered: if that party be the community in general, then the happiness of the community: if a particular individual, then the happiness of that individual.*(BENTHAM, 1907, p.01)

⁴² Direitos naturais são simplesmente absurdos: diretos naturais e imprescritíveis, retórica sem sentido, - tolice sobre palafitas. (Tradução nossa).

⁴³ Outros pontos específicos sobre as implicações morais na avaliação do desenvolvimento do utilitarismo serão verificadas na seção sobre as teorias de justiça.

*ascribing to the preferred enjoyment a superiority in quality, so far outweighing quantity as to render it, in comparison, of small account.*⁴⁴ (MILL, 1879, p. 10)

Para estes pensadores a justiça deixa de representar reciprocidade em uma estrutura social dada e passa a ser um instrumento com o objetivo de se alcançar bem-estar. Uma visão instrumental das estruturas necessárias para a geração de justiça⁴⁵.

⁴⁴ De dois prazeres, se existem um o qual todos ou quase todos que experimentaram ambos tenha dado uma preferência decidida, independente de qualquer sentimento ou obrigação moral de preferi-lo, este é o prazer mais desejável. Se um dos dois, por aqueles que estão competentemente familiarizados com ambos, é colocar muito acima do outro que eles preferem, mesmo sabendo ser atendido com uma maior quantidade de descontentamento, e não o renunciaria por qualquer quantidade do outro prazer que sua natureza é capaz de experimentar, nós estamos justificados em atribuir ao prazer preferido uma superioridade em qualidade, ponderando a quantidade a tornando, em comparação, em menor conta. (Tradução nossa).

⁴⁵ Bykvist (2010), a partir de critérios teóricos e práticos de teorias morais, apresenta as principais virtudes do utilitarismo. (a) Clareza: o utilitarismo é uma teoria moral precisa que tem implicações claras para todas as situações de escolha moral; (b) simplicidade: consiste em apenas um único princípio moral fundamental; (c) poder explicativo: atribui caráter normativo a todas as opções que podem ser escolhidas; (d) coerência interna: é logicamente coerente, pois nunca atribuirá para a mesma ação um caráter bom e mau, (e) coerência moral: o utilitarismo parece equalizar bem diversos julgamentos particulares; e, (f) prescrições consistentes: entre suas virtudes práticas, o utilitarismo sempre fornecerá prescrições que podem ser seguidas. (BYKVIST, 2010, p.22-25). Outras características importantes do utilitarismo levantados pela autora, são (i) captura uma das formas que nós podemos responder ao bom e o mau, prescrição de maximização do bom e minimização do mau; (ii) O agente moral ideal é visto como um expectador benevolente e imparcial; e, por fim, (iii) O agente moral ideal mostra um auto-interesse generalizado. (BYKVIST, 2010, p.22-25)

Sobre estes aspectos, Williams (1973) afirma, *utilitarianism, both in theory and practice, is alarmingly good at combining technical complexity with simple-mindedness.* (WILLIAMS, 1973, p.149)

A despeito das vantagens fornecidas pelo enfoque utilitarista, inúmeras objeções foram feitas, grande parte relacionadas à visão empobrecida do ser humano e de sua condição de agente que o utilitarismo propõe. Estas objeções podem ser observadas nos trabalhos de Bernard Williams (1973)⁴⁵ e Sen (1984)⁴⁵.

Primeiramente, sobre a visão consequencialista, Sen (1984) argumenta que existe diferença entre uma ação ter valor em si mesma e o resultado produzido por esta ação ser o melhor possível, após avaliar a ação em si mesma. O primeiro diz respeito a ação e o segundo ao estado resultante desta ação e continua afirmando que *“There is no necessity that the two must correspond to each other in the rigid way that consequentialism would demand. A consistent moral approach may, therefore, require that the moral valuation function be position-relative”*. (SEN, 1984, p.183). O foco nas consequências não atribui o devido valor ao aspecto de agente do indivíduo. Williams (1973) argumenta que parte da relação moral que se tem com o mundo advém de sentimentos morais próprios, ignorar estes sentidos no cálculo utilitarista, é perder sua identidade moral, sua integridade, *“At this point utilitarianism alienates one from one’s moral feelings”*(WILLIAMS, 1973, p.104). Neste sentido o utilitarismo resume o ser humano a uma máquina de produzir resultados, mas esta é uma concepção empobrecida da pessoa e não pode ser suficiente para uma teoria plausível da conduta humana. (WILLIAMS, 1973).

Outra objeção se refere a medida de bem-estar. Primeiramente afirmar que o indivíduo age somente buscando o bem-estar, novamente empobrece o aspecto de agente do indivíduo e resume o “bom” a uma única medida quando de fato é heterogêneo, *“there are goals other than well-being, and values other than goals”*. (SEN, 1984, p.186). Por outro lado Sen (1984) argumenta que utilidade (esta vista tanto como felicidade, ou como escolha, ou satisfação de desejos) não é a melhor forma de se traduzir o bem-estar. O principal problema da utilidade vista como escolha, é que as escolhas de um indivíduo podem ser guiadas por inúmeros motivos, sendo o bem-estar apenas um deles. *“The mixture of motivations makes it hard to form a good idea of a person’s well-being on the basis of choice information only.”*(SEN, 1984, p.188). Já a felicidade, por ser extremamente subjetiva, é um estado mental notoriamente maleável que pode se ajustar facilmente a condições de extrema injustiça. Por fim, sobre a satisfação de desejos, o autor afirma que, *the agency aspect of person and the power to form and pursue a conception of good may well take person’s desires in a direction different from personal well-being, and the*

2.3.1.4 Kant

Kant retoma a noção de indivíduos livres, racionais e responsáveis, mas ao resgatar a ideia de contrato social, determina como principal objetivo de uma sociedade justa o de manter relações sociais de respeito mútuo e reciprocidade, e não aumentar seu bem-estar concebido em termos materiais ou extremamente subjetivos.

Kant, em sua obra “*Fundamentação da metafísica dos costumes*”, argumenta que a moralidade reside em certos direitos e deveres, portanto, não pode ser avaliada nas consequências de um ato, mas sim nas motivações.

Ademais, em Kant, a razão deixa de ser uma razão meramente instrumental, como no utilitarismo, para o simples cálculo de prazeres e dores de forma a maximizar “utilidade”, e passa a ser uma razão puramente prática que envolve moralidade e que legisla *a priori*, independente de quaisquer fins empíricos. É através do papel central exercido pela razão que a liberdade é possível, pois o agir livremente para Kant não é escolher os melhores meios para um determinado fim, mas é escolher o próprio fim. E é isto que nos diferencia dos demais seres da natureza que não podem ser autores de suas leis, podendo apenas ser subjugados a elas.

Ciente do fato de que muitas das ações humanas são ditadas por leis naturais ou convenções sociais, Kant aprofunda e refina o conceito de liberdade para um agir autônomo, ou seja, ser livre é agir de acordo com a lei que eu dou a mim mesmo. Liberdade não se fundamenta na ideia de que pertencemos a nós mesmos, mas que somos um fim em nós mesmos. “*Autonomy then is the*

evidence for the person’s valuation may not fully translate into evidence for his or her well-being” (SEN, 1984, p.190).

O terceiro elemento a ser objeto de crítica é o ranking pela soma (*sum-ranking*), através do qual, as informações sobre utilidade relativas a qualquer estado sejam avaliadas considerando apenas o somatório de todas as utilidades desse estado. Extrapolando como princípio de ordenamento social, *Sum-ranking fails to give sufficient salience to the worth of each person: it in effect permits one person’s large misery to be overbalanced by small benefits to a large number of others.* (NUSSBAUM, 2003).

Em uma teoria de desenvolvimento, baseada nos princípios utilitaristas, como o welfarismo, este princípio resulta no conceito de ótimo de pareto que é o estado pelo qual se e se somente for impossível aumentar a utilidade de uma pessoa sem reduzir a utilidade de alguma outra pessoa. O problema desta visão, é que um estado pode estar no ótimo de pareto havendo algumas pessoas na miséria extrema e outras usufruindo de luxos, desde que os miseráveis não possam melhorar suas condições sem reduzir o luxo dos ricos. Isto porque esta visão concerne exclusivamente à eficiência no espaço das utilidades, deixando de lado as considerações distributivas relativas à utilidade.(SEN, 1987, p. 48).

basis of the dignity of human and of every rational nature”⁴⁶ (Kant, 2004, p.25) Neste sentido, contrapõe-se também a ideia de direito natural à liberdade, como visto nas teorias de inspiração contratualista.

Da mesma forma que é através da razão que a liberdade é possível, também é através da razão que o princípio da moralidade emerge. Sendo assim, sua concepção de moralidade advém do dever, ou seja, uma ação se torna moral através de sua motivação, fazer o certo pelo motivo correto independente dos resultados, e não por inclinações quaisquer como interesses, desejos ou preferências. Assim, contrapõe também a ideia de consequencialismo utilizada pelo utilitarianismo na avaliação moral.

Por fim, Kant afirma que a justiça nos obriga a defender os direitos humanos de todas as pessoas, independente de onde vivam ou quão bem as conheçamos, simplesmente porque eles são seres humanos, capazes de raciocinar e, por isso, um fim em si mesmo, dignos de respeito. Esta assertiva deriva da formulação prática de seu imperativo categórico, pelo qual determina: “age de tal maneira que possas usar a humanidade, tanto em tua pessoa como na pessoa de qualquer outro, sempre e simultaneamente como o fim e nunca simplesmente como meio” (KANT, 2002, p. 59).

Na visão de Kant, se mantém o intuito de expandir a questão de justiça para todos os indivíduos, através do conceito de dignidade, mas acaba por discordar da visão de liberdade como um direito natural, e sim, uma capacidade proveniente da razão, da mesma forma que discorda da visão da instrumentalidade da justiça para a promoção do bem-estar e a redireciona para a questão moral do dever.

⁴⁶ Autonomia é, portanto, a base da dignidade humana e de toda natureza racional. (Tradução nossa).

2.3.1.5 Justiça Social

D.D. Raphael (2001) argumenta sobre a existência de dois aspectos da justiça, o aspecto conservador e o aspecto reformador. Em relação ao aspecto conservador, o objetivo da justiça seria manter a ordem estabelecida, já o papel reformador busca, a partir de determinados princípios, reformular os padrões existentes. Enquanto que algumas das noções de justiça discutidas anteriormente se enquadrariam no papel conservador da justiça, a justiça social enfatiza e trabalha com o aspecto reformador da justiça.

A justiça social, também chamada de justiça distributiva ou justiça econômica,⁴⁷ na definição apresentada por Roemer (1996) diz respeito à forma pela qual uma sociedade ou grupo deveria alocar seus recursos ou produtos escassos entre indivíduos que possuem necessidades e interesses competitivos.

Segundo Johnston (2011), a revolução científica e tecnológica juntamente com a Revolução Francesa, permitiu que os pensadores políticos e sociais do século XIX se concentrassem na ideia de usar padrões ideais de justiça como base para uma avaliação profunda e transformação de toda a gama de instituições sociais. *“The terrain of the social world, and of the impact that human agency is capable of having on that world, had changed”*⁴⁸. (JONHSTON, 2011 p.168)

Neste período, diversos princípios de justiça foram formulados com o intuito de avaliar o grau de justiça social de determinados arranjos sociais e/ou fundamentar a distribuição de elementos tidos como vantajosos entre os membros de uma sociedade. Fleischacker (2004) cita como exemplos de princípios: merecimento, necessidade e imparcialidade⁴⁹. Dentro deste arcabouço, Barry (1989) identifica duas principais vertentes. A primeira na qual a justiça é fundamentada em vantagem mútua e, a segunda, em imparcialidade ou igualdade. Em relação à primeira, a distribuição dos benefícios e fardos ou responsabilidades deve ser feita na base do mérito ou direito, ou seja, as pessoas devem receber o que elas merecem. Já a segunda advoga que todos os

⁴⁷ Conforme observado por Fleischacker (2004).

⁴⁸ O terreno do mundo social e do impacto que a ação humana é capaz de ter nesse mundo tinha mudado. (Tradução nossa).

⁴⁹ Ponto a ser reintroduzido posteriormente neste capítulo.

seres humanos tem valor igual, portanto o princípio distributivo deve buscar a igualdade e favorecer o necessitado com o objetivo de reduzir a desigualdade.

Mas se é a partir das noções de relações sociais de Aristóteles que as principais bases da justiça foram formadas e passaram a dar substrato às críticas e desenvolvimentos posteriores, é a partir da publicação da obra “*A Theory of Justice*” (1971) de John Rawls que ocorre um renascimento das ideias de justiça e, principalmente, de seus aspectos distributivos, ou seja, da justiça social, na ciência política com influências em diversas outras áreas, como direito, ética e economia. Segundo Kymlicka (2002),

*It is generally accepted that the recent rebirth of normative political philosophy began with the publication of John Rawls's A Theory of Justice in 1971, and his theory would be a natural place to begin a survey of contemporary theories of justice. His theory dominates contemporary debates, not because everyone accepts it, but because alternatives views are often presented as responses to it.*⁵⁰ (KYMLICKA, 2002, p.10)

2.3.1.6 Rawls e a questão distributiva

Fortemente influenciado pelos conceitos desenvolvidos por Kant, Rawls (1971) define como objeto principal da justiça a estrutura básica da sociedade, neste sentido, a justiça de um arranjo social depende, em essência, de como se atribuem os direitos e deveres fundamentais e também das oportunidades econômicas e das condições sociais dos diversos setores da sociedade (Rawls, 2008, p. 8-9). Desta forma, Rawls passa a incluir, através do conceito de justiça, os aspectos distributivos do que é valorizado pela sociedade, mas esta distribuição, segundo o autor, deve ser feita a partir de princípios que não podem ser arbitrários, mas devem ser acordados por toda a sociedade em questão.

Neste sentido, Rawls se utiliza da teoria do contrato social, de forma hipotética, para determinar quais princípios de justiça seriam gerados em uma situação inicial de igualdade. Desta forma deriva sua visão de justiça como equidade (*justice as fairness*)”. (RAWLS, 2008, p. 15)

⁵⁰ É geralmente aceito que o renascimento recente da filosofia política normativa se iniciou com a publicação da obra de Rawls ‘*A Theory of Justice*’ em 1971, e sua teoria seria um local natural para se iniciar uma pesquisa sobre as teorias de justiça contemporâneas. Sua teoria domina os debates contemporâneos, não porque todos a aceitam, mas porque as visões alternativas são normalmente apresentadas em resposta à ela. (Tradução nossa)

Seu contrato⁵¹ hipotético pressupõe que pessoas racionais e desinteressadas, sob o véu de ignorância⁵², em uma situação inicial de igualdade,⁵³ chegariam a dois princípios (de ordem lexical) de justiça⁵⁴, o princípio da máxima liberdade igual e o segundo princípio que congrega o princípio da diferença e o princípio da igualdade equitativa de oportunidades. (RAWLS, 2008, p. 73)

De uma forma geral, estes dois princípios podem ser expressos da seguinte forma: todos os valores sociais – liberdades e oportunidades, rendas e riquezas, e as bases sociais do auto-respeito – devem ser distribuídos de forma igual a não ser que uma distribuição desigual de um ou de todos esses valores seja vantajosa para todos (RAWLS, 2008, p.75)

Segundo Rawls, o que ele chamou de valores sociais, são os bens primários, ou seja, são coisas que se presume que um indivíduo racional deseja, portanto, este desejo é determinado por concepções de racionalidade, onde o justo antecede o “bom⁵⁵”. (RAWLS, 2008, p.75). Ademais, as liberdades e as oportunidades são definidas pelas normas das principais instituições, e a distribuição de renda e de riqueza é regida por elas, ou seja, o papel das instituições é central para sua teoria da justiça. (RAWLS, 2008, p.110). Por fim, a observância e derivação dos princípios de justiça pelos indivíduos, ou da cooperação, não advêm de concepções altruístas ou hedonistas,

⁵¹ O mérito da terminologia contratualista é expressar a ideia de que os princípios de justiça podem ser concebidos como princípios que seriam escolhidos por pessoas racionais e que, assim, é possível explicar e justificar as concepções de justiça. (RAWLS, 2008, p. 19)

⁵² Derivada da formulação kantiana do imperativo categórico, o véu da ignorância pressupõe que as partes não conhecem certas particularidades. Em primeiro lugar, ninguém sabe qual é seu lugar na sociedade, classe nem status social; além disso, ninguém conhece a própria sorte na distribuição dos dotes e das capacidades naturais, sua inteligência ou força, e assim por diante. Ninguém conhece também a própria concepção do bem, as particularidades de seu projeto racional de vida, nem mesmo as características especiais de sua psicologia, como sua aversão ao risco ou sua tendência ao otimismo ou pessimismo. Além do mais presumo que as partes não conhecem as circunstâncias de sua própria sociedade. Isto é, não conhecem a posição econômica ou política, nem o nível de civilização e cultura que essa sociedade conseguiu alcançar. As pessoas não posição original não sabem a qual geração pertencem... Os únicos fatos específicos que as partes conhecem é que sua sociedade está sujeita às circunstâncias da justiça e a qualquer consequência que decorra disso. (RAWLS, 2008, p.166-167).

⁵³ A igualdade entre os seres humanos como pessoas morais, como criaturas que têm uma concepção do próprio bem e estão capacitadas a ter um senso de justiça. Considera-se que o fundamento da igualdade é a similaridade nesses dois aspectos. (RAWLS, 2008, p. 23).

⁵⁴ São princípios de justiça no sentido em que, nesse sistema, assumem o papel da justiça: propiciam uma atribuição de direitos e deveres fundamentais, e definem a divisão das vantagens decorrentes da cooperação social e irão sempre fornecer direção através do Equilíbrio reflexivo: ajuste mútuo dos princípios e dos juízos ponderados. É equilíbrio porque finalmente nossos princípios e juízos coincidem; e é reflexivo porque sabemos a quais princípios nossos juízos se adaptam e conhecemos as premissas que lhes deram origem. (RAWLS, 2008, p. 25)

⁵⁵ Conceito de “bom” conforme desenvolvido por Aristóteles em sua obra “Ética a Nicômaco”

mas seguindo a visão de Kant, é decorrente da ideia de respeito pelas pessoas e do reconhecimento de valor e dignidade inerentes ao ser humano racional e autônomo.

Como observado por Kymlicka (2002), grande parte das modernas teorias de justiça surgiram em resposta a esta obra de Rawls, a despeito das críticas que recebeu, não houve dúvida que foi uma das obras mais importantes em fornecer as bases e fundamentação para uma nova discussão sobre justiça e desenvolvimento. Principalmente devido ao fato que anteriormente à sua publicação havia uma hegemonia das ideias utilitaristas, particularmente no que tangia ao desenvolvimento, a obra de Rawls reacendeu a discussão sobre as ideias de desenvolvimento fundamentadas em outros princípios que não os utilitaristas⁵⁶.

2.3.1.7 Nozick e o Libertarianismo

Uma importante corrente que surgiu em resposta à obra de Rawls, e que se utilizou de princípios não utilitaristas foi o libertarianismo⁵⁷. Com a publicação, em 1974, da obra “*Anarchy, state and utopia*” de Robert Nozick tem-se as defesas filosóficas do libertarianismo. Nesta obra, Nozick (1974) rejeita a visão utilitarista do indivíduo através da qual, prazer ou felicidade, seriam os únicos fatores importantes da vida humana.

⁵⁶ Suas implicações diretas na questão da avaliação advém de sua concepção de liberdade e justiça ou, conseqüentemente, pode-se dizer de sua formulação de bens primários e questões distributivas. Primeiramente através da primazia da noção de liberdade em sua teoria constrói de forma prática a distinção entre indicadores de fins e de meios, já que em seu contrato social hipotético, o indivíduo a partir de uma dotação inicial de certos bens primários (*meios*) se torna livre em buscar os *fins* que deseja. Já sua concepção de justiça, através da questão distributiva (dotação inicial *equitativa*), mostra a incapacidade de indicadores agregados em traduzir o nível de desenvolvimento de uma sociedade respeitando a dignidade humana.

Apesar dos avanços obtidos a partir da teoria de justiça de Rawls, será visto posteriormente, que em termos de indicadores de avaliação de desenvolvimento ainda não foi o suficiente, já que não considera a capacidade dos indivíduos em transformar estes bens primários em vantagens reais.

⁵⁷ Esta corrente é chamada por autores como Sandel (2009) como o campo *Laissez-faire* composto por libertários do livre mercado que fundamenta a justiça no respeito e na afirmação das escolhas voluntárias feitas por adultos em consenso, a noção de liberdade será o parâmetro para a justiça, através da qual a justiça primeiramente deve se basear na existência de direitos inalienáveis: a vida, a liberdade e a propriedade. Como doutrina intelectual tem-se autores como Friedrich A. Hayek e Milton Friedman. Segundo Sandel (2009) as ideias libertárias se tornaram mais populares durante a década de 80 baseando-se nas obras de Hayek através da qual qualquer tentativa de trazer mais igualdade econômica seria coercitiva e destrutiva a uma sociedade livre, e de Friedman⁵⁷, que argumentava que muitas das atividades aceitas do Estado são violações ilegítimas da liberdade individual. (SANDEL, 2009, p. XX).

Sua crítica se inicia com a suposição da existência de uma máquina de experiências, através da qual, todos os indivíduos ao serem plugados a ela poderiam vivenciar quaisquer experiências desejadas pelo resto de suas vidas⁵⁸. (NOZICK, 1974, p. 42). Nozick (1974) afirma que a maioria dos indivíduos não optaria em viver desta maneira e apresenta pelo menos três justificativas para este fato. Primeiramente, porque os indivíduos realizam determinadas ações, porque querem realizá-las e não meramente vivenciar a experiência gerada pela ação. Uma segunda justificativa, segundo Nozick (1974), é que os indivíduos desejam ser um determinado tipo de pessoa, se plugar à máquina seria como um suicídio. Por fim, o autor argumenta que muitos indivíduos buscam um contato mais profundo com a realidade que não seria possível através do experimento. (NOZICK, 1974, p. 42-45).

Corroborando as observações de Nozick (1974) sobre a máquina de experiências, Nussbaum (2006) argumenta que,

*Most people would agree that being hooked up to the machine does not suffice for well-being. It would be better to be active in the world, even if one encountered some frustration. This thought has political importance: for there are choices to be made about how people will be active in a nation. Some forms of government promote satisfaction without allowing people much scope for choice and activity; others promote choice and activity, even if it is likely that people who are left free to choose will make mistakes and incur frustrations. It seems that Utilitarianism leads the mind away from the importance of democratic choice and personal liberty.*⁵⁹ (NUSSBAUM, 2006, p.73-74)

Mas as críticas de Nozick não se reduzem ao utilitarismo, como visto anteriormente, critica fundamentalmente qualquer regulamentação do governo, como leis paternalistas, legislações

⁵⁸ *Suppose there were an experience machine that would give you any experience you desired. Superduper neuropsychologists could stimulate your brain so that you would think and feel you were writing a great novel, or making a friend, or reading an interesting book. All the time you would be floating in a tank, with electrodes attached to your brain. Should you plug into this machine for life, preprogramming your life's experiences? If you are worried about missing out on desirable experiences, we can suppose that business enterprises have researched thoroughly the lives of many others. You can pick and choose from their large library or smorgasbord of such experiences, selecting your life's experiences for, say, the next two years. After two years have passed, you will have ten minutes or ten hours out of the tank, to select the experiences of your next two years. Of course, while in the tank you won't know that you're there; you'll think it's all actually happening.* (NOZICK, 1974, p. 42).

⁵⁹ A maioria das pessoas concordariam que ser plugado a uma máquina não satisfaria o bem-estar. Seria melhor ser ativo no mundo, mesmo encontrando algum frustração. Este pensamento tem importância política: há escolhas para serem feitas sobre como as pessoas serão ativas em uma nação. Algumas formas de governo promovem satisfação sem permitir às pessoas muito escopo para escolha e atividade; outras promovem escolha e atividade, mesmo sendo comum que pessoas que são livres para escolher irão fazer erros e recair em frustrações. Parece que o Utilitarismo conduz a mente para longe da importância da escolha democrática e da liberdade pessoal. (Tradução nossa).

morais e políticas de redistribuição de renda ou riqueza. O autor salienta que esta oposição não é feita em nome da eficiência econômica, mas sim em nome da liberdade humana, que é a sua reivindicação principal: fazer o que se quer com o que se possui, respeitando o direito dos outros de fazerem o mesmo. *“The minimal state is the most extensive state that can be justified. Any state more extensive violates people's rights”*⁶⁰. (NOZICK, 1974, p. 149).

Já sobre a ideia de justiça distributiva, Nozick (1974) apresenta sua teoria de entitamentos. De acordo com sua teoria, a justiça distributiva depende de apenas dois requisitos – justiça nas posses iniciais e justiça na transferência⁶¹.

Desta forma, se os recursos usados para se ganhar dinheiro são legítimos e não ganhos de formas ilícitas, e se o dinheiro foi ganho através de trocas no livre mercado, qualquer distribuição resultante disto é justa, mesmo que o resultado seja igual ou desigual. (SANDEL, 2009).

Além destes dois princípios, Nozick (1974), ao argumentar que a teoria dos entitamentos é uma teoria histórica e não de estados resultantes como o utilitarismo, adiciona o princípio da retificação,

*The general outlines of the theory of justice in holdings are that the holdings of a person are just if he is entitled to them by the principles of justice in acquisition and transfer, or by the principle of rectification of injustice (as specified by the first two principles). If each person's holdings are just, then the total set (distribution) of holdings is just.*⁶² (NOZICK, 1974, p 153)

Uma das inovações trazidas por Nozick (1974) em relação às concepções históricas de justiça e, principalmente, em seu aspecto distributivo é a sua distinção entre princípios de entitamento e princípios padronizados. Segundo análise de D.D. Raphael (2001) os princípios são históricos porque a base para uma redistribuição é feita sobre ações passadas (ações meritórias ou necessárias) ou passividades passadas (como privações que levaram à necessidade). Um princípio

⁶⁰ O estado mínimo é o estado mais extenso que pode ser justificado. Qualquer estado maior viola os direitos das pessoas. (Tradução nossa).

⁶¹ *If the world were wholly just, the following inductive definition would exhaustively cover the subject of justice in holdings. 1) A person who acquires a holding in accordance with the principle of justice in acquisition is entitled to that holding; 2) A person who acquires a holding in accordance with the principle of justice in transfer, from someone else entitled to the holding, is entitled to the holding. 3. No one is entitled to a holding except by (repeated) applications of 1 and 2.* (NOZICK, 1974, p. 151)

⁶² As linhas gerais da teoria de justiça nas posses são que as posses de uma pessoa são justas se ele é entitulado à elas pelos princípios de justiça na aquisição e transferência, ou pelo princípio de retificação da injustiça (como especificado pelos primeiros dois princípios). Se as posses de cada pessoa são justas, então o conjunto total (distribuição) de posses é justo. (Tradução nossa).

padronizado busca uma distribuição de acordo com variações em alguma ‘dimensão natural’ (ou uma combinação de dimensões naturais), como merecimento moral ou utilidade para a sociedade ou necessidades, ou seja, a distribuição de benefícios deve seguir um padrão de acordo com variações em alguma característica da vida humana. Por sua vez, os princípios de entitulação, não são padronizados, eles se referem a ações passadas específicas como base para a justiça nas posses.

A argumentação de Nozick (1974) para o princípio de entitulação se baseia na livre escolha para a ação que, para o autor, é uma característica fundamental para a justiça. Esta noção de liberdade para Nozick não permitiria o funcionamento de qualquer princípio padronizado de justiça distributiva.

A despeito de suas contribuições para o desenvolvimento das ideias de justiça, em especial o caráter histórico de sua teoria de entitulações, é sua conexão com a livre escolha, ou seja, sua visão de liberdade que pode ser problemática à visão de justiça baseada em uma teoria de desenvolvimento humano⁶³.

As críticas aos pontos dissonantes destas teorias, à visão de justiça necessária ao desenvolvimento humano serão analisadas no decorrer deste estudo. Na seção seguinte busca-se delinear as questões essenciais da justiça no escopo do desenvolvimento humano.

⁶³ Em relação ao libertarianismo, Sen (2010) argumenta que esta prioridade inflexível dos direitos à liberdade formal pode ser problemática a medida que as consequências reais desta teoria de entitulações pode gerar resultados desastrosos na sociedade, onde a liberdade substantivas dos indivíduos podem ser violadas. “A importância dessas liberdades substantivas não pode ser descartada com a justificativa da prioridade da liberdade formal”. (SEN, 2010, p. 93). Já em relação a base informacional, “o libertarianismo como abordagem é demasiado limitado. Não só desconsidera as variáveis às quais as teorias utilitaristas e welfarista atribuem grande importância, como também negligencia as liberdades substantivas mais básicas que temos razão para prezar e exigir. Mesmo se for atribuído um peso especial à liberdade formal, é muito implausível afirmar que ela teria uma prioridade tão absoluta e inflexível como a que as teorias libertárias insistem em lhe dar. (SEN, 2010, p. 94). Outras objeções ao libertarianismo se orientam em torno de seus dois princípios – legitimidade na dotação inicial e nas trocas no livre-mercado. Primeiramente, o fato das posses iniciais serem legítimas, não garante que sejam justas, pois poderiam existir características desta dotação inicial que garantissem a determinados indivíduos vantagens ou desvantagens das quais não seriam necessariamente merecedores conforme argumentado por Sen (2010). Ademais, o conceito de livre-mercado suscita questões relacionadas à existência de bens superiores que não poderiam ser valorizados via mercado e o grau efetivo de liberdade que é exercido no mercado.

2.3.2 Teorias da Justiça

2.3.2.1 Questões essenciais

Como visto, a justiça ocorre nas relações entre indivíduos, esta relação só pode ser julgada como justa ou injusta quando, ao menos, dois de seus elementos são analisados: (i) quem são esses indivíduos, e (ii) o que está sendo designado à cada um deles. A partir destes elementos pode se alcançar um determinado princípio e é sobre este (iii) princípio que o julgamento de justiça pode ser feito.

Uma das primeiras críticas à desigualdade natural aristotélica foi a introdução da concepção dos indivíduos como **seres humanos livres, iguais e independentes**. De uma forma ou de outra esta visão se tornou um pressuposto básico de qualquer teoria de justiça.

Se por um lado a introdução da **igualdade** moral na apreciação de arranjos sociais justos foi extremamente importante para garantir a imparcialidade destes arranjos, por outro, a excessiva busca por igualdade resultou em uma inadequada visão de indivíduo. Esta visão superficial da igualdade entre os indivíduos não considera de forma apropriada a diversidade humana, ou seja, a desigualdade em outros espaços, como desigualdade de poder, de capacidades, de oportunidades entre outros.

Outra fonte de objeção importante para o desenvolvimento das modernas teorias da justiça foi a **liberdade**. Primeiramente esta crítica se relacionava com o fato que os indivíduos são seres livres no sentido de que nenhum indivíduo pode pertencer a outro. Outra linha de crítica foi a de que os indivíduos são livres para escolher a vida que desejam levar. Da mesma forma como ocorreu com a ideia de igualdade, a noção de liberdade foi extrapolada e passou a ser incorporada de formas distintas pelas teorias de justiça. Sobre esta questão é útil ser clarificada a distinção entre liberdade negativa e liberdade positiva, conceitos relacionados também com as noções de Sen de liberdade instrumental e liberdade substantiva.

2.3.2.1.1 Antinomia igualdade versus equidade

Para se entender a questão da igualdade, Sen em seu artigo *Equality of What?* (1979) sugere analisar duas questões distintas que estão relacionadas: Por que igualdade? E Igualdade do que? Enquanto que a resposta à segunda questão será analisada posteriormente, neste item o foco será a primeira questão.

Como visto anteriormente, a igualdade se tornou uma variável importante para os arranjos sociais a partir da crítica aos pensadores gregos que admitiam a estrutura social como extremamente hierárquica, na qual, parte das relações entre os indivíduos era fundamentada por princípios de comando e obediência devido à desigualdade categórica que existiam entre eles.

No livro *“Inequality Reexamined”* Sen argumenta que toda e qualquer teoria normativa de justiça social que tem recebido apoio e defesa nos tempos recentes aparenta demandar a igualdade de determinado atributo. Este atributo, normalmente é significativo para todo o desenvolvimento da teoria em questão.

*The need for some egalitarian formula in defending a theory indicates the significance widely attached to non-discrimination, which can be seen as being motivated by the idea that in the absence of such a requirement a normative theory would be arbitrary and biased. There seems to be a recognition here of the need for impartiality in some form for the viability of a theory. The demand for seeing people as equals (in some important perspective) relates, I would argue, to the normative demand for impartiality, and the related claims of objectivity.*⁶⁴ (SEN, 2009, p. 293-294)

A partir da análise de Sen, observa-se que a questão fundamental em que se baseia o critério de igualdade é tratar os indivíduos de forma imparcial ou ‘não discriminatória’. Mas a forma que o requisito da imparcialidade é admitida em cada teoria de justiça pode diferir em pelo menos dois aspectos: (i) na apreciação do indivíduo ou (ii) na apreciação de determinadas vantagens/desvantagens obtidas pelo indivíduo. Apesar da aparente similaridade entre os dois

⁶⁴ A necessidade por uma fórmula igualitária na defesa de uma teoria indica a significância amplamente anexada a não-discriminação, a qual pode ser vista como sendo motivada pela ideia que na ausência deste requisito uma teoria normativa seria arbitrária e enviesada. Parece haver um reconhecimento aqui da necessidade da imparcialidade em alguma forma para viabilizar a teoria. A demanda em ver as pessoas como iguais (em qualquer perspectiva importante) se relaciona, eu argumentaria, a demanda normativa por imparcialidade, e necessidade relacionada por objetividade. (Tradução nossa)

aspectos a inclusão de um ou de outro critério acarreta diferenças profundas na avaliação da justiça de uma determinada sociedade. Sen também salienta que a observância de algum tipo de igualdade não torna a teoria automaticamente imparcial e objetiva sendo necessário o escrutínio desta imparcialidade⁶⁵.

A avaliação de determinadas vantagens/desvantagens dos indivíduos invariavelmente polarizará a discussão sobre o requisito da imparcialidade entre as teorias que defendem a igualdade de algum atributo do indivíduo ou, de forma contrária, aquelas que criticam esta igualdade por gerar desigualdades em outros espaços. Neste contexto a questão primordial deixa de ser ‘por quê igualdade’ e passa a ser ‘igualdade de quê’.

Mesmo no arcabouço teórico das capacitações, Sen (2009) argumenta que a despeito da importância da igualdade para uma teoria da justiça e das capacitações como características centrais da vida humana, não estaria correto se buscar por igualdade de capacitações em uma sociedade como forma de se alcançar um arranjo social justo. Dentro deste raciocínio evidencia que a capacitação é somente um aspecto da liberdade, relacionado às oportunidades substantivas, e não permite uma atenção adequada à justiça (fairness) e equidade (equity) envolvidas nos procedimentos, ou seja, o aspecto de processo da liberdade, que tem relevância para a ideia de justiça. Sobre isto Sen (2009) afirma,

While the capability perspective may be very important in judging people's substantive opportunities (and may do better, as I have claimed, in assessing equity in the distribution of opportunities than the alternative approaches that focus on incomes, primary goods or resources), that point does not in any way go against the need to pay fuller attention to the process aspect of freedom in the assessment of justice. A theory of justice – or more generally an adequate theory of normative social choice – has to be alive to both the fairness of the processes involved and to the equity and efficiency of the substantive opportunities that people can enjoy.⁶⁶(SEN, 2009, p. 296).

⁶⁵ Na metodologia proposta neste trabalho este ponto será analisado na parte três deste estudo através da distinção entre imparcialidade aberta e imparcialidade fechada.

⁶⁶ Enquanto que a perspectiva da capacitação pode ser muito importante em julgar as oportunidades substantivas das pessoas (e pode fazer melhor, como eu afirmei, em avaliar equidade na distribuição de oportunidades que os enfoques alternativos que focam em rendas, bens primários ou recursos), este ponto não vai, em nenhum modo, contra a necessidade de prestar atenção mais profunda no aspecto do processo da liberdade na avaliação da justiça. Uma teoria de justiça – ou em termos mais gerais uma teoria normativa adequada de escolha social – tem estar alerta para a justiça tanto dos processos envolvidos como da equidade e eficiência das oportunidades substantivas que as pessoas gozam. (Tradução nossa).

A questão central é que através do fato de se buscar imparcialidade através da apreciação da igualdade em uma única dimensão da vida de um indivíduo (visão unifocal da igualdade) a justiça deixa de ser imparcial e passa a ser discriminatória e arbitrária por não levar em consideração todas as outras desigualdades geradas em outras dimensões. Desta forma, é imprescindível para uma visão justa e moralidade de uma sociedade que as múltiplas dimensões que a igualdade tem relevância não sejam reduzidas a um único espaço.

Neste aspecto a visão de igualdade de Sen (2009) se aproxima à visão de Rawls, “A igualdade entre os seres humanos como pessoas morais, como criaturas que têm uma concepção do próprio bem e estão capacitadas a ter um senso de justiça. Considera-se que o fundamento da igualdade é a similaridade nesses dois aspectos”. (RAWLS, 2008, p. 23). Assim, passa a se requerer em uma avaliação de justiça que os indivíduos sejam vistos como moralmente iguais e não em determinados atributos.

2.3.2.1.2 As diferentes liberdades

Da mesma forma como ocorreu com a noção de igualdade, a liberdade sofreu por ser entendida a partir de um único prisma. A liberdade é uma ideia que possui elementos irredutivelmente múltiplos - como capacidade, ausência de dependência ou ausência de interferência, responsabilidade, autonomia, etc. - que devem ser introduzidas em uma noção de justiça na medida do possível.

Those who want one canonical understanding of the ‘true’ nature of freedom may underestimate the very different ways in which ideas of freedom and nonfreedom can enter our perception, assessment and evaluation. When it comes to distinct concepts, a thousand may be difficult to manage, but there should be no great difficulty in being able to see several different aspects of freedom as being complementary rather than competitive. A theory of justice can pay attention to each.⁶⁷ (SEN, 2009, p.309)

⁶⁷ Aqueles que querem um entendimento canônico da natureza ‘verdadeira’ da liberdade podem subestimar os diferentes modos nos quais as ideias de liberdade e não liberdade pode entrar em nossa percepção, apreciação e avaliação. Quando se trata de conceitos distintos, milhares podem ser difíceis de se administrar, mas não deve haver grande dificuldade em estar apto em ver diferentes aspectos da liberdade como sendo complementares e não competitivos. Uma teoria de justiça pode prestar atenção a cada um destes. (Tradução nossa).

A multiplicidade de sentidos que podem ser atribuídos à noção de liberdade já foi salientado por Berlin (2002) que afirma existir mais de duzentos sentidos para a ideia de liberdade (*freedom*) já registrados pelos historiadores. Berlin (2002) opta a analisar dois sentidos que para ele são essenciais à noção de liberdade, a liberdade negativa e a liberdade positiva.

Segundo Berlin (2002) o sentido negativo da liberdade busca responder a questão ‘Qual é a área na qual um indivíduo ou grupo de pessoas pode fazer ou ser o que são aptos a fazer ou ser, sem a interferência de outras pessoas?’. Neste sentido quanto maior a área sem interferência maior será a liberdade desfrutada por um indivíduo ou grupo de pessoas.

Já o sentido positivo busca responder a questão ‘O que ou quem é a fonte de controle ou interferência que pode determinar a alguém a ser ou fazer isto e não aquilo?’ Segundo Berlin (2002) este sentido deriva do desejo de cada indivíduo em ser seu próprio mestre na forma em que sua vida e decisões dependem inteiramente do indivíduo e não de forças externas de qualquer tipo. Segundo o Berlin (2002),

*I wish to be the instrument of my own, not of other men's, acts of will. I wish to be a subject, not an object; to be moved by reasons, by conscious purposes, which are my own, not by causes which affect me, as it were, from outside. I wish to be somebody, not nobody; a doer - deciding, not being decided for, self-directed and not acted upon by external nature or by other men as if I were a thing, or an animal, or a slave incapable of playing a human role, that is, of conceiving goals and policies of my own and realizing them.*⁶⁸ (BERLIN 2002, p. 178)

Sen (2002) argumenta que as noções de liberdade positiva e negativa são utilizadas em diferentes sentidos, e que segundo o autor a forma mais útil de se entender é ver a liberdade positiva como a habilidade de um indivíduo em fazer as coisas em questão levando em consideração todas as outras coisas (incluindo restrições internas como também limitações internas). Diferentemente da definição de Berlin onde cada uma destas liberdades podem ser violadas sem violar a outra, para Sen (2002) uma violação da liberdade negativa deve ser também uma violação da liberdade positiva, mas o contrário não é verdadeiro.

⁶⁸ Eu gostaria de ser um instrumento para mim mesmo, não dos atos de vontade de outros homens. Eu gostaria de ser sujeito e não objeto; ser movido por razões e propósitos conscientes, que são os meus, não por causas que me afetam, externamente. Eu gostaria de alguém não ninguém; um executor, não ser decidido por outro, autodirecionado e não agir por natureza externa ou por outros homens como se fosse uma coisa, um animal, ou um escravo incapaz de exercer o papel humano, que é, conceber objetivos e políticas próprias e realizá-las. (Tradução nossa).

Sen considera as múltiplas características da liberdade e, para sua visão de desenvolvimento ancorada no conceito de capacitações, analisa a liberdade a partir de dois aspectos: o aspecto da oportunidade e o aspecto do processo. Enquanto que o aspecto da oportunidade diz respeito primordialmente à habilidade de realização do que se tem razão para valorizar, sem levar em consideração o processo pelo qual essas realizações emergiram, o aspecto do processo da liberdade diz respeito à forma da escolha em si, ou seja, se foi de fato uma escolha ou um estado resultante de restrições impostas por outros. (SEN, 2009)

Desta forma, Sen salienta que deve ser considerada tanto a liberdade de ação como a natureza das consequências e resultados para ter uma compreensão adequada da liberdade. Por exemplo, no caso das teorias que defendem a primazia da noção de liberdade como um direito inalienável de uma sociedade justa pode não ter espaço para entender como esta primazia pode gerar consequências desastrosas na liberdade positiva de outros membros da sociedade, ou seja, gerando resultados injustos⁶⁹.

Por outro lado, Sen (2009) também discute a liberdade como o poder de trazer à tona o resultado que se deseja, parte importante da noção de capacitação, mas salienta que a efetividade de uma preferência pode ocorrer de diversas formas distinguindo a noção de controle da noção de poder efetivo. Esta distinção é importante para Sen, pois segundo o autor é muito comum se entender a liberdade como sendo apenas controle, ou seja, dar escolhas para determinadas realizações, mas ainda segundo Sen, inúmeras liberdades desfrutadas nas sociedades contemporâneas advêm de um controle indireto, ou o que o autor chama de poder efetivo⁷⁰.

Assim, entender os diversos espaços pelos quais a liberdade é importante para o desenvolvimento dos indivíduos e, conseqüentemente, para a comunidade como um todo, é essencial para uma correta avaliação do nível de justiça obtido por determinada sociedade.

O resultado desta discussão é que tanto a igualdade e liberdade devem ser vistas como tendo várias dimensões dentro de seus próprios conteúdos dimensionais. Essa pluralidade tem que ser parte de uma teoria da justiça, que deve ser capaz de lidar com as diversas considerações que as noções de igualdade e liberdade invocam.

⁶⁹ Outras implicações desta distinção para a avaliação serão analisadas no próximo capítulo.

⁷⁰ No livro “Desigualdade reexaminada” Sen (1992) discuti em profundidade os diferentes papéis exercidos pela liberdade.

2.3.2.2 Questões avaliativas e distributivas

A partir do esclarecimento de alguns conceitos essenciais que permeiam todas as discussões sobre justiça social, nesta seção busca-se analisar os aspectos instrumentais, ou seja, avaliação e distribuição da justiça. Para isto serão determinados os seguintes elementos: (i) *O que?* – o que se é distribuído; (ii) *Quem?* – entre quais indivíduos; (iii) *Como?* – por quem e através de quais princípios; e (iv) *Por quê?* – base lógica da justiça. Essas serão as questões centrais que fundamentarão a análise da justiça social. Esta análise focará nas questões apreciativas do desenvolvimento a partir de suas respectivas ideias de justiça⁷¹.

2.3.2.2.1 Quem?

Para Aristóteles as fronteiras da justiça parcial eram as fronteiras da polis, pois era ali em que ocorriam as *relações* entre os *livres* e *iguais*. Mas no momento em que todos os seres humanos se tornam ‘livres’ e ‘iguais’ e as relações alcançam níveis globais, quais são os novos limites da justiça?

A forma pelo qual as teorias de justiça são estruturadas pode torná-las exclusivas e discriminatórias. Por exemplo, ao criticar as **teorias do contrato social**, Nussbaum (2006) elenca três limitações desta construção: (i) problema de fazer justiça às pessoas com deficiências ou limitações físicas ou mentais; (ii) estender a justiça para todos os cidadãos do mundo, mostrando teoricamente como pode ser entendido um mundo que é justo como um todo, onde acidentes de nascimento ou origens nacionais não diminuem as chances de vidas das pessoas desde o início; por fim, (iii) questões de justiça que envolve o tratamento aos animais não humanos⁷². (NUSSBAUM, 2006, p 19-20)

⁷¹ As teorias de justiça contempladas nesta análise são: Utilitarismo, Igualitarismo liberal, Libertarianismo, Marxismo, comunitarismo, teoria da cidadania, Multiculturalismo, Feminismo e Cosmopolitanismo.

⁷² Como o objetivo deste estudo é criar uma estrutura metodológica justa para avaliar as intervenções sociais que buscam a expansão do desenvolvimento humano, o aspecto do tratamento aos animais não humanos não será

*The three issues of justice I have mentioned are all different. Each requires separate treatment, and each puts pressure on the contract doctrine in different ways. All, however, have one important feature in common: they involve a serious asymmetry of power and capacity between the creatures whose entitlements will be my focus and some dominant group. That asymmetry will play a role in explaining, in each case, why the traditional contract approach cannot deal with the issues well.*⁷³ (NUSSBAUM, 2006, p. 22)

Mas a crítica pode se estender a outras formulações, por exemplo, os libertarianos com a ideia de direitos e méritos não dão devida atenção às pessoas, que devido a alguma limitação não podem contribuir socialmente da mesma forma que os indivíduos que não possuem as mesmas deficiências ou limitações. Os comunitarianistas, por outro lado, defendem que não há uma visão possível de justiça fora dos limites da comunidade, esta vista como um grupo em que se têm práticas sociais comuns, tradições culturais e entendimentos sociais compartilhados.

Dentro deste contexto, as críticas serão divididas em duas categorias. Primeiramente, a desigualdade entre os indivíduos livres e iguais e, segundo, a questão das fronteiras destas relações.

2.3.2.2.1.1 Desigualdade entre indivíduos livres e iguais

Grande parte das teorias clássicas de filosofia política assumem que os indivíduos são praticamente iguais em suas capacidades e que são capazes de se engajar em atividades economicamente produtivas, contribuindo, desta forma, com o produto social. Mas os indivíduos podem diferir em ao menos dois aspectos:

- a) Os indivíduos não são iguais em capacidades: limitações físicas e/ou mentais.

explorado. Para informações sobre a crítica apoiada na inclusão de outras espécies no arcabouço de justiça ver Nussbaum, *Frontiers of Justice*, 2006.

⁷³ As três questões de justiça mencionadas são todas diferentes. Cada uma requer um tratamento separado, e cada uma coloca uma pressão na doutrina do contrato de diferentes modos. Todas, contudo, tem uma importante característica em comum: eles envolvem uma séria assimetria de poder e capacidade entre as criaturas das os quais os entitamentos serão o foco e algum grupo dominante. Esta assimetria exercerá um papel na explicação, em cada caso, do porquê o enfoque tradicional do contrato social não podem lidar bem com estas questões. (Tradução nossa)

- b) Livres/independentes: omissão na situação de barganha dos indivíduos entendidos como não produtivos como mulheres, crianças ou idosos.

No contexto das teorias do contrato social, que prevê uma situação inicial de igualdade, Nussbaum (2006) salienta que a tradição do contrato social funde duas questões que são distintas em princípio: *‘Por quem os princípios básicos da sociedade são concebidos?’* e *‘Para quem são os princípios básicos da sociedade concebidos?’* As partes contratantes são imaginadas como sendo únicas e iguais como cidadãos, que irão viver juntos e cujas vidas serão reguladas pelos princípios que serão escolhidos.

A ideia moral central é a de vantagem mútua e reciprocidade entre as pessoas que precisam fazer um contrato desse tipo. Os princípios escolhidos regulam, em primeira instância, suas relações com o outro. Outros interesses e outras pessoas (ou criaturas) podem ser incluídos de forma derivada, ou através dos compromissos e cuidados das partes ou em uma fase posterior, ou seja, após os princípios serem escolhidos.

Mas os sujeitos principais da justiça são os mesmos que escolhem os princípios. Assim, quando a tradição especifica certas habilidades (racionalidade, linguagem, capacidade física e mental mais ou menos igual), como pré-requisitos para participação no processo que escolhe princípios, esses requisitos também têm grandes consequências para o tratamento de pessoas com deficiências e incapacidades como destinatários ou sujeitos da justiça na sociedade resultante. O fato de que eles não são incluídos no grupo que define os princípios de justiça significa que eles não são incluídos (exceto de forma derivativa ou numa fase posterior) no grupo daqueles para os quais os princípios são escolhidos. (NUSSBAUM, 2006, p. 21)

Já no escopo do Libertarianismo, com sua base em direitos e merecimento o problema é que na medida em que a única liberdade que é admitida na teoria é a liberdade formal ou liberdade negativa, as pessoas com diferentes níveis de dependência, poder de barganha ou de capacidade, ou seja, as liberdades substantivas ou positivas deixam de participar da justiça nesta determinada sociedade.

A importância dessas liberdades substantivas não pode ser descartada com a justificativa da prioridade da liberdade formal. A prioridade inflexível dos direitos à liberdade formal pode ser

problemática na medida em que as consequências reais desta teoria podem gerar resultados desastrosos na sociedade, onde as liberdades substantivas dos indivíduos podem ser violadas. (SEN, 2010, p. 93)⁷⁴

2.3.2.2.1.2 Fronteiras das Relações entre os indivíduos

Ainda partindo da crítica às teorias do Contrato Social, este modo de se pensar a organização social não consegue resolver uma outra dificuldade que se relaciona ao papel da nacionalidade ou local de nascimento, e que influenciam as chances básicas de vida que as pessoas possuem. O modelo do contrato social é tipicamente utilizado para construir uma sociedade única imaginada como sendo autossuficiente e não interdependente de outras sociedades. (NUSSBAUM, 2006, p. 22).

Segundo Sen (2009) o pressuposto de sociedades autossuficientes e independentes vai de encontro à realidade em que o que acontece em um determinado país e a forma em que suas instituições operam, têm efeitos, e algumas vezes grandes, consequências no resto do mundo⁷⁵.

Outra questão examinada por Sen (2009) é que cada país ou cada sociedade pode ter crenças paroquiais e que demandam um exame e escrutínio global, pois este exercício pode ampliar a classe e o tipo de questões que serão consideradas neste escrutínio, e porquê os pressupostos factuais que estão por detrás de alguns julgamentos éticos e políticos podem ser questionados com o auxílio das experiências de outros países ou sociedades. Segundo Sen (2009),

*Globally sensitive questioning can be more important in a fuller assessment than local discussions on, say, the facts and values surrounding women's unequal position, or the acceptability of torture or – for that matter – of capital punishment.*⁷⁶ (SEN, 2009, p.71)

⁷⁴ Esta questão será retomada no tópico sobre consequencialismo.

⁷⁵ Segundo Sen, *This is obvious enough when we consider the operation of world terrorism or attempts to overcome their activities, or events such as the US-led invasion in Iraq, but the influences that go beyond national borders are altogether omnipresent in the world in which we live.* (SEN, 2009, p.71)

⁷⁶ Questionamento globalmente sensível pode ser mais importante em uma avaliação mais completa que discussões locais sobre fatos e valores relacionados com a posição desigual das mulheres, ou a aceitação da tortura ou a pena de morte. (Tradução nossa)

Estes mesmos motivos servem para explicar a inadequação de teorias como comunitarianismo, nacionalismo ou qualquer outro enfoque que busque delimitar as fronteiras para o exercício de justiça.⁷⁷ Por exemplo, no comunitarianismo sem concepções de justiça mais gerais ou fora dos limites da comunidade, seria impraticável resolver conflitos de ideias dentro da mesma comunidade ou se evitar o paroquialismo.

Se como visto a imparcialidade é um requisito fundamental da justiça a avaliação deve incorporar visões de ‘dentro’ e de ‘fora’ como forma de se manter a objetividade epistemológica necessária à avaliação. Estas visões são apropriadas à análise de justiça de Sen sob a conceituação da imparcialidade aberta e a imparcialidade fechada. Estes conceitos serão analisados na parte três deste trabalho que busca analisar os pressupostos epistemológicos e metodológicos de uma avaliação fundamentada na visão de justiça de Amartya Sen.

2.3.2.2.2 O quê?

Conforme observado por Sen em inúmeras de suas obras, qualquer teoria ética ou política, particularmente qualquer teoria de justiça deve escolher um foco informacional, ou seja, tem que decidir em quais características do mundo deve se concentrar ao julgar uma sociedade e avaliar a presença de justiça ou injustiças. (SEN, 2009, p.231)

Dentro desta perspectiva podem ser encontradas diferentes abordagens: direitos, bens primários, recursos, utilidades, bem-estar, etc. Invariavelmente estas diferentes abordagens recaem em pelo menos uma das três distintas críticas que são: (i) reconhecimento explícito que os *meios* para uma vida satisfatória não são eles seus próprios *fins* desta vida; (ii) estados puramente subjetivos de bem-estar podem mascarar adaptações cognitivas; (iii) consideração do resultado abrangente considerando o processo em respeito à condição de agente;

Desta forma, Sen (2009) afirma, “*By proposing a fundamental shift in the focus of attention from the means of living to the actual opportunities a person has, the capability approach aims at a*

⁷⁷ Sobre as críticas a cada um destes enfoques ver Will Kymlicka, “*Contemporary political philosophy: an introduction*” (2002)

fairly radical change in the standard evaluative approaches widely used in economics and social studies".⁷⁸ (SEN, 2009, p. 253). Neste arcabouço que se propõe a dar o devido foco à vida e liberdade humana, as vantagens só podem ser avaliadas de forma multidimensional. Abstendo-se de uma visão unifocal da justiça, Sen em seu artigo ‘*Well-being, Agency and Freedom*’ (1985) trabalha a inter-relação destes diferentes aspectos da vida humana para o espaço informacional da apreciação das vantagens e desvantagens usufruídas pelos indivíduos. Sendo assim, sugere diferentes conceitos de vantagens: realização de bem-estar; realização de agência; liberdade para bem-estar e liberdade para agência. Crocker (2008) apresenta um quadro que facilita o entendimento de como essas dimensões se relacionam.

Quadro 1: Agência e Bem-Estar; Realizações e Liberdade

	<i>Agency</i>	<i>Well-being</i>
<i>Achievement</i>	<i>Agency Achievement</i>	<i>Well-being Achievements</i> <i>(functionings)</i>
<i>Freedom</i>	<i>Agency Freedom</i>	<i>Well-being Freedoms</i> <i>(capabilities)</i>

Fonte: Crocker, 2008, p. 154

Realização de Bem-estar: realização de funcionamentos que geram o bem-estar que pode ser resultado da própria ação do indivíduo ou de condições externas. Este aspecto envolve o respeito à diversidade humana, e questões tanto objetivas (estar bem-nutrido, ter moradia, etc.) como subjetivas (se sentir feliz, respeitado, etc) do bem-estar. Desta forma só se torna possível esta análise com uma ampliação (na medida do possível) das variáveis a serem introduzidas na análise e a inserção dos valores do próprio indivíduo e de sua própria visão de bem-estar.

*A person's well-being, in contrast, concerns not "the totality of her considered goals and objectives" but rather only her "wellness," "personal advantage," or "personal welfare." This state of a person, her beings and doings, may be the outcome of her own or other people's decisions or the result of causes internal or external to the agent*⁷⁹.
(CROCKER, 2008, p. 151)

⁷⁸ Ao propor uma mudança fundamental no foco da atenção dos meios de vida para as oportunidades reais que uma pessoa tem, a abordagem da capacitação visa uma mudança bastante radical nas abordagens avaliativas padrão amplamente utilizadas na economia e nos estudos sociais. (Tradução nossa)

⁷⁹ O bem-estar de uma pessoa, ao contrário, se refere não à "totalidade de seus objetivos e metas considerados" mas apenas seu "bem-estar" (*wellness*), "vantagem pessoal," ou "bem-estar pessoal." O estado de uma pessoa, o que ela é e faz, pode ser resultado de suas próprias decisões ou das decisões de outros ou resultado de causas internas ou externas ao agente. (Tradução nossa).

Realização de Agência: diz respeito à realização de objetivos e valores que os indivíduos têm razão para buscar, objetivos que podem ou não estar relacionados com o próprio bem-estar. Este aspecto só pode ser observado a partir da compreensão de quais são os objetivos e valores dos indivíduos que estão sendo estudados. Desta forma, uma avaliação da realização de agência de um indivíduo não pode ser iniciada sem que haja um entendimento abrangente dos objetivos e valores dos indivíduos a serem estudados.

Liberdade de Bem-estar: Capacitações – liberdade para alcançar o próprio bem-estar. Neste aspecto é importante não apenas o resultado, mas também o processo, ou seja, o papel exercido pelo indivíduo no alcance de seu bem-estar.

Liberdade de Agência: esta liberdade pode ser qualificada ou restringida por oportunidades sociais, políticas econômicas, ou seja, os arranjos sociais. Neste aspecto é importante entender quais as instituições que podem estar influenciando na possibilidade do exercício de agência dos indivíduos.

Entender a complexidade da inter-relação dos diferentes elementos que podem promover ou restringir as oportunidades de desenvolvimento dos indivíduos contribui para uma adequada seleção do espaço informacional para os julgamentos de justiça. Por outro lado, evidencia que uma medida única e igual para todo e qualquer contexto na apreciação das vantagens, sejam elas bens primários, liberdades ou utilidades, pode não captar de forma coerente o nível de justiça de uma determinada sociedade.

2.3.2.2.3 Como?

De acordo com O'Neill (2004), escritos contemporâneos sobre ética e filosofia política são profundamente divididos sobre a importância de princípios e regras. Grande parte dos escritos filosóficos sobre justiça busca estabelecer princípios de justiça. Estes são pensados como padrões que sociedades justas, instituições e ações devem se conformar – ou ao menos aspirar. “*However,*

many other writers on ethics suspect that practical principles or rules are corrupting, stifling or even illusory, and a fortiori that they are ethically disastrous”⁸⁰. (O’NEILL, 2004, p. 50)

Ainda de acordo com O’Neill (2004) teóricos da justiça se concentram em justificar princípios universais e, na maioria das vezes, não são comunicativos sobre as implicações dos princípios para casos particulares. Uma objeção recorrente contra princípios, e, sobretudo, contra regras, se refere ao fato que eles exigem uma promulgação uniforme: uma ética de regras que leva a um excessivo rigor ético e que é insensível às diferenças entre casos. Mesmo se os princípios ou regras são elaborados para incorporar muitas exceções, esse problema permanece devido à limitação para a quantidade de detalhes que podem ser incorporados. (O’NEILL, 2004).

A despeito desta objeção, a busca por princípios distributivos no estudo da justiça permeia inúmeros estudos não apenas éticos e políticos, mas também econômicos. Barrera (2007), por exemplo, inicia o prefácio de sua obra “*Globalization and Economic Ethics: Distributive justice in the knowledge Economy*”, com a seguinte pergunta: Como deveríamos dividir os recursos e resultados sociais entre nós mesmos? De acordo com a necessidade, contribuição, igualdade, eficiência econômica ou mérito? Por quê? Como nós deveríamos ranquear estes critérios de justiça distributiva de acordo com sua importância? (BARRERA, 2007)

De acordo com Barrera (2007), no escopo da economia a eficiência e a necessidade foram os princípios distributivos mais amplamente preferidos pelas teorias de justiça social. Segundo o autor, por um lado, se tem os defensores do livre mercado que promulgam o papel crucial da eficiência econômica na geração da grande riqueza que se teve na era industrial moderna. Por outro lado, os críticos do capitalismo *laissez-faire* argumentam em prol da satisfação de necessidades, como forma de amenizar o fracasso perene do mercado no provimento para os segmentos mais vulneráveis da população. (BARRERA, 2007)

O autor ainda argumenta que embora nada em suas respectivas justificativas filosóficas determine que a eficiência e a necessidade sejam mutuamente exclusivas, estes dois princípios muitas vezes exigem políticas econômicas diametralmente opostas quando se trata de execução real. Por exemplo, enquanto a eficiência geralmente requer uma intervenção mínima do governo em

⁸⁰ No entanto, muitos outros escritores sobre ética suspeitam que princípios práticos ou regras estão corrompendo, sufocando ou são mesmo ilusórios, e, a fortiori, são eticamente desastrosos. (Tradução Nossa).

operações de mercado, a satisfação de necessidades frequentemente requer iniciativas intrusivas extra mercado, tais como a legislação sobre o salário mínimo, a ação afirmativa, e defesa do consumidor. (BARRERA, 2007).

Contudo, Barrera (2007) conclui seu estudo afirmando que, longe de colidir uns com os outros, necessidade, igualdade, eficiência e direito são todos critérios interdependentes. Satisfação da necessidade tornou-se inseparável da eficiência econômica na economia do conhecimento. Além disso, existe um igualitarismo intrínseco incorporado dentro de uma estratégia de satisfação de necessidade. Ao recompensar as pessoas de acordo com o que eles trazem para o mercado, o princípio de direito mantém os incentivos essenciais para o bom funcionamento do mercado, que aumenta a eficiência como referência viável de justiça. Assim, a eficiência, a necessidade, igualdade e direito se complementam na era da informação. (BARRERA, 2007, p. xiii).

A despeito da discordância com a conclusão da obra de Barrera (2007), este estudo juntamente com as observações de O'Neill (2004) e de diversos outros autores já mencionados como Rawls ou Nozick, ilustra a dificuldade inerente à ideia de princípios distributivos de justiça e a diversidade de opiniões que emergem em relação a importância ou primazia de cada um deles o que sugere uma inviabilidade na busca por princípios universais. Por um lado, tem-se autores que defendem um determinado princípio como Rawls e Nozick, outros como Barrera (2007) que defendem a coexistência de múltiplos princípios e, por fim, autores como O'Neill (2004) que são céticos à ideia de princípios efetivos de justiça social.

É importante salientar que a ausência da busca por princípios ou regras de justiça não é uma objeção a favor do intuicionismo, mas um reconhecimento que mesmo no julgamento de uma mesma pessoa pode haver princípios conflitantes, ou seja, o que se é possível requerer em uma sociedade justa é uma racionalidade que seja objetiva o quanto possível e não princípios universais ou intuição.

Sen (2009) ilustra esta questão com o exemplo das três crianças e a flauta através do qual evidencia que princípios mesmo sendo legítimos podem ser conflitantes. Desta forma, o que se percebe é que existem teorias que buscam princípios universais de justiça. Universais no sentido que podem ser aplicados a toda e qualquer situação que envolva julgamentos morais e não universal em sentido geográfico ou global. Apesar de a justiça requerer uma base universal no

sentido de igualdade moral e imparcialidade, a possibilidade de se ter princípios de justiça universais não é factível. O motivo da impossibilidade de princípios de justiça universais se relaciona com o fato que a despeito da capacidade de racionalidade, a racionalidade envolve fatos, valores e convenções que podem ser distintos em diferentes sociedades⁸¹.

Já em relação ao agente distributivo foram encontrados nas teorias analisadas ao menos três diferentes tipos de ‘agentes’: (i) Instituições Perfeitas; (ii) Eficiência Alocativa; e (iii) Escolha social – Razão pública e Participação política.

Desta forma, em relação à distribuição da justiça entre os indivíduos tem se por um lado a ciência política com a preocupação excessiva em encontrar modelos transcendentais de arranjos sociais com princípios únicos acordados por todos, o que demandava a existência de instituições perfeitas para coordenação da distribuição de vantagens e desvantagens. Conforme discutido por Sen (2009) a limitação desta opção diz respeito ao fato de que a existência de instituições perfeitas não garantem por si só a justiça nas realizações sociais efetivas.

Por outro lado, na economia, com forte influência dos modelos utilitaristas, o foco foi em uma justiça instrumental voltada à eficiência alocativa através de uma simplificação de conceitos diversos. E a partir do conceito de eficiência muitas injustiças foram legitimadas.

Por sua vez, a escolha social no âmbito da justiça, a partir da análise de Sen (2009), de suas inúmeras vantagens se apresenta como uma opção capaz de manter a objetividade e imparcialidade requerida pela justiça em um ambiente com seres humanos diversos em habilidades, valores e preocupações sem desconsiderar a questão de agência e autodeterminação, razão pública, participação política, requisitos importantes para a democracia.

⁸¹ Este ponto também é salientado por Minogue (1998) que o denomina de o paradoxo da justiça social no qual por um lado a justiça social requer um universalismo abstrato aplicado a toda humanidade, por outro é uma doutrina fortemente limitada, particular e paroquial, que segundo o autor é amplamente encontrada entre ativistas políticos de países ocidentais.

2.3.2.2.4 Por quê?

Por fim, é necessário o entendimento de qual o valor fundamental que justifica a busca por justiça. De forma geral existem três compreensões sobre a justiça que legitimam sua primazia em um arranjo social. Primeiro, a justiça como forma de garantir um contrato social em que permitiria a realização de vantagens mútuas, ou seja, a sustentabilidade do arranjo social é proveniente da concretização de vantagens para todos pertencentes a esta sociedade. Segundo, justiça como forma de se garantir a imparcialidade entre os indivíduos pertencentes à esta coletividade. E, por fim, justiça como forma de educação, na medida em que se ao punir ou premiar busca-se formar bons cidadãos. Cada uma destas visões será discutida brevemente a seguir.

2.3.2.2.4.1 Justiça como vantagens mútuas

Uma das principais teorias que legitimou a justiça como forma de se propiciar vantagens mútuas é a teoria de Rawls. Esta teoria foi apresentada em sua obra *'Uma teoria de Justiça'*, *"In justice as fairness society is interpreted as a cooperative venture for mutual advantage"*. (RAWLS, 1999, p. 73). Segundo o autor, o princípio da diferença é o que expressa uma concepção de reciprocidade. É o princípio do benefício mútuo. (RAWLS, 1999, p. 88).

A ideia principal utilizada pelo autor é que quando um número de pessoas se engaja em uma cooperação mutuamente benéfica, acordando com suas regras, e, portanto, restringindo sua liberdade de forma necessária à realização de vantagens para todos, aqueles que se submetem a estas restrições têm um direito à aquiescência similar da parte daqueles que se beneficiaram por sua submissão. (RAWLS, 1999).

De forma mais radical do que a utilizada por Rawls, tem os defensores do livre mercado que defendem a liberdade individual, a promoção da vantagem mútua e a eficiência na distribuição

dos bens⁸². Segundo MacLeod (1998), para estes teóricos a atratividade do mercado deriva em grande parte da ideia que uma teoria de justiça distributiva se refere fundamentalmente a uma noção de vantagens mútuas. Justiça e moralidade de forma geral, é construída como um artifício através do qual relações mutuamente vantajosas entre indivíduos auto interessados podem ser estabelecidas e mantidas. Esta visão de justiça é normalmente contrastada com as teorias que veem a justiça como uma questão fundamental de mostrar preocupação imparcial entre todos os indivíduos e não apenas um instrumento promulgador de vantagens mútuas. (MACLEOD, 1998, p.1).

Segundo Barry (1996) a visão de justiça como vantagens mútuas tem inconsistências tanto externas como internas,

I have so far identified an external objection to justice as mutual advantages and two internal ones. The external objection is simply that the criteria for just outcomes generated by justice as mutual advantage can fail to correspond in crucial respects to what is normally considered to be just. [...] The two internal objections to justice as mutual advantage can be restated briefly as follows. The first is that the pursuit of advantage does not provide an adequate motive for compliance with rules that would be mutually advantageous if generally observed. The other is that the claim of justice as mutual advantage to provide a basis for peaceful interaction is undermined by its necessarily encouraging a constant struggle for positional advantage⁸³. (BARRY, 1996, p.48).

Utilizando a teoria dos jogos, Barry (1996) argumenta que esta visão de justiça é instável devido sua estrutura do dilema do prisioneiro. O que é do meu interesse é que todos cooperem e eu não, em outras palavras, *“that everybody else adheres to rules that are mutually advantageous if generally adhered to and I break them whenever it is to my advantage to do so⁸⁴”*. (BARRY, 1996, p. 51).

E o autor ainda coloca em dúvida se teorias baseadas em vantagens mútuas podem ser consideradas verdadeiramente teorias de justiça, isto devido a dois motivos. Um é que existe uma

⁸² De acordo com MacLeod (1998) estes temas foram sistematicamente perseguidos por outros autores como J. Buchanan (1975), Gauthier (1986), and Narveson (1988). (MACLEOD 1998, p.1).

⁸³ Eu tenho até agora identificado uma objeção externa à justiça e duas internas. A objeção externa é simplesmente que o critério para resultados justos gerado pela justiça como vantagem mútua pode falhar em corresponder em respeitos cruciais do que é normalmente considerado ser justo. [...] As duas objeções internas a justice como vantagem mútua pode ser rerepresentadas brevemente como se segue. A primeira é que a busca por vantagem não provê um motivo adequado para a observância as regras que seriam mutuamente vantajosas se geralmente observadas. A outra é que a reivindicação da justiça como vantagem mútua prover uma base para uma interação pacífica é enfraquecida por seu encorajamento a uma constante luta por vantagem posicional. (Tradução nossa)

⁸⁴ Que todos os outros adiram as regras que são mutuamente vantajosas se geralmente aderidas e eu quebrá-las sempre quando for vantajoso para mim. (Tradução nossa)

diferença entre o reconhecimento de que alguma regra, universalmente aderida, avançaria a concepção de bem de algum indivíduo e ter um motivo (baseado em nada, mas na busca da concepção de bem de um indivíduo) para aderir a esta regra. O outro é que mesmo que se possa estabelecer alguma conexão entre justiça como vantagens mútuas e justiça como entendida de forma ordinária, justiça como vantagens mútuas falha em fazer algo que normalmente se espera de uma concepção de justiça, isto é prover alguma base moral para as necessidades daqueles relativamente sem poder. (BARRY, 1996, p. 45).

De acordo com Sen (2009), a imparcialidade não necessita ser compreendida apenas como ganho mútuo da cooperação, mas pode também acomodar obrigações unilaterais que podem ser reconhecidas pelo poder de se alcançar resultados sociais que se tem razão para valorizar (sem necessariamente se beneficiar destes resultados) (SEN, 2009, p. 138).

Na mesma linha de Barry (1996), Sen (2009) afirma que benefício mútuo, baseado em assimetria e reciprocidade, não é o único fundamento para se pensar em um comportamento razoável em relação aos outros. Ter poder efetivo e, as obrigações que seguem unidirecionalmente dele, pode também ser uma base importante para o raciocínio imparcial, indo muito além da motivação por benefícios mútuos.⁸⁵

2.3.2.2.4.2 Justiça como virtude - Aristóteles

Para se entender o princípio da virtude, é necessário anteriormente esclarecer duas concepções aristotélicas relacionadas à ética e expostas em sua obra “*Ética a Nicômaco*”, teleologia e eudamonismo.

⁸⁵ “*Unlike the contractarian argument, the case for duty or obligation of effective power to make a difference does not arise, in that line of reasoning, from the mutuality of joint benefits through cooperation, or from the commitment made in some social contract. It is based, rather, on the argument that if someone has the power to make a difference that he or she can see will reduce injustice in the world, then there is a strong and reasoned argument for doing just that (without having to dress all this up in terms of some imagined prudential advantage in a hypothetical exercise of cooperation)*”. (Sen 2009, p. 270).

Teleologia é o estudo filosófico dos fins, isto é dos propósitos, objetivos e finalidades – *telos*. Para Aristóteles toda a racionalidade humana prática é direcionada à algum fim, o papel da Ética seria determinar quais são os modos de vida que direcionam à uma “boa vida”, o fim supremo. A chamada “boa vida” seria nos termos aristotélicos *Eudamonia* que se refere à realização de potenciais, à felicidade de se viver uma vida plena e significativa. “*Aristotle combined the centrality of human reason with the idea of fulfillment to develop a formula for living*”⁸⁶. (FRANKLIN, 2010, p.19)

Desta forma a virtude, ou o correto uso da razão, auxilia na obtenção dos bens necessários para a realização dos potenciais. “*Virtue refers to the correct use of reason to obtain what we need for a good human life*”⁸⁷. (FRANKLIN, 2010, p.21). Para que se busque a “boa vida” é necessário saber o que significa “boa vida”, “*We must know the principles, understand them, and choose from among them.*”⁸⁸ (FRANKLIN, 2010, p.21) Esta é a chamada virtude intelectual. Mas não é suficiente conhecer os fins corretos, mas também é necessário saber os meios adequados para atingí-los e é esta a chamada virtude moral, “*moral virtue refers to behaviour and to the development of good habits and efficient, moral actions that assist in fulfilling potential*”⁸⁹. (FRANKLIN, 2010, p.22)

Desta forma, a terceira vertente, analisa a justiça como a virtude primordial que deve ser incentivada e cultivada na sociedade. Justiça na concepção aristotélica envolve dois fatores: as coisas e as pessoas a quem as coisas são atribuídas. Em geral, diz-se que pessoas que são iguais deveriam ter coisas iguais atribuídas a elas. Ao contrário das teorias modernas, que buscam neutralizar os princípios de justiça dos seus fins, para Aristóteles, debates sobre justiça devem inevitavelmente discutir, honra, virtude e a natureza de uma “boa” vida.

Conforme apresentado, a partir de raciocínio teleológico, a única forma de se pensar justiça é a partir de seus objetivos, e fins. Neste contexto, justiça é dar as pessoas o que elas merecem de tal

⁸⁶ Aristotle combinou a centralidade da razão humana com a ideia de realização para desenvolver uma formula para viver. (Tradução nossa).

⁸⁷ Virtude se refere ao correto uso da razão para se obter o que nós precisamos para uma boa vida humana. (Tradução nossa).

⁸⁸ Nós precisamos conhecer os princípios, entendê-los e escolher entre eles. (Tradução nossa).

⁸⁹ Virtude moral se refere ao comportamento e ao desenvolvimento de bons hábitos e acções morais e eficientes que contribuem para a realização potencial. (Tradução nossa)

forma que ao se punir ou recompensar possa se formar bons cidadãos. “*Politics is about forming character, good citizens realizing good life*⁹⁰.” (SANDEL, 2009, p. 102).

Em relação ao desenvolvimento, a visão aristotélica referente à realização de potenciais (“fazer e ser”) como forma de se viver uma vida plena e significativa, implica em uma avaliação da qualidade de vida de um indivíduo que seja capaz de reproduzir os funcionamentos e habilidades de realização destes funcionamentos pelo indivíduo, conceitos fundamentais para o Desenvolvimento Humano, ou enfoque das capacitações.

Dentro do grupo que salienta a importância do princípio da virtude conforme proposto por Aristóteles, Collins (2006) argumenta que existem os que procuram substituir por completo a teoria liberal por uma teoria “Ética de Aristóteles” conforme visto acima. E aqueles autores que entendem que a determinação da própria identidade (*self*) não é possível ser feita *a priori*, ou seja, sem qualquer referência à vida pública ou à comunidade da qual pertencem e, portanto, listam a existência de algumas virtudes liberais ou cívicas.

2.3.2.2.4.3 Justiça como imparcialidade

Para Barry (1996), justiça como imparcialidade tem a estrutura de um ‘*assurance game*’. “*If I’m motivated by a desire to behave fairly, I will want to do what the rules mandated by justice as impartiality require so long as enough other people are doing the same*”. (BARRY, 1996, p. 51). Portanto, pessoas motivadas por justiça imparcial (fairness) reforça a motivação de outros⁹¹.

Barry (1996) também discute o problema da pluralidade de concepções do que é o “bom”, que são irreduzíveis. Neste contexto, argumenta que tanto o utilitarismo como a justiça como imparcialidade oferecem soluções alternativas. O utilitarismo reduzem-nas a um mínimo denominador comum ao tratá-las como desejos, e dando valores iguais a todos os desejos

⁹⁰ Política é sobre a formação do caráter, de bons cidadãos, percebendo a boa vida. (Tradução nossa)

⁹¹ “*If I am motivated by a desire to behave fairly, I will want to do what the rules mandated by justice as impartiality require so long as enough other people are doing the same. Thus, people motivated by fairness reinforce one another’s motive*”. (BARRY, 1996, p.51)

independente de suas origens de concepção de “bom”. Uma doutrina utilitarista baseada na satisfação de desejos como uma concepção de ‘bom’ avalia os resultados de acordo a sua propensão de maximizar a satisfação de desejos agregados. Regras de justiça e arranjos constitucionais devem ser avaliados por sua capacidade de gerar resultados de acordo com o critério utilitário. Os princípios têm um status puramente derivativo e são julgados da mesma forma. (BARRY, 1996, p.160)

Justiça como imparcialidade, por sua vez, não tem um sistema de tornar as concepções de bom em algo em que elas podem ser relacionadas entre elas. Nem tem um cálculo para estimar o valor de todos os resultados de acordo com uma medida comum. Mas concede o mesmo valor a cada uma delas mantendo-as intactas ao insistir que ao construir princípios e regras nenhuma concepção de ‘bom’ deve ter uma posição privilegiada.

Putting the same idea less abstractly, we may say that nobody is to be allowed to assert the superiority of his own conception of the good over those of other people as a reason for building into the framework for social cooperation special advantages for it. This will not prevent people from pursuing their own conceptions of the good, in public life as well as in private, but it will mean that they can do so only by means – casting votes, spending money, and exercising rights, for example – that are available to others on the same terms within a neutral constitutional framework.⁹² (BARRY, 1996, p.161)

Seguindo a visão da justiça como imparcialidade, o enfoque de justiça defendido neste trabalho e baseados nos construtos de Sen, pressupõe que a noção de justiça em um arranjo social não pode estar baseada em qualquer visão de indivíduos auto-interessados, que possuem diferentes objetivos e que, portanto, devem ter suas relações devem estar sujeitas à princípios de justiça como forma de garantir o ganho de vantagens mútuas. Nem tampouco em uma visão pela qual a justiça deva corrigir ou premiar comportamentos que estejam de acordo com normas socialmente aceitas com o intuito de promover o bem comum. A visão de justiça adotada se fundamenta na percepção de indivíduos moralmente iguais que se relacionam de forma respeitosa e responsável uns para com os outros.

⁹² Colocando a mesma ideia de forma menos abstrata, nós podemos dizer que a ninguém é permitido afirmar a superioridade de sua própria concepção do bom sobre aquelas outras pessoas como forma de raciocínio ou razão para construir uma estrutura para a cooperação social de forma a obter vantagens especiais através dela. Isto não evitará que as pessoas busquem suas próprias concepções do bom, na vida pública como na privada, mas significará que eles podem fazê-lo somente pelos meios – buscando votos, gastando dinheiro, exercendo direitos, por exemplo – que estão disponíveis aos outros nos mesmos termos dentro de uma estrutura constitucional neutra. (Tradução nossa).

De forma sintética, a visão de justiça adotada neste trabalho, a partir da análise da justiça de Sen, diz respeito a uma visão de desenvolvimento e justiça através da qual os indivíduos e suas respectivas liberdades serão o foco central. É importante salientar que esta visão está fortemente fundamentada em uma base imparcial, racional e objetiva. Nesta visão é imprescindível também a noção de justiça focada em comparações das realizações efetivas, através da qual, se torna possível o aumento da justiça ou, ao contrário, a eliminação de injustiças em qualquer sociedade.

2.4 Critérios de justiça: Foco na vida e liberdade humana

2.4.1. Perspectiva histórica das ideias de justiça de Amartya Sen

Antes de se analisar os critérios de justiça que serão utilizados na construção da metodologia de avaliação, faz-se necessário entender a forma pela qual a noção de justiça foi se desenvolvendo nos trabalhos de Sen. Para isto três momentos serão analisados: (i) a publicação dos artigos “*Equality of What*” em 1979 e “*Well-Being, Agency and Freedom*” em 1985; (ii) a publicação da obra “*Inequality reexamined*” em 1992; e por fim, (iii) a obra “*The Idea of justice*” de 2009.

Grande parte dos construtos teóricos de Sen sobre desenvolvimento foi derivado de seus estudos iniciais que relacionavam a possibilidade da escolha coletiva ao bem-estar social. A justiça, por sua vez, passa ser incluída em suas análises a partir dos desdobramentos de suas noções de desigualdade que conceitualmente também se associava à escolha coletiva.

No artigo “*Equality of What?*” Sen critica, com bases epistemológicas, os tipos de igualdade requerida por modelos utilitaristas e rawlsiano, “*I have argued that none of these three is sufficient, nor is any combination of the three*⁹³”. (SEN, 1979, p. 220). O autor sugere o conceito da igualdade das capacitações básicas⁹⁴, como uma primeira tentativa, mesmo que incompleta de superar as ineficiências dos outros enfoques. Mas em suas considerações finais faz três importantes observações: (i) sua análise não pressupõe que a igualdade de capacitações *básicas* pode ser a única guia para a ‘boa moral’, pois a moralidade não se refere apenas à igualdade. Por

⁹³ Eu tenho argumentado que nenhum destes três são suficientes, nem qualquer combinação dos três. (Tradução nossa).

⁹⁴ “*Basic capability equality: a person being able to do certain basic things*”. (Sen, 1979, p.218)

outro lado, enquanto guia *parcial*, este enfoque possui virtudes que outras caracterizações de igualdade não têm; (ii) o índice de capacitações básicas pode ser usado de distintos modos. O ponto de partida é o foco em uma nova dimensão, que pode ser utilizada de diferentes maneiras, das quais a igualdade das capacitações básicas é apenas uma; (iii) Por fim, o autor argumenta que tanto as formas de igualdade utilitaristas como Rawlsiana não proveêm uma base suficiente para o aspecto de igualdade requerido pela moralidade (SEN, 1979, p. 119-220, grifo nosso).

Mas é em seu artigo *Well-being, Agency and Freedom (1985)* que Sen apresenta de forma mais estruturada as possibilidades ou restrições geradas pela escolha de um determinado espaço informacional como forma de se entender e avaliar julgamentos morais. Neste artigo Sen deixa clara a primazia da noção de liberdade, em sua teoria, a partir de duas perspectivas diferentes da pessoa: bem-estar e agência, “Both the “well-being aspect” and “the agency aspect” of persons have their own relevance in the assessment of states and actions. Each aspect also yields a corresponding notion of freedom⁹⁵” (SEN, 1985, p. 169). As implicações diretas destas concepções, no espaço informacional para o exercício avaliativo da justiça, tornam-se claras em seu livro “*Inequality Reexamined (1992)*”.

Como já mencionado no início deste capítulo para o entendimento da justiça e de sua construção lógica, Sen (1992) argumenta que o exame da base informacional de cada abordagem avaliativa fornece uma maneira útil de investigar e examinar essa abordagem, principalmente através dos papéis operados pelas restrições informativas, que normalmente são impostas de forma implícita. Qualquer julgamento avaliativo depende da verdade de algumas informações e é independente da verdade ou falsidade dos outros. A "base informacional de um julgamento" identifica as informações em que a sentença é diretamente dependente e, não menos importante, afirma que a verdade ou falsidade de qualquer outro tipo de informação não pode influenciar diretamente na acurácia deste julgamento.

Desta forma, a base informacional da justiça especifica as variáveis que estão diretamente envolvidas na avaliação da justiça de sistemas ou acordos alternativos. A maioria das teorias de justiça pode também ser utilmente analisada em termos de informação utilizada, em dois

⁹⁵ Ambos o “aspecto do bem-estar” e o “aspecto de agência” das pessoas tem suas próprias relevâncias na apreciação de estados e ações. Cada aspecto também produz uma noção correspondente de liberdade. (Tradução nossa).

exercícios distintos, mas inter-relacionados: (i) a seleção de características pessoais relevantes⁹⁶, e (ii) a escolha da combinação destas características⁹⁷.

Nos conteúdos substantivos das teorias de justiça tem sido incluída uma ampla gama de diferentes bases informacionais e também usos divergentes da respectiva informação. Essa variação informativa corresponde à questão da pluralidade de variáveis focais, que podem ser utilizadas na apreensão da justiça. Como foi argumentado anteriormente, cada teoria da justiça inclui a escolha explícita ou implícita de uma demanda particular para a "igualdade basal", que por sua vez influencia a escolha da variável focal para avaliar a desigualdade. (SEN, 1992, p. 73-75).

Neste livro, Sen amplia sua análise e dedica um capítulo para a questão de justiça propriamente dita, mas seus estudos ainda privilegiam os aspectos instrumentais e avaliativos da justiça. Neste contexto, a publicação de sua obra *The Idea of Justice* (2009), pode ser considerada um marco, pois é neste estudo que os aspectos éticos e filosóficos do desenvolvimento se tornam explícitos e aprofundados e não apenas subentendidos de forma marginal nos critérios utilizados pelo autor para selecionar e justificar o espaço informacional adequado para a avaliação do desenvolvimento.

Nesta obra, o autor trata explicitamente dos aspectos filosóficos e aponta quatro diferenças essenciais em sua “ideia de justiça” em relação ao *mainstream* das teorias da justiça na filosofia política moderna: (i) foco na vida e liberdade; (ii) ligação da responsabilidade ao poder efetivo; (iii) avaliação comparativa e não transcendental; e (iv) cobertura global irrestrita.

Mas a diferença primordial de sua visão de justiça em relação as teorias do *mainstream* da filosofia política, e que resultará em maior número de implicações, é a proposição de que a avaliação de justiça deve ser uma avaliação comparativa e não transcendental. Primeiramente o

⁹⁶ “Examples of selection of 'relevant personal features' other than utilities include liberties and primary goods (Rawls 1971), rights (Nozick 1974), resources (R. Dworkin 1981), commodity bundles (Foley 1967; Pazner and Schmeidler 1974, Varian 1974, 1975; Baumol 1986), and various mixed spaces (Suzumura 1983; Wriglesworth 1985; Riley 1987). Note that in some cases the personal features are broadly of the outcome type (e.g. commodity bundles enjoyed), as they are with welfarist theories (illustrated by utilitarianism), whereas in other cases they relate to opportunities, defined in some way or other (e.g. primary goods, rights, resources)” (SEN, 1992, p.37).

⁹⁷ “The selection of personal features has to be supplemented by the choice of a combining formula, e.g. sum-maximization, lexicographic priorities and maximin, equality., or one of various other combining rules” (SEN, 1992, p.74).

autor em seu livro *The Idea of Justice* (2009), sugere uma divisão no estudo contemporâneo da filosofia moral e política no que compete as teorias da justiça. Esta divisão é decorrente do objetivo em que elas são construídas, uma dicotomia entre aquelas que se propõem a aumentar a justiça e diminuir a injustiça no mundo atual e aquelas que se propõem a oferecer repostas às questões sobre a natureza da justiça perfeita. Entre elas, Sen (2009) argumenta que existem diversas diferenças, as principais características desta dicotomia está apresentada no quadro que se segue:

Quadro 2: Dicotomia - Teorias da justiça

	<i>Transcendental Institutionalism</i>	<i>Realization-focused Comparisons</i>
Modo	<i>Contratualista: Contrato social hipotético</i>	<i>Comparação: Comparações de sociedade que já existiram ou poderiam facilmente existir.</i>
Características	<ul style="list-style-type: none"> • Identificação da natureza do “o justo” (justiça perfeita) • Tornar as instituições corretas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Preocupa-se com as realizações sociais (resultantes das instituições atuais, do comportamento atual e outras influências) • Interessada primordialmente na remoção das injustiças manifestas no mundo. • Interessada em como avançar a justice
Principais filósofos	<ul style="list-style-type: none"> • Thomas Hobbes • John Locke • Jean-Jacques Rousseau • Immanuel Kant 	<ul style="list-style-type: none"> • Adam Smith • Marquis de Condorcet • Jeremy Bentham • Mary Wollstonecraft • Karl Marx • John Stuart Mill
Teóricos Contemporâneos	<ul style="list-style-type: none"> • John Rawls • Ronald Dworkin • David Gauthier • Robert Nozick 	<ul style="list-style-type: none"> • Amartya Sen

Fonte: autora com base em Sen (2009).

Esta distinção é extremamente relevante para a visão de justiça de Sen (2009) *Justice is ultimately connected with the way people’s lives go, and not merely with the nature of the institutions surrounding them*⁹⁸. (SEN, 2009, p. ix,x). Desta forma argumenta que a busca por meios de aumentar a justiça e diminuir a injustiça se apresenta mais frutífera que a busca pela

⁹⁸ Justiça, em última instância, está conectada com o modo que as pessoas vivem, e não meramente com as instituições que os cercam. (Tradução nossa).

justiça perfeita, já que em última instância é a injustiça existente no mundo real que move a busca por maior justiça. Os principais resultados desta mudança são, segundo Sen (2009),

*(1) dealing with comparative assessment and not merely identifying a transcendental solution; (2) taking note of social realizations and not only the demands of institutions and rules; (3) allowing incompleteness in social assessment, but still providing guidance in important problems of social justice, including the urgency of removing manifest cases of injustice; and (4) taking note of voices beyond the membership of the contractarian group, either to take note of their interests, or to avoid our being trapped in local parochialism*⁹⁹. (SEN, 2009, p. 70)

Por fim, o conceito de justiça no enfoque do desenvolvimento humano não se delimita a qualquer fronteira. Isto porque ao buscar minimizar a injustiça em qualquer parte do mundo não se torna necessário arbitrar sobre um mínimo de justiça requerida. Ao contrário, Sen (2008) argumenta que o enfoque do contrato social intrinsecamente requer uma forte base institucional que pode confiná-lo a determinados limites ou fronteiras.

Em termos avaliativos do desenvolvimento humano, este aspecto se traduz na especificação dos funcionamentos ou categorias que serão relevantes na avaliação do bem-estar. Esta especificação deve ser uma atividade relacionada as preocupações e valores sociais subjacentes, ou seja, pode diferir entre uma sociedade próspera e uma em extrema pobreza, permitindo uma universalização teórica de seu conceito de justiça.

Em resumo, a ideia de justiça proposta é: foco na **vida humana** e **liberdade** de forma **imparcial**, **racional** e **objetiva** levando em consideração as injustiças presentes com seus respectivos comportamento humanos reais e instituições existentes, ou seja, **realizações efetivas**. Desta visão depreendem-se os seguintes critérios de justiça: (i) Diversidade humana; (ii) Pluralidade de Valores; (iii) Respeito à condição de agente do indivíduo; (iv) Responsabilidade e poder efetivo; (v) Universalização; (vi) Respeito e tolerância mútua; (vii) Contexto institucional real; e, (viii) Agência e Democracia. Uma breve análise será realizada sobre cada um destes critérios.

⁹⁹ (1) lidar com a avaliação comparativa e não meramente na identificação de uma solução transcendental; (2) tomar ciência das realizações sociais e não somente das demandas por instituições e regras; (3) permitir a incompletude na avaliação social, mas ainda provendo orientação para os importantes problemas da justiça social, incluindo a urgência de remover casos manifestos de injustiça; e (4) Tomar ciência das vozes além dos membros do grupo contratualista, ou tomando ciência de seus interesses, ou evitando estar preso em paroquialismos locais. (Tradução nossa).

2.4.2 Diversidade Humana

O foco na vida humana requer que uma apropriada apreciação da justiça considere a diversidade humana. Esta diversidade resulta no fato de que diferentes pessoas podem ter diferentes oportunidades de converter renda, ou quaisquer outros recursos como bens primários, em características de uma boa vida e na liberdade valorizada na vida humana. Estas diversidades não são apenas representadas pelas diferenças entre as pessoas, mas também de seus respectivos ambientes, natural ou social. Apesar de haver inúmeras fontes de variação Sen (2009) elenca pelo menos quatro importantes fontes:

- a) Heterogeneidades pessoais: as pessoas têm diferentes características físicas em relação à idade, gênero, deficiência, propensão à doença e assim por diante, fazendo com que suas necessidades sejam extremamente diversas;
- b) Diversidades no ambiente físico: a capacidade de conversão também pode ser afetada pelas circunstâncias ambientais, incluindo condições climáticas, tais como níveis de temperatura, ou inundações. As condições ambientais não precisam ser imutáveis – elas poderiam ser melhoradas com os esforços comuns, ou agravadas pela poluição ou esgotamento. Mas um indivíduo isolado pode ter que tomar muito das condições ambientais como dadas na conversão de rendas e recursos pessoais em funcionamentos e qualidade de vida.
- c) Variações no clima social: a conversão de recursos pessoais em funcionamentos é influenciada também pelas condições sociais, incluindo a saúde pública e epidemiologia, acordos públicos de educação e a prevalência ou ausência do crime e violência no local em particular. Além de instalações públicas, a natureza das relações da comunidade pode ser muito importante, assim como a literatura recente sobre "capital social" tende a enfatizar¹⁰⁰.
- d) As diferenças de perspectivas relacionais: padrões de comportamento estabelecidos em uma comunidade também pode variar substancialmente a necessidade de renda para alcançar os mesmos funcionamentos elementares, por exemplo, para ser capaz de

¹⁰⁰ Este ponto será retomado na análise do critério do ambiente institucional e suas relações com a apreciação justiça.

"aparecer em público sem vergonha" pode exigir padrões mais elevados de roupas e consumo visível em uma sociedade mais rica do que em uma sociedade mais pobre. O mesmo se aplica aos recursos pessoais necessários para tomar parte na vida da comunidade, e em muitos contextos, até mesmo para cumprir as exigências elementares de auto-respeito. Isto é principalmente uma variação intersocial, mas que pode influenciar as vantagens relativas de duas pessoas localizadas em diferentes países. (SEN, 2009, p. 255).

Por fim, tem-se a *distribuição de recursos e oportunidades dentro da unidade familiar* que também pode ser uma fonte de variação entre seus membros. A renda é revertida para a família através dos seus membros que a ganham, e não a todos os indivíduos dentro dela, independentemente de idade, sexo e capacidade de trabalho. Se a renda familiar é desproporcionalmente utilizada para promover os interesses de alguns membros da família e não de outros (por exemplo, se há uma preferência sistemática para os meninos sobre as meninas na alocação de recursos da família) então a extensão da privação dos membros negligenciados (meninas, no exemplo considerado) não pode ser adequadamente refletida pelo valor agregado da renda familiar. (SEN, 2009, p.257)

Em termos avaliativos Comim (2008), salienta que a extensão da diversidade humana em determinados contextos afetará a seleção das variáveis focais relevantes. Isto é, o grau da diversidade humana influenciará a escolha das variáveis nas quais a análise focará e a caracterização de sua pluralidade. Em termos operacionais, pode se dizer que o grau de diversidade humana influenciará: i) a variação de taxas de conversão de recursos em funcionamentos e capacitações e; ii) a natureza dos parâmetros (grupo ou indivíduo) das taxas de conversão. (COMIM, 2008, p. 168).

Segundo Comim (2008),

When engaging in a measurement exercise, the assumption of human diversity should be translated into an empirical hypothesis to be tested. It remains to be seen empirically how diverse human beings are within different communities and societies. Thus, the relevance of this element for measuring capabilities requires that the assumption should

*have the status of an empirical hypothesis or an 'empirical precondition' to be verified before the application of the approach.*¹⁰¹ (COMIM, 2008, p.169)

Por fim, Comim (2008) salienta que a mensuração de capacitações, em um sentido amplo, poderia prover uma forma empírica de compreender as relações entre diferentes valores e suas heterogeneidades. (COMIM, 2008, p.169).

Especificamente no caso de avaliações de intervenções sociais a compreensão da diversidade humana implica que não haverá projetos sociais de qualquer natureza que possa ser aplicado de forma imutável a qualquer população ou problema específico. Desta forma, é imprescindível que a avaliação busque compreender (1) se de fato existe o problema que se quer amenizar naquela população; (2) se as ações necessárias à solução do problema são coerentes com as especificidades desta população, de seu ambiente social, econômico e político; e, (3) se a população alvo do projeto foi bem selecionada. Qualquer dissonância nestas questões pode resultar em um projeto bem implementado, bem conduzido, mas sem qualquer efeito na população-alvo.

2.4.3 Pluralidade de valores e razões

Os objetivos das pessoas podem ser extremamente diversos e ir bem além da promoção de um único espírito de auto-interesse, suas escolhas em busca de seus objetivos pessoais podem ser parte de uma visão moral que envolve alguma preocupação com a decência de comportamento, permitindo que outras pessoas possam perseguir suas metas também. A insistência da chamada teoria da escolha racional sobre a definição de racionalidade simplesmente como promoção inteligente de interesse pessoal é extremamente exíguo para entender de fato as motivações humanas que envolvem percepções, valores e objetivos diversos. (SEN, 2009, p.194). Questões

¹⁰¹ Ao se engajar no exercício de mensuração, o pressuposto da diversidade humana deve ser traduzido em hipóteses empíricas que possam ser testadas. Permanece ser visto empiricamente o quão diversos são os seres humanos dentro de diferentes comunidades e sociedades. Assim, a relevância deste elemento para a mensuração das capacitações requer que o pressuposto deva ter o status de uma hipótese empírica ou uma pré-condição empírica para ser verificada antes da aplicação do enfoque. (Tradução nossa).

estas que já vem sendo discutidas por Sen desde a publicação de seu artigo ‘*Rational Fools: A critique of the behavioral foundations of Economic Theory*’, em 1977.

Sen (1992) ao discutir a questão de vidas, capacitações e liberdades dá o exemplo do bem-estar alcançado por uma pessoa que está passando fome e afirma ser de interesse direto saber se a pessoa está jejuando ou simplesmente não tem os meios adequados para ter quantidade suficiente de comida. De forma similar, escolher um estilo de vida não é exatamente igual a ter este estilo de vida não importa de que forma foi escolhido. O bem-estar de um indivíduo depende da forma em que este estilo de vida emergiu¹⁰², ou seja, em que medida as oportunidades geradas estão em acordo com o que os próprios indivíduos valorizam. (SEN, 1992, p.51)

A pluralidade de razões que uma teoria de justiça tem de acomodar, não só se refere à diversidade de objetos de valor, que a teoria reconhece como significativa, mas também com o tipo de preocupações de que a teoria pode dar lugar, por exemplo, sobre a importância de diferentes tipos de igualdade ou a liberdade. Julgamentos sobre a justiça tem que levar em conta a tarefa de acomodar diferentes tipos de razões e preocupações de avaliação. O reconhecimento de que muitas vezes podemos priorizar e ordenar a importância relativa de considerações concorrentes não indica que todos os cenários alternativos podem ser sempre totalmente ordenados, até pela mesma pessoa. (SEN, 2009, p. 396).

Em termos avaliativos isso quer dizer que a escolha das variáveis dependentes e os critérios de sucesso de determinado programa tem que levar em conta, não apenas o bem-estar gerado para os indivíduos impactados pelo programa, mas também de que forma este programa pode afetar positivamente ou negativamente outros valores e preocupações importantes destes beneficiários, ou seja, não apenas os resultados, mas os processos que foram engendrados para a realização destes resultados devem estar no escopo da avaliação.

¹⁰² Na obra de Sen (2009) o exemplo é retomado, “*For example, in terms of being hungry and undernourished, a person who voluntarily fasts, for political or religious reasons, may be just as deprived of food and nourishment as a famine-stricken victim. Their manifest under nutrition – their achieved functioning – may be much the same, and yet the capability of the well-off person who chooses to fast may be much larger than that of the person who starves involuntarily because of poverty and destitution. The idea of capability can accommodate this important distinction, since it is oriented towards freedom and opportunities, that is, the actual ability of people to choose to live different kinds of lives within their reach, rather than confining attention only to what may be described as the culmination – or aftermath – of choice.*” (SEN, 2009, p. 237)

2.4.4 Respeito à condição de agente do indivíduo

O respeito à condição de agente do indivíduo é resultante da centralidade da liberdade neste enfoque, conforme já salientado anteriormente em conjunto com a pluralidade de valores analisada anteriormente. Fundamentado em sua visão de desenvolvimento como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam¹⁰³, neste enfoque a vantagem de um indivíduo é julgada pela sua real capacidade de fazer ou ser o que este próprio indivíduo valoriza. Ou seja, um indivíduo terá menor vantagem se tiver menor capacidade real em alcançar as coisas que valoriza. (SEN, 2009).

Nessa abordagem, segundo Sen (2000) agente é visto,

[...] as someone who acts and brings about change, and whose achievements can be judged in terms of her own values and objectives, whether or not we assess them in terms of some external criteria as well. This work is particularly concerned with the agency role of the individual as a member of the public and as a participant in economic, social and political actions (varying from taking part in the market to being involved, directly or indirectly, in individual or joint activities in political and other spheres)¹⁰⁴. (SEN, 2000, p.19)

¹⁰³ Nesta abordagem, a expansão da liberdade é considerada (1) o fim primordial e (2) o principal meio do desenvolvimento. Podemos chamá-los, respectivamente, o “papel constitutivo” e o “papel instrumental” da liberdade no desenvolvimento”. O papel constitutivo relaciona-se à importância da liberdade substantiva no enriquecimento da vida humana. As liberdades substantivas incluem capacidades elementares como por exemplo ter condições de evitar privações como a fome, a subnutrição, a morbidez evitável e a morte prematura, bem como as liberdades associadas a saber ler e fazer cálculos aritméticos, ter participação política e liberdade de expressão etc. Nessa perspectiva constitutiva, o desenvolvimento envolve a expansão das liberdades humanas, e sua avaliação tem de basear-se nessa consideração. (Sen, 2010, p.55). Entre os papéis instrumentais da liberdade no desenvolvimento encontram-se (1) liberdades políticas, (2) facilidades econômicas, (3) oportunidades sociais, (4) garantias de transparência e (5) segurança protetora. Estes papéis distintos, mas altamente inter-relacionados influencia crucialmente o processo de desenvolvimento. A liberdade é central para o processo de desenvolvimento por duas razões: (1) a razão avaliatória – a avaliação do progresso tem de ser feita verificando-se primordialmente se houve aumento das liberdades das pessoas; (2) A razão da eficácia – a realização do desenvolvimento depende inteiramente da livre condição de agente das pessoas.

¹⁰⁴ [...] como alguém que age e que traz as mudanças, e de quem as realizações podem ser julgadas em termos de seus próprios valores e objetivos, se ou não nós os avaliamos em termos de algum critério externo, também. Este trabalho está particularmente preocupado com o papel de agente do indivíduo como membro do público e como um participante nas ações políticas, econômicas e sociais (variando desde tomar parte no mercado até estar envolvido, diretamente ou indiretamente, em atividades individuais ou conjuntas na esfera política e outras). (Tradução nossa)

Da mesma forma como ocorre no critério anterior, é importante para uma avaliação que as realizações sejam julgadas em termos dos valores e objetivos dos próprios indivíduos, em termos práticos, os beneficiários de um projeto não podem ser excluídos do processo de definição de critérios de sucesso de uma determinada intervenção social.

Ademais, qualquer tipo de intervenção social deve buscar a ampliação da independência e autonomia dos indivíduos, de forma que sejam sustentáveis e perenes. De maneira análoga uma avaliação deve incorporar elementos que sejam capazes de mensurar a liberdade de agência (*agency freedom*) de seus beneficiários.

Desta forma, a construção de uma estrutura de avaliação desde o princípio deve incorporar a questão de agência de seus beneficiários, tanto no momento de concepção de intervenções como na avaliação de seus efeitos.

2.4.5 Responsabilidade e poder efetivo

Em relação ao elo entre responsabilidade e poder efetivo, Sen (2008) argumenta que diferentemente das teorias de contrato social, que se justificam intrinsecamente pela ideia de obrigações mútuas para alcançar os benefícios da cooperação social, a responsabilidade ou a justificativa da ação social no enfoque do desenvolvimento humano se baseia no poder efetivo propiciado pela capacitação. Desta forma, a capacitação neste enfoque, não é vista apenas como um conceito de vantagem humana, mas também um tipo de poder que gera automaticamente a responsabilidade.

Freedom in general and agency freedom in particular are parts of an effective power that a person has, and it would be a mistake to see capability, linked with these ideas of freedom, only as a notion of human advantage: it is also a central concern in understanding our obligations. This consideration yields a major contrast between happiness and capability as basic informational ingredients in a theory of justice, since happiness does not generate obligations in the way that capability inescapably must do, if the argument on the responsibility of effective

*power is recognized. There is, in this respect, a significant difference between well-being and happiness, on one side, and freedom and capability, on the other*¹⁰⁵. (SEN, 2009, p. 271)

Além da responsabilidade em relação aos outros, principalmente, no caso de intervenções sociais a responsabilidade gerada pelas capacitações deve ser considerada no próprio desenho dos programas e na avaliação de seus resultados. O impacto no indivíduo só se concretiza de forma sustentável e completa quando a questão da responsabilidade é de fato incorporada e introjetada no comportamento futuro de seus respectivos beneficiários.

2.4.6 Alcance Global

Como visto, a importância da universalidade se dá em duas bases distintas. Primeiramente, as relações entre os indivíduos já transpuseram fronteiras nacionais, portanto estas novas relações globais devem ser também objetos da justiça e as relações entre diferentes nações são interdependentes. *“Relations between different countries or polities are omnipresent in an interdependent world, and operate in interactive ways”*.¹⁰⁶ (SEN, 2009, p.140)

Por outro lado, ir além das fronteiras permite a expansão de perspectivas diminuindo o paroquialismo¹⁰⁷. Ao contrário de se buscar princípios universais, a justiça requer um entendimento global das relações entre os indivíduos e a apreensão de diferentes modelos de arranjos sociais que podem atuar como contra ponto a modelos existentes em determinadas

¹⁰⁵ Liberdade de forma geral e liberdade de agência em particular são partes de um poder efetivo que uma pessoa possui, e seria um erro ver a capacitação, ligada a estas ideias de liberdade, somente como uma noção de vantagem humana: é também uma preocupação central no entendimento de nossas obrigações. Esta consideração gera um contraste entre felicidade e capacitação como ingredientes informacionais básicos em uma teoria de justiça, já que felicidade não gera obrigações na forma que capacitações inevitavelmente gera, se o argumento sobre a responsabilidade do poder efetivo é reconhecido. Há, neste respeito, uma diferença significativa entre bem-estar e felicidade, de um lado, e liberdade e capacitação, no outro. (Tradução nossa).

¹⁰⁶ Relações entre diferentes países ou políticas são onipresentes em um mundo interdependentes, e operam de forma interativa. (Tradução nossa)

¹⁰⁷ *“Each country, or each society, may have parochial beliefs that call for more global examination and scrutiny, because it can broaden the class and type of questions that are considered in that scrutiny, and because the factual presumptions that lie behind particular ethical and political judgements can be questioned with the help of the experiences of other countries or societies. Globally sensitive questioning can be more important in a fuller assessment than local discussions on, say, the facts and values surrounding women’s unequal position, or the acceptability of torture or – for that matter of capital punishment”* (SEN, 2009, p.71)

regiões¹⁰⁸. Segundo Sen (2009), *“the demands for open impartiality make the global perspective a necessity for a full consideration of justice anywhere in the contemporary world”*¹⁰⁹. (SEN, 2009, p.328).

Em respeito ao alcance global da justiça, uma matriz avaliativa pode se beneficiar através do conhecimento de mecanismos de intervenções sociais constituídos em outras localidades, que propiciaram resultados positivos e que podem ou não funcionar como modelos para o programa a ser avaliado, considerando as respectivas adaptações ao contexto estudado.

2.4.7 Contexto institucional real

A despeito das críticas sobre o individualismo do enfoque das capacitações¹¹⁰, um correto entendimento desta abordagem permite entender o impacto do contexto institucional sobre as oportunidades reais dos indivíduos. Primeiramente, o foco em realizações sociais reais evidencia que a avaliação deve realizada sobre fatos reais que apenas se concretizam a partir de uma relação interdependente entre o comportamento dos indivíduos e suas instituições.

¹⁰⁸ Sobre isto, Sen (2006) já listava as razões pelas quais o entendimento da justiça em termos globais se faz necessária, *“The reasons to go beyond the contracting parties in a nation state include at least three distinct concerns: (1) the interests of other people may be affected (for example, by national policies on “global warming,” or for that matter what is called the “war against terror”); (2) the local parochialism shared by all (or nearly all) the persons within a given society may call for a distant challenge in the interest of objectivity; and (3) additional knowledge about what is feasible can be acquired from the experiences of other countries. [...] On the last issue, it is worth mentioning that the understanding in different countries of social feasibilities (relevant, for example, for gender justice) and economic feasibilities (relevant, for example, for policies against poverty) is significantly influenced in the contemporary world by learning from the experiences, successes and failures of other countries”*. (SEN, 2006, p.235)

¹⁰⁹ As demandas por imparcialidade aberta faz que a perspectiva global uma necessidade de inteira consideração da justiça em qualquer lugar no mundo contemporâneo. (Tradução nossa).

¹¹⁰ Ponto que sera abordado no capítulo posterior sobre metodologia, item individualismo metodológico.

Figura 4: Esquema realizações sociais, indivíduos e instituições



Fonte: Autora

Segundo, o reconhecimento de que o bem-estar, a liberdade e os valores dos indivíduos são em parte determinados pelo contexto em que estes estão inseridos. Desta forma, tanto instituições formais como leis ou informais como hábitos e costumes devem ser apreciados na avaliação das vantagens dos indivíduos.

The capability approach concerns with people's ability to live the kind of lives they have reason to value brings in social influences both in terms of what they value (for example, 'taking part in the life of the community') and what influences operate on their values (for example, the relevance of public reasoning in individual assessment)¹¹¹. (SEN, 2009, p. 244)

Sen (2009) enfatiza que mesmo que neste enfoque os princípios de justiça não são definidos em termos de instituições, mas em termos da vida e da liberdade das pessoas envolvidas, as instituições exercem um papel instrumental significativo na busca por justiça. Juntamente com os determinantes do indivíduo e o comportamento social, uma escolha apropriada de instituições tem um lugar importante no empreendimento de se aumentar a justiça. Instituições podem contribuir diretamente na vida que as pessoas podem levar em consonância com o que elas têm razão para valorizar. As instituições podem também ser importantes em facilitar as habilidades dos indivíduos no escrutínio de seus valores e prioridades, especialmente através da discussão pública. (SEN, 2009, p. xii)

Desta forma, Sen (2000) afirma que uma variedade de instituições sociais contribui para o processo de desenvolvimento precisamente por meio de seus efeitos sobre o aumento e

¹¹¹ O enfoque da capacitação se preocupa com a habilidade das pessoas em viver o tipo de vida que tem razão para valorizar traz em influencias sociais, tanto em termos do que eles valorizam (por exemplo, tomar parte na vida da comunidade) e que influencia operam em seus valores (por exemplo, a relevância da razão pública na avaliação individual). (Tradução nossa).

sustentação das liberdades individuais. Assim, a análise do desenvolvimento requer uma compreensão integrada dos papéis respectivos dessas diferentes instituições e suas interações. A formação de valores e a emergência e a evolução da ética social são igualmente partes do processo de desenvolvimento que demandam atenção, junto com o funcionamento dos mercados e outras instituições. (SEN 2000, p. 297).

No contexto da avaliação a incompreensão da forma como estas diversas instituições impactam e interagem com os mecanismos e atividades de um projeto social pode restringir as possibilidades do avaliador em identificar as causas de sucesso ou insucesso de um determinado projeto.

2.4.8 Razão Pública e Participação política

The connection between public reasoning and the choice and weighting of capabilities in social assessment is important to emphasize. It also points to the absurdity of the argument that is sometimes presented, which claims that the capability approach would be usable – and ‘operational’ – only if it comes with a set of ‘given’ weights on the distinct functionings in some fixed list of relevant capabilities. The search for given, pre-determined weights is not only conceptually ungrounded, but it also overlooks the fact that the valuations and weights to be used may reasonably be influenced by our own continued scrutiny and by the reach of public discussion. It would be hard to accommodate this understanding with inflexible use of some pre-determined weights in a non-contingent form¹¹². (SEN, 2009, p. 242)

Discussão pública e deliberação podem resultar em uma melhor compreensão do papel, alcance e significado de funcionamentos particulares e suas combinações. Isso vale também para o papel da educação pública de hoje, por exemplo, sobre os hábitos de saúde, comida ou a decisão de fumar,

¹¹² “Also, the choice of weights may depend on the nature of the exercise (for example, whether we are using the capability perspective to assess poverty or to guide health policy, or using it to assess the inequality of overall advantages of different persons). Different questions can be addressed using the capability information, and the diversity of the exercises involved can, sensibly enough, lead to rather different choices of weights”. (SEN, 2009, p. 243).

A conexão entre a razão pública e a escolha e a ponderação das capacitações na avaliação social é importante enfatizar. Isto também aponta para o absurdo do argumento que é as vezes apresentado, que reivindica que o enfoque das capacitações seria utilizável – ‘operacionalizável’ – somente se viesse com um conjunto de pesos ‘dados’ dos distintos funcionamentos em alguma lista fixa de capacitações relevantes. A busca por pesos dados e pré-determinados não é somente conceitualmente sem fundamento, mas também ignora o fato que as valorizações e os pesos a serem usados podem ser razoavelmente influenciados por nosso próprio escrutínio contínuo e pelo alcance da discussão pública. Seria difícil acomodar este entendimento com o uso inflexível de alguns pesos pré-determinados de forma não contingencial. (Tradução nossa).

e é relevante para a compreensão da necessidade de um debate aberto sobre questões de intolerância à imigração, questões raciais, a falta de direitos médicos ou a posição das mulheres na sociedade, sem desencadear paternalismo alegado. “*There is a lot of reasoning that can – and in many societies does – challenge the unquestioned hegemony of ‘feelings’ and unexamined sentiments over all else*”(SEN, 2009, p.276). O engajamento na razão pública é essencial para a busca da justiça em uma sociedade.

Na avaliação, a razão pública deve ser utilizada para discussão entre os diferentes *stakeholders* da intervenção com o intuito de se entender as injustiças que devem ser combatidas, os processos ou os tipos de intervenções demandadas e, principalmente os critérios de sucesso de uma intervenção.

O quadro abaixo sintetiza os principais critérios de justiça discutidos anteriormente e suas relações com as dimensões instrumentais da justiça, ou seja, epistemológicas e metodológicas que serão o tema da próxima parte.

Quadro 3: Instrumentalização dos Critérios de Justiça

CRITÉRIOS DE JUSTIÇA	Vida e liberdade Humana	Realizações Sociais efetivas
Imparcialidade (Valor da justiça)	<ul style="list-style-type: none"> • Diversidade Humana • Pluralidade de valores • Condição de Agente • Responsabilidade e poder efetivo 	<ul style="list-style-type: none"> • Matriz institucional • Alcance Global • Equidade • Escolha social
Racionalidade (Instrumento da justiça)	<ul style="list-style-type: none"> • Escrutínio da Razão • Escolha razoável • Poder moral • <i>Open-minded engagement</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Razão Pública • Decisões sociais participatórias • Expectador imparcial de Adam Smith • Avaliação comparativa • Pluralidade de princípios competitivos
Objetividade (Método da justiça)	<ul style="list-style-type: none"> • Objetividade posicional e transposicionalidade • Pluralidade de razões imparciais. 	<ul style="list-style-type: none"> • Incompletude na avaliação social • Resultados abrangentes • Imparcialidade aberta • Ranking parciais

Este capítulo buscou determinar e fundamentar os aspectos normativos ou éticos de uma estrutura metodológica para avaliação do desenvolvimento, respeitando critérios de justiça. Por sua vez, o capítulo seguinte buscará interpretar estes critérios no escopo epistemológico e metodológico necessários para a condução do exercício avaliativo de intervenções sociais.

3 ASPECTOS INSTRUMENTAIS DA JUSTIÇA NA AVALIAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO: PRESSUPOSTOS EPISTEMOLÓGICOS E METODOLÓGICOS

“Reasoning is central to the understanding of justice even in a world which contains much ‘unreason’; indeed, it may be particularly important in such a world”

Amartya Sen, The Idea of Justice, 2009, p. xix

3.1 Introdução: Desafios da instrumentalização da Justiça na avaliação

Grande parte das críticas ao enfoque das capacitações diz respeito ao seu nível de concretude ou sobre a sua capacidade de operacionalização¹¹³. Dada a multidimensionalidade do enfoque para a apreciação do bem-estar, somado a isso questões sobre autonomia e agência do indivíduo, torna a avaliação em termos metodológicos um processo difícil, mas crucial para o entendimento do desenvolvimento. Quais as capacitações que devem ser selecionadas para o estudo avaliativo? Como estas capacitações podem ser medidas, comparadas e agregadas? De que forma conflitos de valor podem ser resolvidos?

Sobre a questão de operacionalização Alkire (2005) faz cinco observações: primeiro a operacionalização não é um processo que pode ocorrer apenas uma vez. Apesar de que alguns pesquisadores esperam encontrar soluções perfeitas quanto a este processo, seu caráter de incompletude evidencia que muitas vezes a pesquisa deve ser feita diversas vezes ou de distintas formas até que o fenômeno possa ser compreendido. Segundo, a operacionalização do enfoque das capacitações necessita ocorrer não apenas em diferentes países, mas também em diferentes níveis e em respeito a diferentes problemas, ou aspectos do desenvolvimento. A terceira observação é que, em abstrato, a abordagem das capacitações pode parecer complicado, mas os problemas de desenvolvimento não são abstratos. A quarta observação diz respeito ao fato de que apesar do desejo de muitos pesquisadores em operacionalizar o enfoque das capacitações sob a forma de preencher lacunas com informações e julgamentos de valor, isto não é possível. De acordo com a autora, Sen desenvolveu um mapa analítico com importantes variáveis que pode ser

¹¹³ Sobre as principais críticas ver Sugden (1993, 2006).

útil aos empreendedores sociais que são profundamente sensíveis ao contexto, e que podem ser adaptadas, modeladas e ajustadas a diferentes níveis institucionais, períodos de tempo, grupos entre outros. A objeção de Sen de *'fill in all of the blanks'*, evidencia sua decisão de deixar a priorização das capacidades básicas para aqueles que estão engajados diretamente no problema, demonstra respeito pela agência daqueles que se utilizarão deste enfoque. Se os pesquisadores aplicarem o enfoque das capacitações de forma consistentes com seus princípios, então sua operacionalização dependerá da participação refletida de diversos usuários e de muito debate público. Por esta razão, o enfoque das capacitações, segundo Alkire (2005) é muito propício a empreendimentos participatórios, mas infelizmente não se cristaliza em uma teoria. (ALKIRE, 2005, p. 125).

Comim (2008) salienta que este exercício de avaliação, do núcleo do enfoque das capacitações, traz diferentes camadas de complexidade para sua mensuração: (i) Primeiramente, conduz a uma multiplicidade de variáveis e uma pluralidade de espaços relevantes que são na maioria das vezes heterogêneos; (ii) Segundo, este enfoque requer uma solução para a complexa questão da importância variável de diferentes funcionamentos e como as pessoas os avaliam. Enquanto, muitos funcionamentos podem ser essenciais e importantes para uma 'boa vida', outros podem ser triviais e mesmo ruins. (iii) Terceiro, requer uma solução para o problema de caracterização do 'aspecto de agência' da vida humana e suas relações com os funcionamentos dos indivíduos e suas capacitações. (COMIM, 2008, p. 163).

Robeyns (2005) por sua vez acrescenta que o enfoque das capacitações não é uma teoria que possa *explicar* pobreza, desigualdade ou bem-estar; ao em invés disso provê um ferramental e uma estrutura através da qual pode se *conceituar* e *avaliar* este fenômeno. (ROBEYNS, 2005, p. 94).

Robeyns (2005) ainda afirma que o enfoque das capacitações é primordialmente uma estrutura de pensamento, uma forma de se pensar sobre questões normativas; portanto, um paradigma – vagamente definido – que pode ser usado para uma variedade de propósitos de avaliação. O enfoque concentra-se nas informações que são necessárias para se fazer julgamentos sobre o bem-estar dos indivíduos, políticas sociais, e etc. O enfoque das capacitações também identifica os constrangimentos sociais que podem influenciar e restringir tanto o bem-estar como os exercícios avaliativos. (ROBEYNS, 2005, p. 96).

A despeito destas dificuldades e, principalmente no que tange ao estudo em questão, Osmani (2008) no capítulo *The Sen system of social evaluation* argumenta que os desenvolvimentos de Sen se constituem em um sistema coerente de avaliação, construído a partir de um processo dialético de engajamento com outros pensadores do passado e do presente¹¹⁴.

Desta forma, busca-se neste capítulo mostrar que os desenvolvimentos teóricos do enfoque das capacitações possuem uma base epistemológica clara que permite identificar as melhores formas de se extrair e se analisar as informações relevantes para a avaliação do desenvolvimento de acordo com suas especificidades metodológicas.

O que se percebe é que as qualidades necessárias para o conhecimento dito ‘verdadeiro’, não são somente obtidas a partir de um extremo rigor metodológico que, por resultado, esvazia a concepção de racionalidade, do indivíduo e, conseqüentemente, de seu desenvolvimento. A busca incessante nos trabalhos de Sen por objetividade e racionalidade e, no caso da justiça, imparcialidade, demonstram que há uma forma mais rica de se entender o indivíduo e suas relações de forma mais abrangente e justa sem perder os atributos desejáveis que foram promulgados pelo método científico.

A questão subjacente é que a criação de grandes dicotomias tanto no entendimento da economia como sobre as questões metodológicas da filosofia da ciência, acarretam em uma limitação do entendimento do fenômeno do desenvolvimento tanto humano como social.

Muito além da questão da inserção da justiça na avaliação do desenvolvimento busca-se demonstrar que um conhecimento mais profundo da pesquisa social e de suas metodologias permite gerar novas relações e por conseqüência, um entendimento mais rico sobre elas.

Desta forma, este capítulo tem como objetivo o aprofundamento destes aspectos na visão de justiça adotada com base no enfoque das capacitações. A partir da visão de justiça obtida na análise anterior - *foco na vida e liberdade humana de forma imparcial, racional e objetiva levando em consideração comportamentos humanos reais e instituições existentes, ou seja, realizações sociais efetivas com o objetivo de aumentar a justiça ou diminuir as injustiças a partir da análise comparativa de diferentes arranjos sociais* - serão exploradas três aspectos

¹¹⁴ Osmani (2008) cita mais notadamente Aristotle, Adam Smith, Karl Marx, John Stuart Mill and Immanuel Kant do passado e do presente John Rawls, Kenneth Arrow, Isaiah Berlin and Bernard Williams. (OSMANI, 2008, p. 16)

epistemológicos essenciais deste enfoque: objetividade, racionalidade e imparcialidade.. Outras questões metodológicas relevantes como individualismo e consequencialismo também serão abordadas.

3.2 Objetividade

No artigo *Well-being, Agency and Freedom*, 1984, Sen busca esclarecer os principais desafios epistemológicos e metodológicos de uma teoria de bem-estar, que se propõe a lidar de forma criteriosa com a diversidade humana.

Em relação aos aspectos epistemológicos, apesar de admitir que um enfoque moral consistente requer que a função de avaliação moral seja relativa a posição (*position-relative*), afirma que este não é relativo ao sujeito (*subject-relative*). Desta forma, se posiciona como uma avaliação moral perfeitamente consistente com uma epistemologia objetiva dos valores morais. (SEN, 1984, p184).

The case for position relativity in moral valuation has been outlined, and it has been argued that position relativity is consistent with authorship invariance, and indeed with the corresponding aspect of objectivity in moral beliefs. The importance of the informational perspective suggests the need for improving the standard informational accounts of states of affairs¹¹⁵. (SEN, 1984, p. 184)

A objetividade opera um papel crucial no sistema de avaliação de Sen. Este papel é exercido através de ao menos três distintas funções. A imparcialidade, característica central para a visão ética e normativa da justiça, é obtida através de uma objetividade ética. A racionalidade, instrumento que permite a objetividade ética através do escrutínio da razão. E, por sua vez, a objetividade epistemológica necessária, ou *authorship invariance*, é obtida pela objetividade posicional. Cada um destes aspectos será abordado de forma separada a seguir.

¹¹⁵ O caso da relatividade posicional na avaliação moral foi delineado, e argumentou-se que a relatividade posicional é consistente com a invariância de autoria, e com o aspecto correspondente da objetividade nas crenças morais. A importância da perspectiva informacional sugere a necessidade de se aperfeiçoar os padrões informacionais dos estados resultantes. (Tradução nossa).

3.2.1 Objetividade – Aspectos Epistemológicos

O aspecto epistemológico da objetividade na abordagem seniana é exercido pelo conceito da objetividade posicional, “*The nature of objectivity in epistemology, decision theory, and ethics has to take adequate note of the parametric dependence of observation and inference on the position of the observer*”¹¹⁶. (SEN, 2002. p. 463)

Desta forma, o que é observado pode variar de posição a posição, mas diferentes pessoas podem conduzir suas respectivas observações na mesma posição e fazer as mesmas observações. O parâmetro posicional não precisa ser apenas relativo à localização (ou estar relacionado a qualquer espaço geográfico), mas pode incluir qualquer condição que (1) pode influenciar a observação, e (2) pode ser aplicado parametricamente a diferentes pessoas.

O autor argumenta que a variabilidade posicional não é apenas relevante ao conceito clássico de objetividade, mas é geralmente relevante para a objetividade nas decisões relacionadas às crenças como as ações também. Segundo Sen em seu livro ‘*Rationality and Freedom*’ (2002) a objetividade dependente da posição (*position-dependent objectivity*) é importante em diferentes contextos e em diferentes modos:

- a) ***É um conceito central nas afirmações diretamente observacionais***; A objetividade pode requerer invariância interpessoal quando a posição observacional é fixada, mas este requisito é inteiramente compatível com relatividade posicional das observações. Diferentes pessoas podem ocupar a mesma posição e confirmar a mesma observação; e a mesma pessoa pode ocupar diferentes posições e fazer distintas observações. Objetividade, neste sentido, não é tanto a “*view from nowhere*”, mas a “*view of no one in particular*”¹¹⁷. Afirmações observacionais podem ser tanto ‘*position-dependent*’ como ‘*person-invariant*’.
- b) ***Exerce um papel crucial no processo de se adquirir conhecimento científico***; Em termos epistemológicos a demanda por invariância como requisito de objetividade em afirmações

¹¹⁶ A natureza da objetividade na epistemologia, teoria da decisão, e ética tem que levar em consideração da dependência paramétrica da observação e inferência na posição do observador. (Tradução nossa).

¹¹⁷ Referência ao título do livro de Thomas Nagel, *The View from Nowhere*, onde o autor através do conceito clássico a objetividade é vista na invariância com respeito aos observadores individuais e suas posições.

observacionais se relaciona com o fato que é possível checar se a afirmação pode ser reproduzida por outros se colocados em posição similar. O autor argumenta que objetividade posicional tem que ser importante como parte da ciência mesmo em termos dos entendimentos convencionais do mundo real. Mas sua relevância seria mais constitutiva se a concepção do que é o objeto não fosse desassociado das ações observacionais e reflexivas. Observações são inevitavelmente *'position-based'*, mas o raciocínio científico não precisa estar baseado em informações observacionais de apenas uma posição específica. Há necessidade do que pode ser chamado de avaliação "transposicional". Este escrutínio transposicional demanda algum tipo de coerência entre diferentes visões posicionais.

- c) ***É importante para se compreender a objetividade de crenças, mesmo quando estas estão 'erradas' ou distorcidas ('objective illusion');*** O papel da posicionalidade pode ser particularmente crucial na interpretação de ilusões sistemáticas e mal entendidos persistentes que podem ser centrais para análises sociais e questões públicas. Ilusão neste sentido se relaciona com crenças que são formadas a partir de uma limitada classe de posições observacionais. (Exemplos: morbidez e viés de gênero)
- d) ***Sua noção pode ser usada para reavaliar de forma crítica o conceito de subjetividade e relativismo cultural;*** A necessidade do exercício posicional é parte do escrutínio interno do país em questão e não deve ser confundido com uma *'alien critique'*, ou seja, indivíduos dentro de uma mesma comunidade podem ocupar diferentes posições e evidenciar que algumas crenças ditas culturais são apenas crenças da maioria e não questões culturais.
- e) ***Objetividade posicional é central para a teoria da decisão;*** Já que a pessoa tem que decidir o que fazer com base no que ela tem razões para acreditar; as expectativas de um indivíduo podem ser sistematicamente revisadas a partir de novas informações, mas em cada uma destas revisões busca-se ser objetivo à luz do que se tem razão para acreditar naquele momento.
- f) ***A auto avaliação da aceitabilidade ética da ação de um indivíduo deve levar em conta a posição específica do indivíduo como também suas próprias ações e o 'state of affairs' que incluem essas ações;*** Esta é uma questão central no julgamento e alcance da ética

consequencialista ao lidar com preocupações deontológicas e valores morais relativos ao agente (*agent-relative*)¹¹⁸.

3.2.2 Objetividade como Imparcialidade - Justiça

De acordo com Sen (2009), o papel da imparcialidade na avaliação da justiça e de arranjos sociais, é central para o entendimento da justiça. Mas segundo o autor, existem formas distintas de se agregar a imparcialidade em diferentes enfoques e segundo o autor esta distinção é extremamente relevante para se entender a essência da justiça de cada um deles.

Desta forma, Sen argumenta sobre a existência de duas formas de se invocar a imparcialidade que necessitam cuidadosa investigação, as quais o autor denomina imparcialidade ‘aberta’ e imparcialidade ‘fechada’.

Na imparcialidade fechada, o procedimento de se fazer julgamentos imparciais invoca somente os membros de uma determinada sociedade ou nação para quem os julgamentos estão sendo feitos. Sen identifica a imparcialidade na teoria de justiça como equidade de Rawls como um caso de imparcialidade fechada. Nesta perspectiva a imparcialidade é agregada à teoria a partir do dispositivo da posição original e baseado em um contrato social entre cidadãos de uma determinada comunidade política. Nenhum indivíduo fora deste contrato está envolvido nestes julgamentos ou pode ter qualquer participação.

Um dos primeiros problemas que existe na imparcialidade fechada segundo Sen se refere à questão do contrato. E enumera ao menos três problemas desta visão: (i) justiça é, em parte, uma relação em que as ideias de obrigação mútua são importantes, se há uma intuição de que existe preocupação para com os outros, uma teoria de justiça deveria ser capaz de incluir as pessoas que estão na órbita dos pensamentos sobre justiça, que podem ser de dentro de um mesmo país ou de uma mesma identidade além destas fronteiras, como religião, gênero crenças políticas etc.; (ii) as ações de um país pode influenciar seriamente as vidas de pessoas de outras localidades e se há efeitos diretos ou indiretos, as vozes destas pessoas deveriam ser incluídas, a medida do possível,

¹¹⁸ Este ponto será analisado no tópico sobre consequencialismo

nos julgamentos do que é justo ou injusto; (iii) a possibilidade do paroquialismo ao se negligenciar todas as outras vozes. Segundo Sen,

*[...] assessment of justice demands engagement with the ‘eyes of mankind’, first, because we may variously identify with others elsewhere and not just with our local community; second, because our choices and actions may affect the lives of others far as well as near; and third, because what they see from their respective perspectives of history and geography may help us to overcome our own parochialism*¹¹⁹. (SEN, 2009, p. 130).

De forma distinta, no caso da imparcialidade aberta, o procedimento de se realizar avaliações imparciais pode (e o autor salienta que em muitos casos *deve*) invocar julgamentos, entre outros, de pessoas fora do grupo focal, como forma de se evitar o viés do paroquialismo.

Sen, ao contrário de Rawls, ao invés de invocar a posição original ele se inspira no dispositivo do expectador imparcial de Adam Smith, como requerimento de imparcialidade. Através deste dispositivo se invocaria o julgamento desinteressado de qualquer expectador imparcial e justo, não necessariamente (de fato muitas vezes idealmente não) que faça parte do grupo focal. *“Impartial views may come from far or from within a community, or a nation, or a culture. Smith argued that there is room for – and need for – both*¹²⁰”. (SEN, 2009, p.123)

Sen enumera ao menos três pontos de divergência entre o enfoque rawlsiano e o do expectador imparcial derivado de Adam Smith: primeiro a insistência do que foi chamado de imparcialidade aberta, aceitando a legitimidade e importância da *‘enlightenment relevance’* e não apenas *‘membership entitlement’* das visões dos outros; segundo, o foco comparativo (e não apenas transcendental) da investigação de Smith indo além da busca por uma sociedade perfeitamente justa; e terceiro, o envolvimento de Smith com realizações sociais (indo além da busca única por instituições justas)¹²¹. (SEN 2009, p. 134)

¹¹⁹ A avaliação da justiça demanda um engajamento com o ‘olhos da humanidade’, primeiro, porque nós podemos muitas vezes nos identificar com outros de qualquer outro lugar que não na nossa comunidade local; segundo, porque nossas escolhas e ações podem afetar as vidas de outros tanto perto como longe; e terceiro, porque o que eles veem sob suas respectivas perspectivas históricas e geográficas pode ajudar-nos a superar nosso próprio paroquialismo. (Tradução nossa).

¹²⁰ Visões imparciais podem vir de longe ou de dentro de uma comunidade, ou nação ou cultura. Smith argumentou que existe espaço – e necessidade – de ambos. (Tradução nossa).

¹²¹ Ainda Segundo Sen (2009) *“[...] Smith requires the impartial spectator to go beyond that and at least see what the issues would look like with ‘the eyes of other people’, from the perspective of ‘real spectators’ – from both far and near”*. (SEN, 2009, p.136)

Ainda segundo Sen, o papel libertador da imparcialidade aberta permite que diferentes perspectivas não preconceituosas e não-viesadas possam ser levadas em consideração, e encoraja o benefício das intuições e ideias que vem de expectadores imparciais diferentemente situados. Ao se escrutinizar estas ideias conjuntamente, pode haver entendimentos comuns que emergem forçosamente, mas não é necessário presumir que todas as diferenças que surgem de perspectivas distintas podem ser solucionadas similarmente. Um guia sistemático para decisões refletidas pode surgir de ordenamentos incompletos que refletem conflitos não resolvidos. (SEN, 2009, p.144).

A relevância essencial que distintas perspectivas – algumas congruentes, outras divergentes – das pessoas do mundo (diversas como diversos são os seres humanos) é parte do entendimento que a imparcialidade aberta tende gerar. Não há nada derrotista neste reconhecimento, como diz Sen. (SEN, 2009, p.145).

Mas se a objetividade epistemológica, necessária à observação e a objetividade ética, necessária aos julgamentos de valor já foram discutidas ainda resta entender qual o papel exercido pela razão na busca por objetividade nas avaliações de justiça. Segundo Sen, na extensão que se busca por objetividade ética, a razão que é necessária tem que satisfazer o que pode ser visto como os requisitos da imparcialidade. Este será o ponto da seção seguinte.

3.2.3 Objetividade na razão prática e razão pública - Racionalidade

The remedy for bad reasoning lies in better reasoning, and it is indeed the job of reasoned scrutiny to move from the former to the latter. (SEN, 2009, p.49)

Racionalidade para Sen é interpretada, de forma abrangente, como a disciplina de sujeitar as escolhas de alguém – ações, objetivos, valores e prioridades – ao escrutínio da razão. Em vez de definir racionalidade como condições formuladas que tem sido propostas pela literatura (como satisfazer axiomas predeterminados de ‘consistência interna de escolha’ ou estar em conformidade com a busca inteligente do auto-interesse, ou ser alguma variação do

comportamento maximizador), racionalidade é vista por Sen em termos bem mais gerais, ou seja, a necessidade de sujeitar as escolhas de um indivíduo às demandas da razão. (SEN, 2002, p.4).

De forma mais ampla nas ‘razões para escolha’ há uma extrema diversidade, e segundo Sen seria um erro tentar eliminar esta diversidade através de algum ‘truque’ de definição ou por algum pressuposto empírico arbitrário da instrumentalidade complexa. *“Reason need not be second-guessed out in defining rationality”*. (SEN, 2002, p. 5)

Mesmo que a ideia de liberdade seja algumas vezes formulada independente de valores, preferências e razões, a liberdade não pode ser apreciada de forma completa sem alguma ideia do que uma pessoa prefere e tem razão para preferir.¹²² (SEN 2002, p. 5)

No que tange a discussão de justiça, o papel da racionalidade é ainda mais abrangente, pois tem que acomodar não apenas o escrutínio das razões individuais, mas também diferentes pontos de vistas buscando a objetividade ética. Segundo Sen existe a necessidade do argumento refletido, de uma pessoa, mas também dela em relação às outras pessoas, ao invés do que Sen chama de ‘tolerância desengajada’, com o conforto de resolução ‘preguiçosa’ na forma: ‘você está certo na sua comunidade e eu estou certo na minha’. O escrutínio da razão e imparcialidade é essencial. Contudo, o autor Sen salienta que mesmo o exame crítico mais vigoroso ainda pode deixar argumentos competitivos que conflitam e que não podem ser eliminados pelo escrutínio da imparcialidade. (SEN, 2009, p. x). E sobre isso afirma,

The case for reasoned scrutiny lies not in any sure-fire way of getting things exactly right (no such ways may exist), but on being as objective as we reasonably can. What lies behind the case for relying on reasoning in making ethical judgments are, I would argue, also demands of objectivity, and they call for a particular discipline of reasoning.

¹²² Segundo Sen (2002) isto não é meramente devido ao fato de que sem alguma liberdade de escolha, a ideia de escolha racional poderia ser completamente vaga. Mas também porque o conceito de racionalidade deve acomodar a diversidade de razões que motivam a escolha. Negar esta acomodação em favor da conformidade com alguns axiomas mecânicos pré-selecionados (na forma de requerimentos alegados de “consistência interna de escolha”), ou por alguma motivação “apropriada” pré-especificada (como a seleção canônica de “maximização do auto-interesse” como um guia exclusivo, rejeitando todas as outras preocupações que os indivíduos podem ter) envolveria, em efeito, uma negação básica da *liberdade de pensamento*. Os motivos para as escolhas não são sem razão, mas também não são regimentados pelo autoritarismo de axiomas dependentes do contexto ou pela necessidade de conformar com algumas especificações canônicas de objetivos e valores “apropriados”. Pois isto teria o efeito de arbitrariamente estreitar as ‘razões para escolha’ permissíveis, e isto certamente pode ser uma fonte substancial de não liberdade (*‘unfreedom’*) na forma de uma inabilidade do uso das razões de alguém para decidir sobre as escolhas e valores deste alguém. (SEN, 2002, p.5-6)

*The important role given to reasoning in this work relates to the need for objective reasoning in thinking about issues of justice and injustice*¹²³. (SEN, 2009, p.41)

Em relação à imparcialidade, entendimento e objetividade, Sen (2009) distingue duas diferentes questões de não-subjetividade: uma de *compreensão e comunicação em bases objetivas*, ou seja, cada crença e discurso de um indivíduo não estão confinados de forma inevitável na subjetividade pessoal que os demais não possam estar aptos a penetrar, e a *aceitabilidade objetiva*, na forma que as pessoas podem se engajar em debates sobre o quão corretas são as afirmações feitas por diferentes pessoas. (SEN, 2009, p.118).

As demandas da objetividade ética se relacionam com a habilidade de se participar da razão pública abertamente, e isto, por sua vez, se relaciona com a natureza imparcial das posições propostas e os argumentos a seu favor. A racionalidade que é buscada na análise dos requisitos de justiça incorporará algumas demandas básicas de imparcialidade, que são partes integrais da ideia de justiça e injustiça. (SEN, 2009).

A necessidade de objetividade para a comunicação e para a linguagem da razão pública é seguida por requisitos específicos da objetividade na avaliação ética, incorporando as demandas da imparcialidade. Objetividade em cada um destes sentidos tem um papel no exercício da razão pública, e estes papéis se relacionam, mas não são exatamente os mesmos. (SEN, 2009, p.122)

Segundo Sen, a razão pública é claramente uma característica essencial da objetividade nas crenças políticas e éticas e o escrutínio da razão de diferentes perspectivas é, também, uma parte importante das demandas de objetividade para convicções políticas e éticas. (SEN, 2009, p. 44)

Ademais, Sen (2009) salienta que ao celebrar a razão, não há qualquer sustentação particular em negar o papel da psicologia instintiva e as respostas espontâneas. Eles podem complementar um ao outro, e em muitos casos um entendimento do papel dos sentimentos pode constituir um bom assunto para a própria razão. (SEN, 2009, p. 49).

Segundo Sen (2009) a razão pública como uma estrutura para raciocínio de uma sociedade permite:

¹²³ O caso para o escrutínio refletido não se baseia em qualquer modo exato de obter as coisas exatamente corretas (esta forma não existe), mas em ser objetivo o quanto racionalmente podemos. O que está por trás do caso de se basear na reflexão para se fazer julgamentos éticos são as demandas da objetividade, e elas demandam um disciplina particular de reflexão. O importante papel dado à reflexão neste trabalho se relaciona a necessidade de raciocínio objetivo ao se pensar em questões de justiça e injustiça. (Tradução nossa).

- a) Foco na comparação e não somente no transcendental.
- b) Reconhecimento da pluralidade de princípios competitivos.
- c) Permite e facilita o re-exame.
- d) Permite as resoluções parciais.
- e) Diversidade de interpretações e *inputs*
- f) Ênfase na articulação precisa e *reasoning*
- g) Papel da razão pública na escolha social.

Ademais, a conexão básica entre razão pública, por um lado, e as demandas das decisões sociais participativas, no outro, não é apenas central para o desafio prático de se fazer a democracia mais efetiva, mas também para o problema conceitual de se embasar uma ideia adequada e articulada de justiça social nas demandas de escolha social e justiça.

Se os critérios instrumentais da justiça como a racionalidade, imparcialidade e objetividade já foram discutidos, ainda resta analisar outro aspecto instrumental importante da visão de justiça de Sen: o foco na avaliação das realizações sociais efetivas. Este é o tema da seção seguinte.

3.3 Realizações sociais efetivas – Aspectos Metodológicos

Conforme análise realizada no capítulo anterior, a avaliação de justiça deve ser conduzida sobre as realizações sociais efetivas e, o enfoque das capacitações, por sua vez, propõe avaliar o desenvolvimento humano a partir do bem-estar e agência do indivíduo. Estes dois pressupostos da teoria que se utiliza neste estudo de criação da estrutura metodológica de avaliação faz com que dois elementos metodológicos sejam compreendidos, são eles: individualismo e consequencialismo. Estes serão analisados nas seções subsequentes.

3.3.1 Individualismo metodológico, ontológico e ético

Se as questões da existência de uma base individualista na abordagem das capacitações conforme desenvolvida por Sen, ainda não estavam tão claras em seus trabalhos anteriores, na obra *The Idea of Justice* Sen, ao enfatizar a dependência mútua da reforma institucional e da mudança comportamental dos indivíduos ao se buscar por justiça na sociedade, mostra o teor desta relação.

Existe um relacionamento de duas vias entre o encorajamento dado ao repensar o comportamento nas bases da justiça social e as instituições necessárias para avançar na busca por justiça social, dado os parâmetros comportamentais na sociedade (SEN, 2009, p.111).

Sen apresenta esta discussão ao demonstrar ao menos três aspectos do enfoque - relação sociedade e indivíduo, identidade(s) do indivíduo e questões ambientais e de sustentabilidade - através dos quais fica claro o porquê que identificar o enfoque das capacitações como metodologicamente individualista seria um erro significativo.

Primeiramente, o autor salienta que o enfoque das capacitações não somente não assume esta separação, mas sua preocupação essencial na habilidade das pessoas em viver o tipo de vida que se tem razões para valorizar traz as influências sociais para a discussão tanto em termos do que se é valorizado (por exemplo ‘ter parte na vida da comunidade’) como quais influências operam em seus valores (por exemplo, a relevância da razão pública na avaliação individual). (SEN, 2009, p.244).

Ademais, o enfoque do espectador imparcial salienta a relevância da sociedade – e pessoas de perto e de longe – no exercício avaliativo dos indivíduos. Usos do enfoque das capacitações (por exemplo, em seu livro *Desenvolvimento como Liberdade*, 1999) tem sido completamente inequívocos em não assumir qualquer tipo de visão que desagrega os indivíduos da sociedade ao entorno deles. (SEN, 2009, p.245).

Ultimately, it is individual valuation on which we would have to draw, while recognizing the profound interdependence of the valuations of individuals who interact with each other. The valuation involved would tend to be based on the importance that people attach to being able to do certain things in collaboration with others. In valuing a person's ability to take part in the life of the society, there is an implicit valuation of the*

*life of the society itself, and that is an important enough aspect of the capability perspective*¹²⁴. (SEN, 2009, p.246)

Um segundo aspecto relevante deste enfoque é que um indivíduo faz parte de diferentes grupos (relacionados ao gênero, classe social, língua, profissão, nacionalidade, comunidade, raça, religião e etc.) e vê-los meramente como membro de um grupo específico seria uma enorme negação da liberdade de cada pessoa em decidir como exatamente vê-la (SEN, 2009, p.247).

Por fim, o autor salienta que o foco na qualidade de vida pode contribuir ao entendimento, não somente das demandas de desenvolvimento sustentável, mas também dos conteúdos e relevância do que pode ser identificado como ‘questões ambientais’ (SEN, 2009, p. 248).

Sobre esta questão dos indivíduos, grupos e estruturas sociais no enfoque das capacitações, Robeyns (2005) afirma ser uma área de grandes debates entre os teóricos das capacitações e identifica três posições distintas: (i) o enfoque das capacitações é muito individualista. Não considera os indivíduos como parte de seu ambiente social, e trabalha com uma noção atomista do indivíduo; (ii) o enfoque das capacitações não dá atenção devida aos grupos; e (iii) o enfoque das capacitações não dá a devida atenção às estruturas sociais. (Robeyns, 2005, p. 107).

Ao defender a posição de Sen, Robeyns (2005) argumenta sobre a existência de distintas formas em que o individualismo pode ser apropriado a uma teoria, o individualismo ético e o individualismo ontológico ou metodológico, e afirma que o enfoque das capacitações se enquadraria em um individualismo ético sem qualquer relação com individualismo metodológico ou ontológico.

Segundo Robeyns (2008), o individualismo ético faz afirmações sobre o que deveria ser levado em consideração no exercício avaliativo e decisões. Postula que indivíduos e somente indivíduos são as unidades de preocupação moral. Em outras palavras, quando se avalia diferentes estados de questões sociais, devem-se preocupar somente nos efeitos destes estados sobre os indivíduos. Isto, é claro, não implica que não deveriam ser avaliadas as estruturas sociais e as propriedades societárias, mas o individualismo ético implica que estas estruturas e instituições serão avaliadas

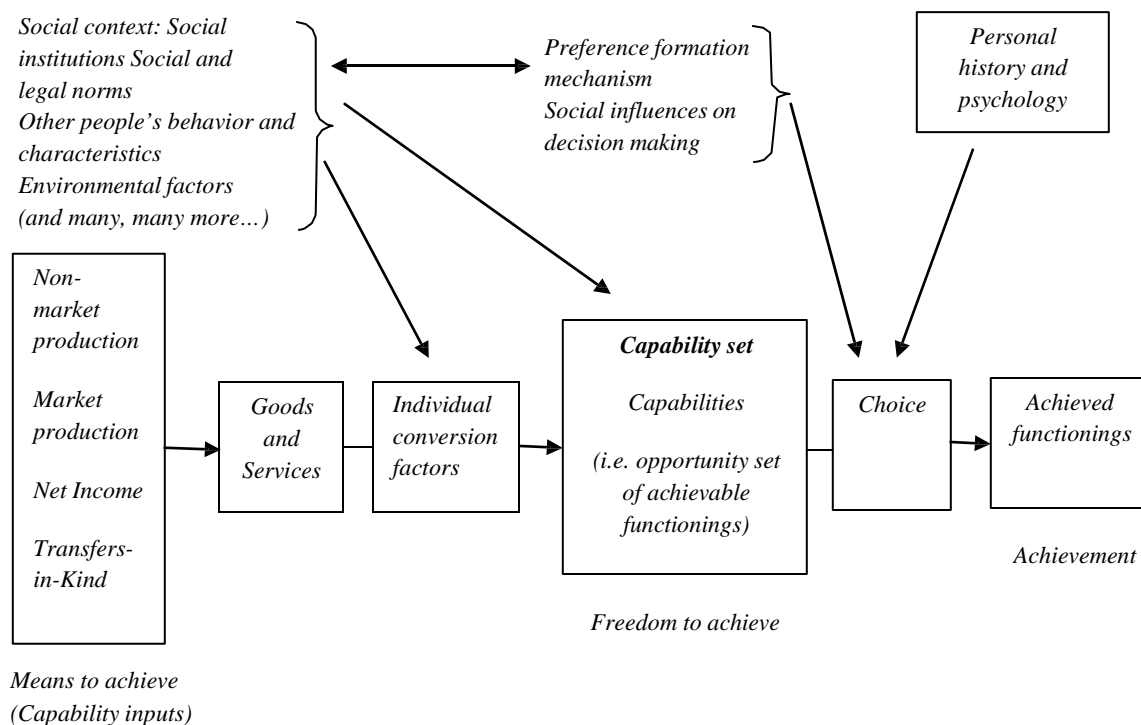
¹²⁴ Em última análise é sobre a avaliação individual que deveríamos trabalhar, enquanto reconhece-se a profunda interdependência das avaliações individuais que interagem um com o outro. A avaliação envolvida tenderia a estar baseada na importância que as pessoas veem em estar aptos a fazer certas coisas em colaboração com outros. Na valorização da habilidade de uma pessoa em tomar parte na vida da sociedade, há uma avaliação implícita da vida da sociedade, e isto é um aspecto suficientemente importante na perspectiva das capacitações. (Tradução nossa).

em virtude da importância causal que eles têm no bem-estar dos indivíduos. Em outras palavras, estruturas sociais e propriedades societárias devem ser avaliadas, mas somente se são fatores importantes impingindo sobre o bem-estar dos indivíduos.

Já na essência do individualismo metodológico ou ontológico, segundo Robeyns (2008), está a afirmação de que ‘todo o fenômeno social deve ser explicado inteira e exclusivamente em termos dos indivíduos e suas propriedades. Individualismo ontológico declara que somente os indivíduos e suas propriedades existem e que todas as entidades sociais e propriedade podem ser identificadas ao reduzi-las aos indivíduos e suas propriedades. O individualismo ontológico insere uma afirmação sobre a natureza dos seres humanos, na forma pela qual estes vivem as suas vidas e suas relações para com a sociedade. Nesta visão, a sociedade é construída somente a partir de indivíduos e nada além de indivíduos e, portanto, não é nada mais que a soma destes indivíduos e de suas propriedades. De forma similar, individualismo explanatório é a doutrina que todo o fenômeno social pode ser explicado em termos de indivíduos e suas propriedades.

O ponto crucial desta discussão é que o compromisso ao individualismo ético não é incompatível com a visão da personalidade e identidade que reconhece as conexões entre pessoas, suas relações sociais e seu enraizamento social. Robyns (2005) mostra essas relações através da figura a seguir.

Figura 5: Uma representação estilizada e não dinâmica do conjunto de capacitação de uma pessoa e seu contexto social e pessoal.



Fonte: Robeyns, 2005, p.98

De acordo com Robeyns (2008) o enfoque das capacitações adota e aceita o individualismo ético, mas não se apoia em qualquer individualismo ontológico ou explanatório. No nível teórico, o enfoque das capacitações leva em consideração as relações sociais e suas restrições e oportunidade das estruturas e instituições sobre os indivíduos em ao menos duas formas. Primeiramente, ao reconhecer os fatores ambientais e sociais que influenciam a conversão de bens em funcionamentos, e, portanto, por reconhecer que diferentes estruturas, instituições, grupos sociais e outros elementos que determinam estes fatores de conversão.

A segunda forma através da qual o enfoque das capacitações toma em consideração as estruturas sociais e suas restrições, é pela distinção teórica entre funcionamentos e capacitações e ao postular que as capacitações são normativamente mais importantes que funcionamentos realizados. Isto implica que existe um escopo para a responsabilidade no enfoque das capacitações, na forma pela qual as pessoas se tornam responsáveis pelas escolhas que elas fazem

dentro de seus conjuntos de capacitações, que por sua vez determina os funcionamentos alcançados. (ROBEYNS, 2008, p.91).

Em suma, a visão de justiça de Sen baseada em seu enfoque das capacitações compreende o papel social do indivíduo e da sociedade nas oportunidades e liberdades disponíveis ao indivíduo. Sua incompletude teórica para a sua operacionalização permite que se estudem questões de estruturas sociais, capacitações externas ou grupais, como já é realizado por alguns teóricos das capacitações¹²⁵. Mas entende a importância de se ter em mente que uma avaliação, especialmente no caso do bem-estar, tem que considerar o impacto destas estruturas nas oportunidades e bem-estar usufruídos pelos *indivíduos*, pois diferentes níveis de agregação na avaliação podem mascarar as oportunidades de realizações efetivas de cada indivíduo.

3.3.2 Consequencialismo: ‘*Comprehensive outcome*’ versus ‘*Culmination outcome*’

A questão do consequencialismo é de extrema relevância no que tange o espaço informacional da avaliação da justiça, tanto em termos de processos como de estados resultantes. De acordo com Sen (2009) os argumentos consequencialistas estão normalmente focados nos resultados. Os resultados por sua vez significam o estado resultante de qualquer variável de decisão como ação, regras ou disposições. Mas Sen salienta que não existe razão particular para insistir em um empobrecimento na avaliação dos estados resultantes. Os resultados no contexto da escolha a ser examinada pode incorporar o processo da escolha. Esta visão abrangente é ainda mais relevante em avaliações de justiça dentro do enfoque das capacitações, pois os estados resultantes podem ser derivados de concepções de justiça ou avaliados de forma justa ou injusta, dado o processo que o culminou. Ademais se tem a questão de autonomia, ou seja, o papel exercido pelo indivíduo no resultado culminado é essencial ao enfoque.

Desta forma Sen modifica o conceito do consequencialismo ao utilizar o termo de resultado abrangente (*comprehensive outcome*) em contraste com o resultado culminante (*culmination*

¹²⁵ Ver Evans (2002), Deneulin e Stewart (2002), Stewart (2005), Deneulin (2008), Foster e Handy (2008).

outcome)¹²⁶. Assim, em sua visão de justiça, que se baseia nas realizações sociais, é imperativo que os resultados sejam avaliados em termos amplos, levando em consideração as ações, relações e agências. (SEN, 2009).

Osmani (2009), ao analisar o sistema de avaliação social de Sen mostra de forma sistemática como este conceito de resultado abrangente responde às três principais críticas ao consequencialismo que são: exclusão de considerações deontológicas, desrespeito à autonomia e desrespeito à avaliação relativa ao sujeito (*agent-relativity*).

3.3.2.1 Considerações deontológicas

A objeção deontológica diz respeito ao fato de que determinadas ações, regras ou instituições podem ser consideradas justas ou corretas em si mesmas e não devido às consequências geradas por elas, ou seja, suas avaliações são independentes das consequências.

De acordo com Osmani (2009), a defesa de Sen em seu enfoque consequencialista baseado na liberdade (*freedom-based consequentialist approach*) contra a crítica deontológica consiste em duas etapas. Primeiramente, Sen argumenta que as considerações deontológicas não podem justificar qualquer tipo de consequência que é gerada. E depois, Sen mostra que através de seu enfoque, os valores deontológicos podem ser respeitados sem que sejam abandonadas as preocupações com as consequências.

Em '*Rationality and Freedom*', 2002, Sen discute os procedimentos que são independentes das consequências (*consequence-independence procedures*)¹²⁷. Segundo Sen (2002), *In the independent approach to rights, the relevance of rights as unrelaxable requirements takes*

¹²⁶ Para o entendimento mais profundo do conceito de resultado abrangente dentro de uma abordagem consequencialista da forma proposta por Sen, ver seus trabalhos: '*Maximization and the Act of Choice*' (1997), '*Consequential Evaluation and Practical Reason*' (2000) e '*Rationality and Freedom*' (2002).

¹²⁷ Especialmente o primeiro princípio da teoria de justiça de Rawls (1971) e a teoria dos entitamentos de Nozick (1974).

*precedence over their ‘goodness’ and significance for valuation, and the force of these rights, in this view, is essentially independent of their consequences.*¹²⁸ (SEN, 2002, p. 635).

A questão essencial na visão de Sen não é a importância comparativa dos direitos, mas sua prioridade total (SEN, 2002, p. 635).¹²⁹ Segundo Sen (1982), é claro que este enfoque dificilmente faz justiça aos direitos associados à liberdade positiva. Mas o problema não está confinado a isto, mas está presente mesmo quando o valor intrínseco da liberdade positiva é contestado. Mesmo com liberdade negativa, interdependências podem surgir e minar a racionalidade do enfoque deontológico baseado em restrições (*constraint-based deontological approach*) e afirma “*The only way of stopping the violation of a very important liberty of one person by another may be for a third to violate some other, less important liberty of a fourth*”¹³⁰ (SEN, 1982, p.5). Já que visão deontológica baseada em restrições não permite a violação ou realização de direitos para ‘determinar a ordem social’, é particularmente inadequada para lidar com casos de interdependências multilaterais, que podem ser facilmente acomodadas em um sistema de avaliação consequencialista (SEN, 1982).

Como visto anteriormente, liberdade negativa está relacionada com a ideia de liberdade sem interferência. Liberdade positiva, por sua vez, diz respeito a habilidade de uma pessoa em ser e fazer as coisas que ela tem razões para valorizar, a noção de liberdade que fundamenta o conceito de capacitações do enfoque de Sen.

A importância deontológica da liberdade negativa tem prioridade absoluta sobre as consequências na liberdade positiva. De acordo com Osmani (2009), Sen argumenta que a ideia de prioridade da liberdade negativa é em si mesma injustificável, para ele é inadmissível tratar a liberdade negativa como o único objeto de significância moral mesmo quando a não-violação da liberdade

¹²⁸ No enfoque independente aos direitos, a relevância dos direitos como requisitos inflexíveis toma precedência sobre seu “goodness” e significância para a avaliação, e a força destes direitos, nesta visão, é essencialmente independente de suas consequências. (Tradução nossa).

¹²⁹ “[...] *in the constraint-based deontological view rights are treated as constraints on actions. These constraints must not be violated even if such violation would lead to better states of affairs. Violating rights is simply wrong*”. (SEN, 1982, p.5).

¹³⁰ A única forma de parar a violação de uma liberdade (*liberty*) muito importante de uma pessoa por outra pode ser uma terceira violar alguma outra, liberdade menos importante de um quarto. (Tradução nossa).

negativa gera terríveis consequências para as vidas humanas¹³¹. Devido a ausência de uma correspondência necessária entre as liberdades positivas e negativas, qualquer sistema de avaliação que dá apenas significância moral às liberdades negativas seria inadequado.

Por outro lado, Sen reconhece que a significância da liberdade negativa não pode ser negada em tudo. Desta forma sua solução é incorporar o respeito a liberdade negativa – geralmente direitos e liberdades – dentro de sua estrutura de avaliação consequencialista. Isto é realizado ao avaliar os direitos através de um sistema de objetivos de direitos “*goal rights system*”, pelo qual os direitos e as liberdades não são tratados meramente como restrições que devam ser obedecidas, mas objetivos que devem ser promovidos ativamente (SEN, 1982).

Desta forma, os direitos que correspondem as liberdades negativas se tornam objetivos valorizados neste sistema, tão como as liberdades positivas são. A avaliação de um *state of affairs* deverá levar em conta à medida que as liberdades tanto positivas como negativas são satisfeitas. Se os dois tipos de liberdade estão em conflito em alguma instância particular, o avaliador deverá considerar o *trade-off* para atingir uma avaliação abrangente destas liberdades.

A inovação metodológica proposta por Sen é empregar uma descrição mais rica do *state of affairs* para o propósito da inovação consequencialista. Isto é possível a partir da diferenciação entre “*culmination outcome*” e “*comprehensive outcome*”. Desta forma torna mais robusta a abordagem consequencialista abandonando o que autor chama de três pressupostos suplementários do consequencialismo que são para Sen (2000) especialmente limitadores: a insistência de um ordenamento completo de todos os estados resultantes, a remoção das ações, motivos, processos e outras características deste estado e desta forma ignorando a amplitude da noção de resultados abrangentes em favor da limitada noção de resultados culminantes e, por fim, o desrespeito a posicionalidade do agente vis-à-vis as ações e os estados resultantes, desta forma substituindo avaliações situadas por avaliações seletivamente cegas.¹³²

¹³¹ Em seu famoso estudo sobre fomes contemporâneas Sen (1981) mostrou que milhões já morreram de fome não porque lhes foram negadas a liberdade negativa de adquirir comida de forma legítima, mas porque a quantidade de comida adquirida através dos meios legítimos não era suficiente para garantir a liberdade positiva de sobreviver.

¹³² “*Three supplementary assumptions, extraneous to the general approach of consequential evaluation, are especially limiting: (1) the insistence on a complete ordering of all states of affairs (thereby confounding maximization with optimization); (2) the removal of actions, motives, processes, and other features of states of affairs from artificially denuded concepts of states of affairs (thereby ignoring the breadth of comprehensive outcomes in favor of the narrowness of culmination outcomes); and (3) disregarding the positionality of the agents*

3.3.2.2 Autonomia

A segunda linha de objeção ao consequencialismo diz respeito a autonomia, ou seja, os indivíduos podem dar valor não apenas às propriedades da situação resultante, mas também em seu papel no processo de gerar este resultado. Subjacente ao valor relacionado à participação está o valor que as pessoas dão à sua autonomia. O enfoque consequencialista não respeita a autonomia do indivíduo ao focar, exclusivamente, no resultado e ignorar o processo pelo qual este resultado foi alcançado.

A defesa de Sen contra esta objeção se traduz na ampliação do conceito de liberdade que ele utiliza. Como visto em sua visão, a liberdade tem dois aspectos, o aspecto de oportunidade e o aspecto de processo. O aspecto da oportunidade pode ser capturado pelo conceito de capacitação. Já o aspecto de processo da liberdade se relaciona ao fato se as pessoas tem a liberdade para participar do processo decisório, ou seja, incorporando a autonomia do indivíduo. E novamente ao utilizar a diferenciação entre o resultado culminado e o resultado abrangente, Sen novamente insere a questão da autonomia do indivíduo.

3.3.2.3 Agent-Relativity

A objeção final ao consequencialismo está baseada no *agent-relativity* da avaliação moral que também está relacionado com o processo, mas a natureza do argumento é de alguma forma diferente. O argumento se inicia ao notar que a intuição moral demanda que a avaliação moral de uma ação deve alguma vezes variar dependendo de quem está fazendo a avaliação. Em particular, a avaliação pode, necessariamente, ser feita por diferentes perspectivas de uma pessoa que realmente cometeu o ato comparada a outro avaliador que não está diretamente envolvido no ato.

vis-à-vis the actions and the resulting states of affairs (thereby replacing situated valuations by selectively blind assessment). There is, in fact, no necessity to combine consequential evaluation with these supplementary assumptions, and then to damn consequential evaluation for the company it is thus forced to keep". (SEN, 2000, p.502)

*However, by judging an action solely in terms of its consequences the methodology of consequentialism fails to allow for this distinction, because the consequence is the same no matter who is doing the evaluation. Consequentialism thus makes the evaluation agent-neutral whereas moral intuition suggests that evaluation of an action should be agent relative. This is seen as an inadequacy of consequential evaluation.*¹³³ (Osmani, 2009, p. 28)

Sen reconhece a importância da relatividade do agente e vai além ao ampliar o conceito para ‘relatividade do avaliador’ através do qual a avaliação de um estado resultante pode depender em alguma vantagem do avaliador. Segundo Sen (1983),

*The interpretation I am concerned with makes the goodness of a state of affairs (as opposed to the mental attitude of preference over states) depend intrinsically (not just instrumentally) and at the highest level (if there are different levels) on the position of the evaluator in relation to the state*¹³⁴ (SEN,1983,p.114).

E salienta que a interpretação posicional da relatividade do avaliador respeita a neutralidade do avaliador quando os avaliadores em questão ocupam a mesma posição (SEN, 1983, p.116). E conforme já discutido anteriormente, Sen (2000) enfatiza que a relatividade do avaliador ou neste caso agente não precisa violar qualquer requisito de ‘impessoalidade’ que pode ser imposto na disciplina de ética. Impessoalidade, Segundo Sen (2000), não pode ser confundida com o que pode ser chamado impositividade, ignorando a relevância da posição ou situação daquele que escolhe como também as escolhas e resultados. Em contraste com impositividade, impessoalidade relativa a posição requer, em termos matemáticos, que as notas paramétricas levem em consideração as posições de diferentes pessoas, mas não as identidades pessoais envolvidas¹³⁵.

¹³³ Contudo, ao julgar uma ação somente em termos de suas consequências, a metodologia do consequencialismo falha em permitir esta distinção, porque a consequência é a mesma não importando quem está realizando a avaliação. O Consequencialismo torna a avaliação neutra ao agente, onde a intuição moral sugere que a avaliação de uma ação deve ser relativa ao agente. Isto parece ser uma inadequação da avaliação consequencialista. (Tradução nossa).

¹³⁴ A interpretação que estou preocupado que faz a “goodness” de um estado resultante (*state of affairs*) (em oposição a atitude mental de preferências sobre estados) depende intrinsecamente (e não apenas instrumentalmente) e no mais alto nível (se é que existem diferentes níveis) da posição do avaliador em relação ao estado. (Tradução nossa).

¹³⁵ “It is also important to see that evaluator-relativity need not violate any requirement of “impersonality” that may be imposed on the discipline of ethics. Indeed, impersonality must not be confused with what may be called impositivity—having to ignore the relevance of a chooser’s position or situation vis-A-vis the choices and results. In contrast with impositivity, position-relative impersonality requires, to put it in mildly mathematical terms, that parametric note be taken of the respective positions of the different persons, but not of the exact personal identities involved”. (SEN, 2000, p.486).

Desta forma, seu enfoque é perfeitamente capaz de permitir a relatividade do agente na avaliação. Se as ações podem ser julgadas distintamente pelo agente ou não-agente, não há razão para que as consequências não sejam julgadas de forma diferente.

Concluindo, o enfoque construído por Sen é apto a responder cada uma das objeções ao consequencialismo, pois o sistema de avaliação social de Sen permite incorporar informações não consequencialistas relevantes (como o respeito deontológico por direitos e liberdades, autonomia na tomada de decisão e a avaliação relativa ao agente).

3.4 Metodologia

Dentro deste arcabouço epistemológico o grande desafio de uma metodologia de avaliação é identificar as melhores formas de coleta e análise de dados de acordo com as dimensões, as restrições e os critérios que se quer avaliar. Neste contexto, os métodos de pesquisa são as ferramentas utilizadas para coligir os dados necessários para o estudo proposto, no caso, o exercício avaliativo. (DAWSON, 2002).

Como visto, Sen (2009) sugere quatro categorias possíveis de avaliação com foco na vida e liberdade humana: realização de bem-estar, realização de agência, liberdade para bem-estar e liberdade para agência, mas não apenas isso, sua visão de justiça adiciona critérios para esta avaliação: imparcialidade, objetividade e racionalidade. Por sua vez, cada uma destas categorias e critérios tem seus respectivos desafios que podem ser atenuados com a utilização de métodos apropriados de reunir e coletar dados.

De forma sumária, os principais desafios para uma metodologia de avaliação segundo os critérios de justiça tanto normativos como instrumentais são:

- a) Diversidade Humana: determina a capacidade do indivíduo em converter meios em vantagens reais ou bem-estar (Conforme já apresentado na apresentação dos critérios de justiça).
-

- b) Pluralidade de valores e razões: se refere ao reconhecimento de que os valores e as razões dos indivíduos podem ir muito além da promoção do seu bem-estar consequentemente uma avaliação deve levar em conta, não apenas o bem-estar gerado para os indivíduos impactados pelo programa, mas também de que forma este programa afeta outros valores e preocupações destes beneficiários, ou seja, não apenas os resultados, mas os processos que foram engendrados para a realização destes resultados devem estar no escopo da avaliação.
- c) Respeito a Condição de Agente do indivíduo/Autonomia: este aspecto envolve tanto a questão de agência, ou seja, qual o papel exercido pelo próprio indivíduo na realização de seus objetivos (como seu bem-estar), e também sua base de valores, ou seja, o que o indivíduo tem razão para valorizar.
- d) Responsabilidade e poder efetivo: diz respeito à responsabilidade advinda do poder efetivo propiciado pelo desenvolvimento de uma capacitação. Além da responsabilidade em relação aos outros, há também a responsabilidade referente ao próprio indivíduo, pois o impacto no indivíduo só se concretiza de forma sustentável e completa quando a questão da responsabilidade é de fato incorporada e introjetada no comportamento futuro de seus respectivos beneficiários.
- e) Alcance Global: Diz respeito, primeiramente, ao fato de que as relações entre sociedades já transpuseram suas fronteiras e ao viés do paroquialismo. Dessa forma, ao contrário de se buscar princípios universais, a justiça requer um entendimento global das relações entre os indivíduos e a apreensão de diferentes modelos de arranjos sociais que podem atuar como contraponto a modelos existentes em determinadas regiões.
- f) Contexto institucional Real ou Relações indivíduos e sociedade: o entendimento do contexto no qual os indivíduos estão inseridos, é relevante não apenas para se entender as diversidades que podem emergir na capacidade dos indivíduos na realização de bem-estar, mas também para entender suas bases de valores e suas capacidades de atuar como agentes de seu próprio desenvolvimento.
- g) Razão Pública e participação política: Comim (2008) enfatiza que o principal propósito do enfoque das capacitações é ampliar o espaço informacional da avaliação normativa e transferi-la para a discussão pública, e a deliberação democrática para

decidir questões sobre a qualidade de vida e justiça (e suas relações com outros valores). Portanto, em comparação com outros enfoques éticos, o enfoque das capacitações inclui em seu espaço informacional não apenas opulência, bens primários e direitos, mas também funcionamentos e capacitações que os indivíduos e grupos têm razão para valorizar (COMIM 2008, p. 163).

- h) Condições objetivas e condições subjetivas do desenvolvimento: enquanto que alguns indicadores de bem-estar são mais facilmente observados como, por exemplo, gozar de uma boa saúde, ou ter acesso à um bom sistema de educação, outros como, por exemplo, se sentir feliz ou gozar de relações afetivas saudáveis são mais difíceis, mesmo sendo importantes para a própria avaliação de bem-estar.
- i) Processos e resultados: como visto a avaliação de desenvolvimento não se restringe à análise de estados resultantes apenas, mas o aspecto de agência do indivíduo demanda uma análise mais abrangente, incluindo, desta forma, o processo pelo qual o resultado foi alcançado.
- j) Objetividade e imparcialidade: questões como preferências adaptativas demandam uma transposicionalidade na avaliação do desenvolvimento de forma a garantir a imparcialidade do julgamento.¹³⁶
- k) Natureza contra factual: Este aspecto se refere ao fato de que as capacitações não são exatamente as realizações percebidas. Conforme visto, este conceito integra a questão de agência do indivíduo, ou seja, a liberdade substantiva de buscar seu próprio bem-estar. Trata-se dos resultados potenciais.
- l) Diferenciação dos fins e dos meios do desenvolvimento: Esta diferenciação foi de grande relevância na caracterização do fenômeno desenvolvimento, em termos avaliativos sua compreensão não pressupõe que só sejam realizadas avaliações de fins ou de meios, mas deve ficar claro na concepção da estrutura metodológica se o indicador utilizado pretende avaliar os meios ou os fins.
- m) Avaliações Top-Down versus Bottom-up: Esta dicotomia já foi amplamente usada para a defesa ou crítica à um ou outro método, tanto em relação à implementação e

¹³⁶ Comim (2008) sistematiza os principais desafios da mensuração deste enfoque dividindo-os entre os que dizem respeito ao nível conceitual e aqueles desafios que dizem respeito ao nível prático. Nível conceitual: (i) *valuational foundation*; (ii) *human diversity*; (iii) *objectivity*; (iv) *Counterfactual nature*. Nível prático: (i) *data*; (ii) *multidimensionality and aggregation*; (iii) *weighting and incompleteness*. (COMIM, 2008, p. 162-185)

concepção de uma intervenção social, como também em sua forma de avaliação. Compreende-se que no escopo deste estudo, uma avaliação objetiva deve levar em conta ambas as dimensões, pois contribuições tanto de uma como de outra contribuem para o entendimento do fenômeno a ser avaliado.

A partir destes critérios, o objetivo se torna entender os métodos de pesquisa como forma de se obter uma metodologia consistente com os valores normativos e epistemológicos da justiça apresentados anteriormente.

3.4.1 Pesquisa Qualitativa, quantitativa e mista

Em relação à metodologia de uma pesquisa, esta pode ser qualitativa, quantitativa ou misto. De forma geral, a pesquisa qualitativa explora atitudes, comportamentos e experiências enquanto que a pesquisa quantitativa busca gerar estatísticas através do uso de pesquisa em grande escala. Dawson (2002) salienta que nenhum tipo pode ser qualificado como melhor ou pior, eles são apenas diferentes, tendo ambos os enfoques fraquezas e pontos fortes.

A pesquisa qualitativa é um meio para explorar e para entender o significado que os indivíduos ou grupos atribuem a um problema social ou humano, ou seja, a pesquisa qualitativa explora atitudes, comportamentos e experiências. Através de métodos, como entrevistas e grupos focais procura obter uma opinião profunda dos participantes. Dada esta profundidade, este tipo de pesquisa tende a envolver um número menor de participantes, mas o contato tende a ser mais longo. (DAWSON, 2002, p.14) Aqueles que se envolvem nessa forma de investigação apoiam uma maneira de encarar a pesquisa que honra um estilo indutivo, um foco no significado individual e na importância da interpretação da complexidade de uma situação. (CRESWELL, 2010, p.26).

A pesquisa quantitativa, por sua vez, é um meio para testar teorias objetivas, examinando a relação entre as variáveis. Tais variáveis podem ser medidas tipicamente por instrumentos, para que os dados numéricos possam ser analisados por procedimentos estatísticos. Desta forma, se

utilizam métodos como questionários e entrevistas estruturadas buscando um número muito maior de participantes, mas com um contato mais superficial ou curto quando comparado à pesquisa qualitativa. (DAWSON, 2002, p. 15)

Aqueles que se engajam nessa forma de investigação tem suposições sobre a testagem dedutiva das teorias, sobre a criação de proteções contra vieses, sobre o controle de explicações alternativas e sobre a capacidade para generalizar e para replicar os achados. (CRESWELL, 2010, p.26).

Por fim, a pesquisa de métodos mistos é uma abordagem da investigação que combina ou associa as formas qualitativa e quantitativa. Este tipo de pesquisa envolve suposições filosóficas, o uso de abordagens qualitativas e quantitativas e a mistura das duas abordagens em um estudo. Por isso, é mais do que uma simples coleta e análise dos dois tipos de dados; envolve também o uso das duas abordagens em conjunto, de modo que a força geral de um estudo seja maior do que a da pesquisa qualitativa ou quantitativa isolada. (CRESWELL, 2010, p.27).

Os critérios sumarizados no início desta seção evidenciam que enquanto alguns deles são melhor entendidos a partir de uma abordagem qualitativa, como por exemplo, a diversidade humana, e pluralidade de razões, outros, como a imparcialidade e objetividade, podem ser melhor verificados por uma abordagem quantitativa. As características do espaço informacional de avaliação do desenvolvimento requerem que em relação à metodologia de pesquisa esta congregue tanto métodos quantitativos como qualitativos de avaliação.

Uma visão interessante sobre a relação entre abordagens qualitativas e quantitativas é apresentada por Newman e Benz (1998). Segundo os autores, toda a pesquisa de comportamento é formada pela combinação de construtos quantitativos e qualitativos. Sendo assim, os autores exploram em bases científicas a noção '*qualitative-quantitative research continuum*' em oposição a uma visão dicotômica destes tipos de pesquisa. Newman e Benz (1998) argumentam que conceituar estes tipos de pesquisa de forma dicotômica não é coerente com a filosofia da ciência e, vão além ao afirmar que, a noção de contínuo é o único constructo possível ao saber científico. Para os autores, enquanto que normalmente os métodos conhecidos como qualitativos são pontos iniciais, estratégias fundacionais, estes são usualmente seguidos por métodos quantitativos. Segundo os autores,

If we accept the premise that scientific knowledge is based upon verification methods, the contributions of information derived from a qualitative (inductive) or quantitative (deductive) perspective can be assessed. It then becomes clear how each approach adds to our body of knowledge by building on the information derived from the other approach. This is the premise of the interactive continuum. The place of theory in both philosophies is shown to overlap. This is where the concept of the continuum is most clear. For the qualitative researcher, the motivating purpose is theory building; while for the quantitative researcher, the intent is theory testing. Neither the qualitative research philosophy nor the quantitative research philosophy encompasses the whole of research. Both are needed to conceptualize research holistically.¹³⁷ (NEWMAN;BENZ, 1998, p. 22)

Ainda segundo os atores, esta visão de contínuo qualitativo-quantitativo é fortalecida cientificamente por seu processo de *feedback* auto-corretivo. Neste contexto, quando uma pesquisa é conceituada desta forma e este mecanismo de *feedback* é utilizado, se torna mais provável que ocorram achados positivos do que ocorreria em estudos estritamente qualitativos ou quantitativos. Por exemplo, dados podem ser mais parcimoniosamente coletados em um estudo quantitativo se a pergunta de pesquisa tenha sido definida por um estudo documental preliminar, observação participativa, revisão histórica ou entrevistas. Estas fundamentações qualitativas de um estudo aumentam sua validade. Desta forma, estes materiais empíricos podem alimentar tanto os instrumentos de coleta de dados como a amostra a ser selecionada nos instrumentos de coleta de dados ou para a amostra selecionada, alterando esses componentes ou corrigindo-os para estudos futuros. (NEWMAN;BENZ, 1998, p. 20-22).

Em consonância com a visão de Newman e Benz (1998), uma avaliação de desenvolvimento conforme proposta aqui, ou seja, respeitando os critérios de justiça selecionados, só pode ser iniciada a partir de um aprofundamento contextual da dimensão ou dimensões do desenvolvimento que se quer avaliar. O foco do desenvolvimento na vida e liberdade humana, conjuntamente com o foco da justiça em realizações sociais efetivas, torna imperativo que se

¹³⁷ Se nós aceitamos a premissa que o conhecimento científico é baseado em métodos de verificação, as contribuições da informação derivada de perspectivas qualitativas (indutivo) ou quantitativo (dedutivo) podem ser avaliados. Então se torna claro como cada enfoque adiciona para o nosso corpo de conhecimento por construir na informação derivada de outro enfoque. Esta é a premissa do contínuo interativo. O lugar da teoria em ambas filosofias é mostrada em sobreposição. Isto é onde o conceito do contínuo fica mais claro. Para o pesquisador qualitativo, o propósito motivador é a construção da teoria; enquanto que para o pesquisador quantitativo, a intenção é testar a teoria. Nem a filosofia da pesquisa qualitativa nem a filosofia da pesquisa quantitativa engloba toda a pesquisa. Ambos são necessários para se conceituar a pesquisa holisticamente. (Tradução nossa).

realize uma pesquisa qualitativa antes que métodos quantitativos sejam utilizados em uma avaliação.

Nos últimos anos, a importância da utilização de ambos os enfoques em uma mesma pesquisa tem sido amplamente discutida e analisada surgindo distintas formas e enfoques de conceituação e utilização. Greene *et al* (1989), sistematiza estes enfoques a partir de seus propósitos e raciocínio, com suas respectivas fontes teóricas.

Quadro 4: Propósitos para desenho de avaliação de métodos mistos

PROPÓSITO	RACIONALIDADE	FONTES TEÓRICAS
<p>TRIANGULAÇÃO</p> <p><i>Busca convergência, corroboração, correspondência de resultados por diferentes métodos.</i></p>	<p><i>Aumentar a validade dos construtos e resultados da investigação por neutralizar ou maximizar a heterogeneidade das fontes irrelevantes de variâncias atribuíveis especialmente ao viés inerente ao método, mas também viés do pesquisador, viés da teoria substantiva e viés do contexto da investigação.</i></p>	<p><i>Campbell & Fiske, 1959 Cook, 1985 Denzin, 1978 Shotland & Mark, 1987 Webb et al., 1966</i></p>
<p>COMPLEMENTARIEDADE</p> <p><i>Busca elaboração, aprimoramento, ilustração, clareza dos resultados de um método com os resultados de outro método.</i></p>	<p><i>Aumentar a interpretabilidade, significado e validade dos construtos e resultados da investigação por capitalizar as forças inerentes ao método e neutralizar vieses inerentes em outros métodos e fontes.</i></p>	<p><i>Greene, 1987 Greene & McClintock, 1985 Mark & Shotland, 1987 Rossman & Wilson, 1985</i></p>
<p>DESENVOLVIMENTO</p> <p><i>Busca usar os resultados de um método para ajudar a desenvolver ou informar outro método, onde o desenvolvimento é amplamente construído para incluir amostras e implementação, como também decisões de mensuração.</i></p>	<p><i>Aumentar a validade dos construtos e dos resultados da investigação por capitalizar as forças inerentes ao método.</i></p>	<p><i>Madey, 1982 Sieber, 1973</i></p>
<p>INICIAÇÃO</p> <p><i>Busca descobrir paradoxos e contradições, novas perspectivas de estruturas, reestruturar questões ou resultados de um método com questões e resultados de outro método.</i></p>	<p><i>Aumentar a amplitude e profundidade dos resultados da investigação e interpretações ao analisá-los por diferentes perspectivas de diferentes métodos e paradigmas.</i></p>	<p><i>Kidder & Fine, 1987 Rossman & Wilson, 1985</i></p>

EXPANSÃO

Busca estender a amplitude e variedade da investigação por usar diferentes métodos para diferentes componentes da investigação.

Aumentar o escopo da investigação por selecionar os métodos mais apropriados para múltiplos componentes da investigação.

*Madey, 1982
Mark & Shotland, 1987
Sieber, 1973*

Fonte: Greene et al, 1989, p.259

A despeito de qual o enfoque de métodos mistos é escolhido, o caráter do processo de desenvolvimento, principalmente no caso do enfoque das capacitações, evidencia que sua apreciação só pode ser realizada de forma abrangente e também coerente, quando ambos os métodos – qualitativos e quantitativos – são utilizados.

Corroborando a isto, Khandker *et al* (2010) afirmam que no caso específico da atividade de avaliação, objeto de estudo deste trabalho, informações qualitativas como o entendimento sociocultural do local e o contexto institucional, como também detalhes do programa e dos participantes, são essenciais para uma boa avaliação quantitativa. Por exemplo, informações qualitativas podem ajudar a identificar mecanismos através dos quais os programas podem ter tido impacto, tais pesquisas podem também identificar *policy makers* locais ou indivíduos que poderiam ser importantes na determinação do curso de como os programas são implementados, auxiliando também na avaliação operacional. De forma contrária, os autores salientam que uma avaliação qualitativa por si só não pode avaliar os resultados sobre alternativas relevantes ou resultados contrafactuais. Isto é, não pode realmente indicar o que poderia acontecer na ausência do programa. A análise quantitativa é também importante para tratar viés estatístico potencial em impactos de programa. Uma mistura de métodos qualitativos e quantitativos (uma abordagem de métodos mistos) pode, portanto, ser útil na obtenção de uma visão abrangente da eficácia do programa (KHANDER ET AL, 2010, p.18).

Por sua vez Baker (2000) aponta diversos benefícios de se utilizar enfoques integrados nas avaliações de impacto¹³⁸:

- a) As verificações de consistência podem ser construídas através da utilização de procedimentos de triangulação, que permitem duas ou mais estimativas independentes

¹³⁸ Segundo autor esta lista foi realizada com base em Bamberger (2000)

serem feitas para as variáveis-chave (como a renda, as opiniões sobre os projetos, as razões para usar ou não os serviços públicos e os impactos de um projeto específico).

- b) Diferentes perspectivas podem ser obtidas. Por exemplo, embora alguns pesquisadores considerem renda ou consumo como os principais indicadores de bem-estar familiar, estudos de caso podem revelar que as mulheres estão mais preocupadas com a vulnerabilidade (definida como a falta de acesso aos sistemas de apoio social em tempos de crise), impotência, ou exposição à violência.
- c) A análise pode ser realizada em diferentes níveis. Métodos de pesquisa quantitativos podem fornecer boas estimativas no nível de bem-estar do indivíduo, família ou comunidade, mas eles são menos eficazes para a análise de processos sociais (conflito social, razões para usar ou não usar os serviços, e assim por diante), ou para a análise institucional (como efetivamente a saúde, educação, crédito e outros serviços funcionam e como eles são percebidos pela comunidade). Para estes casos os métodos qualitativos destinados a analisar questões como, processo social, comportamento institucional, a estrutura social e conflito, são mais apropriados.
- d) Oportunidades para *feedback* que auxiliam a interpretação dos resultados. Relatórios de pesquisa frequentemente incluem referências a aparentes inconsistências nos achados ou diferenças interessantes entre as comunidades ou grupos, que não podem ser explicados pelos dados. Na maioria das pesquisas quantitativas, uma vez que a fase de coleta de dados é concluída, não é possível retornar ao campo para verificar tais questões. A maior flexibilidade da pesquisa qualitativa significa que, muitas vezes, é possível retornar ao campo para coletar dados adicionais. Pesquisadores também podem utilizar métodos qualitativos para verificar *outliers* – respostas que divergem dos padrões gerais. Em muitos casos, o analista de dados tem que tomar uma decisão arbitrária sobre se uma família ou comunidade com resultados significativamente acima ou abaixo da norma devem ser excluídas (no pressuposto de que estes refletem um erro) ou seus números devem ser ajustados. Os métodos qualitativos permitem um rápido acompanhamento de campo para verificar esses casos. (BAKER, 2000, p. 9)

Os benefícios dos métodos integrados são inúmeros, mas especialmente no caso do trabalho em questão, eles permitem que a avaliação seja feita de forma a se manter circunscrita aos critérios

de justiça, que estão subjacentes à visão de desenvolvimento do enfoque das capacitações, especialmente dado os múltiplos espaços informacionais para a avaliação do desenvolvimento.

Como já enfatizado neste trabalho, o que se busca não é um método que seja exato para avaliar, mas um entendimento abrangente dos instrumentos de pesquisa, que permita a realização de uma avaliação condizente com os critérios propostos de justiça e com a visão de desenvolvimento adotada. Desta forma, o que se busca é aplicar o enfoque dado ao contexto em que os indivíduos e a dimensão do desenvolvimento a ser estudada estão inseridos.

Sobre isto, Comim (2008) salienta que a característica objetiva do enfoque das capacitações está intrinsecamente associado com sua incompletude como um guia prático para avaliações, dependentes do contexto, ou utilizando o termo específico ***context-dependent evaluations***. (COMIM, 2008, p. 172). O autor ainda afirma, que neste âmbito o desafio é coadunar as principais características do enfoque a um ***“systematic but open-ended methodology to identify and assess those situations where capabilities were enhanced”*** (COMIM, 2008, p. 176, grifo nosso).

Segundo Sen (1999), *“a general approach can be used in many different ways, depending on the context and on the information that is available. It is this ***combination of foundational analysis and pragmatic use*** that gives the capability approach its extensive reach”* (SEN, 1999, p.86, grifo nosso).

Após a explicitação dos aspectos normativos, epistemológicos e metodológicos para a metodologia proposta, a seção seguinte apresenta as principais formas de apreensão de dados, ou métodos de pesquisa com suas respectivas possibilidades de uso, dada sua natureza e o problema proposto. O entendimento destes métodos é importante para que sua seleção e execução sejam condizentes com os critérios de justiça e apropriados à apreciação do desenvolvimento. Desta forma, é importante salientar que sua seleção não deve ser feita indiscriminadamente, mas a partir de uma reflexão cuidadosa sobre as informações necessárias para responder as questões de avaliação e sobre a medida em que cada método responde de modo satisfatório estas questões.

3.4.2 Métodos de Pesquisa¹³⁹

Os métodos de coleta de dados foram tradicionalmente divididos entre aqueles necessários à análise quantitativa e aqueles necessários à análise qualitativa. Em uma perspectiva metodológica mista, utilizando-se, portanto, de múltiplos métodos de coleta, ao invés de se utilizar esta divisão, a apresentação será feita relacionando-os com os desafios e critérios da visão de justiça. É importante salientar também que a seleção por um tipo de método não necessita estar ancorada no tipo de análise que será feita posteriormente, isto devido à existência de técnicas que permitem quantificar dados qualitativos e, de forma análoga, tornar qualitativos dados quantitativos¹⁴⁰.

3.4.2.1 Entrevista¹⁴¹

Não-estruturada – Em entrevistas não-estruturadas ou entrevistas em profundidade (*in-depth interviews*), o pesquisador busca alcançar um entendimento holístico da ponto de vista dos entrevistados ou de sua situação/contexto. O entrevistado é livre para falar o que pensa ser o mais importante, com pouco direcionamento do pesquisador.

Semi-estruturada – Em entrevistas semi-estruturadas o pesquisador quer saber informações específicas que possam ser comparadas e contrastadas com informações obtidas em outras entrevistas. A partir deste objetivo, as mesmas questões precisam ser feitas em cada entrevista. Contudo, o pesquisador busca que a entrevista permaneça o mais flexível de forma que informações importantes possam surgir.

¹³⁹ A apresentação dos métodos é feita com base Dawson (2002).

¹⁴⁰ Sobre estas técnicas ver Hesse-Biber, 2010, p. 92-99.

¹⁴¹ Para informações detalhadas dos aspectos operacionais ver Dawson, 2002, cap. 7; Vanderstoep e Johnson, 2009, cap. 10; Alkin, 2011, seção L. Já em Nightingale e Rossman, 2004, p. 391 tem-se um quadro com protocolo e diretrizes para entrevistas de campo.

Estruturada – Entrevistas estruturadas, como o nome sugere, são altamente estruturadas, desta forma, são normalmente utilizadas quando se busca gerar dados que possam ser manipulados estatisticamente.

A entrevista (entrevistas semi-estruturadas ou não-estruturadas) é um método importante para se entender questões de avaliação do desenvolvimento, pois o entrevistado é livre para falar sobre suas motivações, visões e experiências. Desta forma, pode se aprofundar em questões sobre a diversidade humana, a pluralidade de valores e razões, entender também os processos, e não apenas os resultados culminantes, condições tanto objetivas como subjetivas do bem-estar do indivíduo e a forma em que ocorrem as relações entre os indivíduos e sua comunidade.

Outro ponto importante é que, a partir de entrevistas (estruturadas ou semi-estruturadas) com pessoas em diferentes posições, ou seja, mesmas perguntas para pessoas em posições diferentes, pode se aumentar a objetividade na avaliação através do mecanismo da transposicionalidade, ponto importante para a instrumentalização da justiça.

3.4.2.2 Grupo Focal¹⁴²

Grupos focais são também conhecidos como grupos de discussão ou entrevistas grupais. Para este método de coleta de dados um número de pessoas são agrupadas para discutir determinadas questões. Estas discussões são facilitadas por um moderador que faz as perguntas, busca por mais detalhes, torna a discussão focada e garante que todos participem da discussão e que nenhum a domine.

Os grupos focais são extremamente versáteis e particularmente eficientes em buscar respostas detalhadas e introspectivas sobre os sentimentos, pensamentos, percepções, ações, comportamentos e motivações dos indivíduos.

¹⁴² Dawson (2002), no capítulo 8 discute com mais profundidade o método, principalmente o papel do moderador, na página 83 a autora apresenta um quadro de estratégias para lidar com situações constrangedoras durante o grupo focal. Mais informações sobre como usar o método do grupo focal ver Goldenkoff, 2004; Vanderstoep e Johnson, 2009, cap. 10; Alkin, 2011, seção L.

Goldenkoff (2004) ao sistematizar as características deste método, apresenta achados importantes para a pesquisa de avaliação. Primeiramente, o autor afirma que dinâmicas em grupo podem revelar certos preconceitos ou crenças politicamente incorretas, que não seriam expressas em uma pesquisa tradicional, mesmo as anônimas. E argumenta que mesmo que as pessoas busquem motivos racionais e aceitáveis publicamente para seus pensamentos e ações quando respondem a uma pesquisa, em um grupo focal – onde os participantes são escolhidos com base em características compartilhadas, com objetivo de gerar a dinâmica do grupo – eles podem estar mais inclináveis a revelar as motivações reais, mesmo que socialmente inaceitáveis para seu comportamento. Segundo, a oportunidade para interação em grupo. Os comportamentos e as atitudes das pessoas não são realizadas em isolamento, mas em um contexto social, desta forma, o grupo focal pode ser um instrumento importante para observar e analisar as influências sociais. Por fim, ao apresentar o conceito de Noelle - Neumann (1984)¹⁴³ da teoria do espiral do silêncio, argumenta que é possível que a articulação de opiniões fortes de pessoas mais falantes pode silenciar aqueles que tem opiniões contrárias. (GOLDENKOFF, 2004).

O método de grupo focal é especialmente importante no estudo em questão, pois além dos mesmos benefícios das entrevistas - ou seja, aprofundar as questões com o público de interesse entendendo desta forma questões de diversidades humanas, a pluralidade de valores e razões, seu contexto institucional, questões subjetivas do bem-estar - possibilita o exercício da ‘discussão pública’, requisito importante para a prática da democracia e a busca por justiça.

Ademais, o grupo focal permite entender as relações sociais, questões de hierarquia ou submissão, características que podem ser fontes de diversidade social que limitam as oportunidades de desenvolvimento dos indivíduos. Dawson (2002) lista as vantagens e desvantagens dos grupos focais na figura a seguir.

¹⁴³ “According to Noelle - Neumann, people may perceive that they hold a minority opinion even when, in reality, there are others who would agree with them. However, based on their perception that their opinion is contrary to the powerful articulated opinions surrounding them, they remain silent, thereby perpetuating a spiral of silence. In her theory Noelle - Neumann is specifically describing the effects of the mass media, but we can use this theory to understand how group dynamics might influence what opinions emerge as salient in a focus group”. (GOLDENKOFF, 2004, p. 236).

Quadro 5: O método de grupo focal: vantagens e desvantagens

VANTAGENS	DESvantagens
Pode receber uma ampla variedade de resposta durante um encontro.	Algumas pessoas podem se sentir desconfortáveis em um grupo e nervosas para falar em frente dos outros.
Participantes podem perguntar questões entre eles, diminuindo o impacto do viés do pesquisador.	Nem todos podem contribuir.
Ajuda as pessoas a lembrar questões que de outra forma esqueceriam.	Outras pessoas podem contaminar as visões de outros indivíduos.
Ajuda os participantes a superarem inibições, especialmente se eles conhecem outras pessoas no grupo.	Alguns pesquisadores podem achar difícil ou intimidador moderar um grupo focal.
O efeito grupo é uma fonte útil na análise dos dados.	Os locais ou equipamentos podem ser custosos.
As interações entre os participantes é útil para a análise.	Difícil de extrair visões individuais durante a análise.

Fonte: Dawson, 2002, p.30

3.4.2.3 Questionários¹⁴⁴

Os questionários são os instrumentos de coleta de dados mais comumente usados para se obter um grande número de dados, geralmente são aplicados em grandes quantidades para se gerar uma base dados que pode ser trabalhada estatisticamente. Em essência, é um instrumento que consiste em uma série de questões desenvolvidas para se obter respostas tipicamente relacionadas a atitudes, comportamentos ou pontos de vista. Segundo Alkin (2011), existe uma variedade de formatos usados nos questionários, os quatro mais utilizados são: *formato de duas opções*, aquele que requer ‘sim’ ou ‘não’, ‘verdadeiro’ ou ‘falso’, e ‘concordo’ ou ‘discordo’, esta opção é apropriada quando a questão requer uma resposta dicotômica; *formato de múltipla escolha*, quando se faz uma escolha dentro de múltiplas possibilidades, esta opção é a melhor para se coletar respostas sobre ações, comportamentos e outras características; *formato de múltiplas*

¹⁴⁴ Mais detalhes em Dawson, 2002, cap. 9, Newcomer e Triplett, 2004, Alkin, 2011, seção K.; Vanderstoep e Johnson, 2009, cap. 3.

opções, neste formato o respondente pode selecionar todas as opções que se aplicam; e, *rating scales*, este formato provê a possibilidade de obter entendimento sobre o grau ou a extensão de uma atitude ou crença, este método introduz a noção de gradações¹⁴⁵.

De acordo com Colton e Covert (2007), as vantagens de se utilizar os questionários são: *a possibilidade de se explorar relações*, por exemplo, como homens ou mulheres respondem a determinadas itens ou diferentes faixas etárias, ou regiões demográficas; como já mencionado *examinar atitudes e crenças* devido as diferentes possibilidades de formatos; *adquirir informações sensíveis*, ou seja, aquelas nas quais os respondentes não se sentiriam confortáveis em responder em uma entrevista, por exemplo; e, por fim, elas *podem ser combinadas com outros tipos de coleta de dados*, quando seus resultados sugerem que informações adicionais são necessárias para entender pontos específicos. Entre suas desvantagens, os autores elencam: a falsa percepção de que são mais eficientes em relação a tempo e custo; limitação na aquisição de dados¹⁴⁶ já que os itens limitam as opções de resposta e, por fim, este tipo de instrumento está sujeito a interpretações errôneas ou ambiguidades. Mas os autores salientam que um cuidadoso planejamento pode evitar grande parte das limitações inerentes ao instrumento.

Os questionários podem ser entendidos como uma forma genérica de se adquirir informações mais quantitativas, mas como visto, eles podem ser formulados de diversas formas, até buscando informações mais qualitativas como os questionários abertos. Um tipo específico muito utilizado nas áreas de comportamento organizacional e estudos educacionais são as ***medidas de desempenho***.

Segundo Vanderstoep e Johnson (2009), geralmente estes instrumentos variam em duas dimensões principais. Primeiramente se mede o desempenho absoluto ou relativo. Uma *medida normativa* determina o desempenho de um indivíduo em relação ao desempenho de outros. Já a *criterion measure* mede o quanto um indivíduo aprendeu sobre um assunto particular, neste critério, o foco é o que a pessoa aprendeu e não a comparação com outros. Outra dimensão de variação é se os questionário medem o progresso ou o potencial. Uma *medida de realização*

¹⁴⁵ Para um melhor entendimento sobre a criação de instrumentos de pesquisa como questionários ver Colton e Covert, 2007.

¹⁴⁶ Neste item Colton e Covert (2007) os autores salientam que existem formas para se expandir a quantidade ou o tipo de informação que pode ser requerida, um exemplo são os questionários que utilizam item abertos (*open-ended*) ou deixar espaços em branco para comentários.

(*achievement measure*) avalia o desempenho do indivíduo em um assunto. Já uma *medida de aptidão (aptitude measure)* mede o potencial do indivíduo de obter sucesso em uma determinada área. Ambas as medidas são utilizadas especialmente na pesquisa educacional e organizacional. Ainda segundo os autores, medidas de desempenho são vantajosas quando a produtividade e as realizações (*achievement*) têm que ser quantificadas.

Sobre o uso de testes de desempenho, Alkin (2011) salienta que muitas vezes é mais simples recorrer a testes padronizados¹⁴⁷, ou seja, aqueles que já foram desenvolvidos, administrados e pontuados de forma consistente. Em essência, isto significa que houve um cuidado na seleção dos itens, as condições de administração do instrumento foram bem especificadas e os modos de interpretação foram indicados. Talvez o aspecto mais importante dos testes padronizados, segundo o autor, é que eles foram normatizados. Isto é, o teste foi sido administrado a um grande grupo de *test takers* e os resultados deste procedimento provêm uma base para comparações potenciais. *“The test takers constituting the norming group, in essence, are a comparison group. Scores that those being evaluated achieve can then be compared to this norm. In essence, the test taker’s relative position can be determined. Not surprisingly, tests of this type are called norm-referenced tests”*. (ALKIN, 2011, p.99).

Os questionários são ferramentas que, se bem estruturados, podem fornecer informações valiosas a respeito dos indivíduos beneficiados por um programa. E, principalmente, informações que podem ser facilmente agregadas e comparadas. Entre as informações que podem ser obtidas se tem as relacionadas às condições objetivas e subjetivas do desenvolvimento, os processos e resultados, diversidade humana, agência, e também questões relacionadas ao contexto institucional.

¹⁴⁷ *“There are books that summarize tests that are available. One such series of books are entitled The Mental Measurements Yearbooks, which are updated every 2 years. You could look at the Psychological Abstracts based on a topic of interest to see what tests or instruments were used in different studies that might satisfy your unique question. Major test publishers also have catalogues listing their test instruments. For example, the Educational Testing Service has a Test Collection Catalogue”*. (ALKIN, 2011, p.98)

3.4.2.4 Observação¹⁴⁸

Observações são métodos usados quando se quer informações mais detalhadas sobre um programa, atividades, participantes ou outros grupos de interesse. Normalmente utilizados nas áreas da psicologia e saúde. A ideia central das observações é se engajar sistematicamente nesta observação cuidadosa até que se encontrem padrões ou tendências contínuas. O papel do observador pode variar desde externo (sem qualquer envolvimento) até observador participativo.

Segundo Vanderstoep e Johnson (2009) esta técnica é normalmente utilizada quando o objeto de estudo envolve questões nas quais as pessoas não podem reportar de forma precisa sua própria experiência, porque ou se utilizam de filtros ou devido percepções seletivas.

As observações podem ser estruturadas de maneira que gere dados que são facilmente convertidos para formas quantitativas, isso devido ao grau de estrutura dos protocolos. O uso de *protocolos observacionais* requer que os comportamentos estejam bem descritos e com instruções detalhadas de como identificar os comportamentos que se deseja. (ALKIN, 2011).

Corroborando Vanderstoep e Johnson (2009) salientam que ao conduzir observações comportamentais, é importante ter um bom adequado esquema de categorização para classificar os comportamentos observados. Grande parte dos pesquisadores prefere ter classificações comportamentais que sejam tanto mutuamente exclusivas como mutuamente exaustivas. Mutuamente exclusiva significa que cada comportamento pode ser classificado em somente uma categoria. Mutuamente exaustiva significa que todo o comportamento é classificado.

Por fim, uma das possíveis limitações deste método é o chamado viés de auto-apresentação (*Self-presentation bias*). Este viés ocorre quando os participantes do estudo sabem que estão sendo observados e se comportam de maneira diferente por isso. Caso os participantes não saibam, este viés não estará presente. (VANDERSTOEP; JOHNSON, 2009).

¹⁴⁸ Mais detalhes para operacionalização ver Dawson 2002, cap.10, Greiner 2004 (na p. 216 apresenta um quadro com inúmeras aplicações do método do 'observador treinado'). Alkin 2011, seção 'K' e 'L'. Vanderstoep e Johnson, 2009, cap. 3 e 10.

Este método pode ser interessante para averiguar o desenvolvimento de determinadas capacitações, de questões subjetivas do desenvolvimento e pode ser útil também para entender questões subjacentes ao contexto institucional.

3.4.2.5 Revisão documental¹⁴⁹

A revisão documental é um tipo de pesquisa secundária que busca, a partir da análise de distintos documentos, entender comunidades, organizações ou mesmo indivíduos. Neste método procura-se analisar documentos relevantes para a pesquisa, como declarações de políticas da instituição, manuais, relatórios anuais, base de dados da instituição, etc.

Através deste método é possível se obter informações sobre cultura, prioridade, valores, recursos, desempenho e qualquer outro tipo de informação que seja de interesse ao estudo. (BENNETT, 2003)

Inclui-se neste tópico também o que se é chamado normalmente na pesquisa quantitativa de revisão da literatura. A revisão de literatura é realizada sobre o tema do estudo a partir de livros de pesquisa, revistas científicas, debates científicos, artigos, etc.

Este método é imprescindível para o entendimento das fontes de injustiças presentes em uma determinada comunidade, e principalmente, da forma como suas dimensões se relacionam umas com as outras. É importante também para a imparcialidade, já que a experiência que está sendo avaliada pode ser comparada com outras experiências similares, tornando possível a averiguação da existência de paroquialismos e de métodos mais eficientes para a solução de problemas sociais semelhantes.

No quadro abaixo busca-se sistematizar, de forma sucinta, as relações entre os métodos de pesquisa e suas funções em atenuar os desafios impostos pelos critérios de justiça adotados.

¹⁴⁹ Em Hatry (2004) página 398 tem uma tabela interessante sobre os problemas potenciais nos dados obtidos a partir de registros da agência e as formas possíveis de aliviá-los. (HATRY, 2004, p. 398 - Table 14.1.)

Quadro 6: Síntese dos instrumentos de coleta de dados com seus respectivos usos para os critérios de justiça

<i>Método</i>	<i>Usos e limitações</i>	<i>Crítérios de Justiça</i>
<i>Grupo Focal</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Útil para o entendimento de questões relevantes para a avaliação a partir do ponto de vista das pessoas envolvidas na atividade que se quer avaliar. Guia a estruturação de outros métodos como os questionários. • Podem ser muito custosos e longos; devem ser cuidadosos na seleção do grupo e seus resultados não podem ser generalizados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Diversidade humana • Pluralidade de razões e valores • Razão pública • Contexto institucional real • Respeito a condição de agência • Imparcialidade
<i>Entrevistas</i>	<ul style="list-style-type: none"> • As entrevistas semi estruturadas ou não-estruturadas são importantes para adquirir informações sobre as motivações, visões e experiências. Já as estruturadas é importante para obter diferentes pontos de vista sobre o mesmo problema social. • Podem ser custosos, demorados e se não for feito de forma apropriada o entrevistador pode influenciar a resposta do entrevistado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Diversidade humana • Pluralidade de razões e valores • Contexto institucional real • Respeito a condição de agência • Processos e resultados • Relações indivíduo e sociedade • Imparcialidade – diversos pontos de vista • Condições objetivas e subjetivas
<i>Observação</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Importante para a avaliação de determinadas capacitações, especialmente as comportamentais. • Pode ser também útil para entender o contexto institucional e as relações entre os indivíduos e sua comunidade. • A qualidade dos dados depende fortemente da habilidade observacional do observador; as informações obtidas estão 	<ul style="list-style-type: none"> • Diversidade humana • Contexto institucional real • Processos e resultados • Relações indivíduo e sociedade

sujeitas a interpretações; não é facilmente aplicado em um curto período de tempo.

***Questionários e
Medidas de Desempenho***

- Importante para a geração de um grande número de dados que podem ser facilmente codificados e comparados.
- A qualidade das respostas dependem do quão clara são as perguntas.
- Diversidade humana
- Pluralidade de razões e valores
- Contexto institucional real
- Respeito a condição de agência
- Processos e resultados
- Relações indivíduo e sociedade
- Imparcialidade – diversos pontos de vista
- Condições objetivas e subjetivas

***Análise de Documentos, Arquivos e
Revisão de Literatura***

- Revisão de documentos e literatura relevante ao problema social e ao projeto que busca amenizá-lo.
- Pode ser demorado.
- Alcance global
- Imparcialidade aberta
- Diversidade Humana
- Contexto institucional real

Fonte: Autora

4 DIRETRIZES PARA UMA AVALIAÇÃO DE INTERVENÇÕES SOCIAIS BASEADA EM CRITÉRIOS DE JUSTIÇA

4.1 Introdução: Pesquisa de Avaliação

A partir dos desenvolvimentos éticos da justiça estudados na parte 2 e de seus respectivos aspectos instrumentais da parte 3, este capítulo busca incorporá-los no exercício da avaliação de intervenções sociais. A noção de justiça se conecta com a avaliação a partir de dois mecanismos, primeiramente, através do objeto da avaliação, ou seja, o propósito da ação social propriamente dita. Em segundo, através da construção da matriz avaliativa.

A ação social pode ser compreendida como um conjunto de atividades planejadas, organizadas e normalmente contínuas que tem como propósito transformar alguma condição social. Esta ação social pode ser caracterizada através de três níveis distintos de formulação: a política, onde se enquadram os eixos estratégicos e os grandes objetivos; os programas, um nível intermediário no qual as políticas são traduzidas em ações temáticas ou setoriais; e os projetos, as ações concretas delimitadas no tempo, no espaço e pelos recursos existentes, que buscam realizar os programas e as políticas (ARMANI, 2001).

Independente da pormenorização deste objetivo geral em metas e ações concretas (políticas, programas ou projetos), as questões subjacentes da justiça na avaliação podem ser aplicadas a qualquer destes níveis, pois estão relacionadas ao propósito primordial da intervenção social.

Neste contexto, a primeira relação da justiça com as intervenções sociais é o seu direcionamento à amenização de um problema social ou a busca em responder a determinadas necessidades humanas e demandas sociais. Por sua vez, são os problemas sociais e as necessidades humanas o substrato da justiça social, é a partir deles que julgamentos do que é justo ou injusto podem ser feitos e também são eles que podem legitimar redistribuições quando situações são consideradas injustas. Neste raciocínio, portanto, os programas ou projetos sociais são intimamente ligados à noção de justiça social, pois sua realização pressupõe uma redistribuição de recursos para o alívio destas necessidades ou para suprir demandas sociais.

A outra ligação entre justiça e a avaliação ocorre a partir do próprio exercício da avaliação, para entendê-la é necessário revisitar algumas questões essenciais da disciplina da avaliação.

De acordo com Smith e Brandon (2008) a disciplina da avaliação busca responder as seguintes perguntas:

- a) Porque uma avaliação deveria ser feita? Para melhorar o programa? Para influenciar a tomada de decisão? Para proteger o público? Para resolver problemas sociais? Para promover diversidade social?
- b) Qual é o papel social apropriado para o avaliador, como profissional, como um pesquisador? Como um professor? Como um defensor? Como um juiz?
- c) Qual a melhor forma de envolver os *stakeholders* nos estudos de avaliação? Como clientes? Como participantes? Como colaboradores? Como cidadãos ‘empoderados’?
- d) O que deveria ser considerado como evidências aceitáveis para se tomar decisões avaliativas? Afirmações causais? Conclusões morais? Opinião de especialistas? Julgamentos estéticos? Consenso entre os *stakeholders*?
- e) Como se chega aos entendimentos mais válidos de qualidade? Experimentos controlados? Deliberações morais? Interpretações fenomenológicas? (SMITH e BRANDON, 2008, p.vii)

Algumas das respostas a estas perguntas já foram sendo respondidas no decorrer deste estudo. Já na introdução foi apresentado diversos papéis exercidos pela avaliação na realização do desenvolvimento e amenização das injustiças. Questões sobre objetividade e imparcialidade evidenciaram o tipo de relacionamento que deve haver entre os *stakeholders* da avaliação. A importância da razão pública para o desenvolvimento humano e para a busca por arranjos sociais mais justos mostra a importância de se incorporar diversas opiniões na construção dos critérios de sucesso de uma avaliação. Outras questões como, quais os critérios de qualidade, quais as evidências aceitáveis e a forma em que os *stakeholders* podem ser envolvidos na avaliação serão vistas neste capítulo.

Devido a diversidade apresentada no campo da avaliação de programas, a definição utilizada neste estudo será a de Rossi et al (1998), “*Program evaluation is the use of social research procedures to systematically investigate the effectiveness of social intervention programs that is*

*adapted to their political and organizational environments and designed to inform social action in ways that improve social conditions*¹⁵⁰. (ROSSI ET AL, 1998, p. 20).

Mais especificamente, os avaliadores se utilizam de métodos de pesquisa social para estudar, avaliar e contribuir na melhoria de programas sociais em todos os seus aspectos relevantes, incluindo o diagnóstico do problema social que buscam amenizar, sua conceituação e desenho, sua implementação, seus resultados, e sua eficiência.

Diversas classificações podem ser sugeridas para a avaliação, a partir de pontos de vista diferentes. House (1980) classificou as abordagens da avaliação em relação a sua epistemologia (filosofia) em duas categorias: objetivismo e subjetivismo. Já em relação aos princípios de atribuições de valores classifica as avaliações entre: avaliação utilitária e avaliação intuicionista-pluralista. Por fim, em relação à metodologia utilizada, uma avaliação pode ser qualitativa ou quantitativa.

Outras classificações são sugeridas a partir de cinco questões centrais: (i) o que é o conhecimento (ontologia); (ii) como se adquire o conhecimento (epistemologia); (iii) quais os valores intrínsecos (axiologia); (iv) como são comunicados (retórica); e (v) quais os processos de estudo (metodologia). (CRESWELL, 2008, p. 5).

Greene (2006) sintetiza os cinco principais enfoques, com seus respectivos atributos, para a avaliação de programas na quadro a seguir.

¹⁵⁰ “Avaliação de programa é o uso de procedimentos de pesquisa social para investigar sistematicamente a efetividade de programas de intervenção social que são adaptados aos seus ambientes polítiucos e organizacionais e desenhados para direcionar a ação social de forma a melhorar condições sociais” (Tradução nossa).

Quadro 7: Principais enfoques de Avaliação de Programa

<i>Estrutura Filosófica</i>	<i>Estrutura ideológica/valores chave promovidos</i>	<i>Audiências chave</i>	<i>Métodos Preferidos</i>	<i>Questões típicas de avaliação</i>
<i>Pós-positivismo</i>	Teoria de sistemas/ eficiência, governança, conhecimento teórico causal	Tomadores de decisão e políticas de alto nível	Quantitativo: experimentos e quasi-experimentos, análises sistêmicas, modelo causal, análise custo-benefício	São os resultados obtidos e podem ser atribuídos ao programa? o programa é a alternativa mais eficiente?
<i>Pragmatismo</i>	Gerenciamento, qualidade, controle, utilidade	Administradores de programa, gerentes e outros tomadores de decisão de nível médio	Eclético, misto: pesquisas estruturadas e não-estruturadas, questionários, entrevistas, observações	Quais as partes do programa funcionam bem e quais precisam de melhorias? O quanto efetivo é o programa em relação aos objetivos da organização? e em relação as necessidades dos beneficiários?
<i>Interpretivismo</i>	Pluralismo/ compreensão, diversidade, solidariedade	Diretores de programa, equipe, e beneficiários	Qualitativo: estudos de caso, entrevistas, observações, revisão documental	Como o programa está sendo experimentado pelos diversos stakeholders?
<i>Ciência Crítica e Normativa</i>	Emancipação/empoderamento, mudança social	Beneficiários do programa, suas comunidades, outros grupos "destituídos de poder"	Participatório: participação dos <i>stakeholders</i> em variados desenhos estruturados ou não, qualitativos ou quantitativos, análise histórica, crítica social	De quais formas as premissas, objetivos e atividades do programa estão servindo para manter desigualdades de poder e recursos na sociedade?

Fonte: Greene 2006, p.367

Além da diversidade nas possíveis classificações, a pesquisa de avaliação pode ser compreendida ao ser contrastada com outros tipos de pesquisa social. A pesquisa de avaliação, e mais especificamente a avaliação de projetos sociais, difere de outras formas de pesquisa não através

de seus métodos que podem ser similares, mas através de seus propósitos, seus usos, e suas relações com instituições sociais e políticas. A pesquisa básica é conduzida para adicionar conhecimento, testar hipóteses, construir teorias e com a possibilidade de aplicação prática no futuro. Mas, mesmo sem alguma aplicação possível no futuro, a pesquisa básica é primordialmente conduzida pelos seus próprios fins. Miller e Salkind (2002) sistematizaram as principais diferenças entre as orientações de desenho de pesquisa no quadro abaixo.

Quadro 8: Orientações de desenhos de Pesquisa

Característica Definidora	Básico	Aplicado	Avaliativo
A natureza do problema	Investigação científica básica procura novo conhecimento sobre os fenômenos sociais, na esperança de estabelecer princípios gerais e teorias com as quais possa explicá-los	A pesquisa aplicada procura entender como a pesquisa básica pode ajudar a aliviar um problema social e fornece aos <i>policymakers</i> guias bem fundamentados para a ação corretiva	A pesquisa avaliativa busca avaliar os resultados de tratamentos aplicados a problemas sociais ou os resultados das práticas vigentes.
O objetivo da pesquisa	Produzir novos conhecimentos, incluindo a descoberta da natureza das relações entre variáveis	Explorar o valor do conhecimento básico em uma estrutura aplicada que pode ser útil ao <i>policymaker</i> que busca eliminar ou amenizar um problema social.	Fornecer informações precisas sobre o tratamento de um programa aplicado a um problema social
A teoria subjacente	Seleção de teoria para guiar o teste de hipóteses	Seleção de uma teoria, diretrizes, pressentimentos para explorar a dinâmica de um sistema social	Seleção de uma teoria que se ajuste ao problema sob avaliação
As técnicas apropriadas	Formulação de teoria, teste de hipóteses usando os métodos experimentais ou	Muito semelhante à pesquisa básica, com a diferença que as	Utilização de técnicas convencionais apropriadas para a questão que se quer

quasi-experimentais, implicações da pesquisa avaliar amostras, técnicas de são imediatamente óbvias. coleta de dados, tratamento estatístico dos dados, validação ou rejeição de hipóteses.

Fonte: Miller e Salkind, 2002, p.3

A pesquisa aplicada, como o nome sugere, é conduzida por razões práticas – para produzir descobertas que são aplicáveis, práticas e imediatamente utilizáveis. Pesquisa de avaliação é um tipo específico/especial de pesquisa aplicada, desenhado para avaliar projetos e programas, usualmente melhorar políticas sociais, como educação, programa de bem-estar, métodos de ensino inovadores, sistema de saúde, programas de treinamento no trabalho, etc. Os resultados de uma pesquisa de avaliação não se propõem apenas a adicionar conhecimento ou construir teorias. Eles são utilizados para uso, na maioria das vezes, imediatos, para decidir a continuação de um programa, sobre a expansão ou contração do orçamento, se novas pessoas deveriam ser contratadas ou demitidas, tudo com base na possibilidade do programa em ter alcançado seus objetivos (KIDDER, 1981). Segundo Kidder (1981) *“It is the connection with social policy and budget and personnel decisions that makes evaluation research different from basic research and other applied research”*¹⁵¹(KIDDER, 1981, p. 83).

Na mesma linha, Mathison (2008) salienta que a avaliação e a pesquisa social são diferentes e a forma mais comum de explicar essas diferenças é usar duas dimensões: "particularização" - "generalização" de seus estudos e na dimensão "orientada à conclusão" - "orientada à decisão". A avaliação inclui os métodos de coleta de dados e análise das ciências sociais, mas como uma disciplina tem desenvolvido métodos de avaliação específicos. E, eles são substancialmente diferentes em como julgamentos de qualidade são feitos. Acurácia é importante em ambos os estudos, mas a disciplina de avaliação usa critérios únicos de utilidade, viabilidade, propriedade e inclusão de *stakeholders* (MATHISON, 2008, p. 195).

¹⁵¹ “É sua conexão com a política social e orçamento e decisões de recursos humanos que faz a pesquisa de avaliação distinta de outras pesquisas aplicadas” (Tradução nossa).

Para Rossi et al (1998), a avaliação de programas representa uma adaptação dos métodos de pesquisa social com o propósito de se estudar intervenções sociais em suas circunstâncias naturais, políticas e organizacionais de forma que julgamentos possam ser feitos sobre a necessidade da intervenção e sobre o desenho, implementação, impacto e eficiência dos programas destinados a suprir essas necessidades. Ainda segundo os autores, “*Individual evaluation studies, and the cumulation of knowledge from many such studies, can make a vital contribution to informed social action aimed at improving the human condition*”¹⁵² (ROSSI et al, 1998, p. 3).

Kidder (1981) sistematiza as diferenças entre pesquisa básica e pesquisa de avaliação em três pontos principais:

Resultados com impactos imediatos: Apesar da necessidade de que os resultados tenham impactos imediatos, a autora salienta duas circunstâncias que podem influir em sua utilização. O primeiro diz respeito à possibilidade de se ter resultados equivocados ou contraditórios, ou seja, não é capaz de direcionar de forma clara qualquer decisão. A segunda, é quando os efeitos reais da intervenção só podem ser apreendidos de forma completa depois de um período, ou seja, não são imediatamente visíveis (KIDDER, 1981).

Interesses adquiridos com vários critérios de sucesso: a escolha das variáveis dependentes – os critérios para avaliar um programa, faz com que surja a questão: em qual interesse a avaliação é realizada? Isto porque seus resultados influem muito além que a ciência, mas as vidas das pessoas que estão envolvidas nessa avaliação, em especial, os beneficiários do programa que é objeto da avaliação. Segundo Kidder (1981),

*The scientific questions of selecting dependent variables become political questions in evaluation research. Whose criteria will prevail? It is not always clear that one set of criteria is “better” than another. All evaluation research must address the question of whose values, whose criteria for success or failure, will prevail in judging the outcome of a program. Different parties or participants in the research program have different perspectives and different goals*¹⁵³ (KIDDER, 1981, p. 86).

¹⁵² “Estudos de avaliação individuais, e a acumulação de conhecimento destes muitos estudos, pode fazer uma contribuição vital para direcionar a ação social que objetiva a melhoria da condição humana” (Tradução nossa).

¹⁵³ As questões científicas de seleção das variáveis dependentes se tornam questões políticas na pesquisa de avaliação. Qual critério prevalecerá? Não é sempre claro que um conjunto de critérios é “melhor” que outro. Toda pesquisa de avaliação deve falar sobre a questão de quais valores, quais critérios de sucesso ou fracasso,

A questão política em que o exercício da avaliação está envolvido é extremamente relevante para a própria estruturação do desenho da avaliação, mas muitas vezes não se é tratada de forma explícita, ficando subentendida na concepção da matriz avaliativa. O entendimento de que, conforme discutido por Kidder (1981), uma avaliação é um exercício normativo político, onde se opta entre diferentes critérios de sucesso com seus valores subjacentes, privilegiando, assim, uma determinada perspectiva e objetivo, faz com que seja imprescindível lidar com as diferentes visões do problema e das soluções possíveis. A justiça que se é buscada neste trabalho, como valor essencial para a avaliação, demanda uma imparcialidade e objetividade que só se é possível quando diferentes visões são incorporadas na estrutura avaliativa.

Arretche (1998) afirma que “qualquer forma de avaliação envolve necessariamente um julgamento, vale dizer, trata-se precipuamente de atribuir um valor, [...] de analisá-la a partir de uma certa concepção de justiça (explícita ou implícita). Neste sentido, não existe a possibilidade de que qualquer modalidade de avaliação [...] possa ser apenas instrumental, técnica ou neutra” (ARRETCHE, 1998, p. 29).

Decisões técnicas com consequências ideológicas: A avaliação afeta mais que uma decisão sobre se um programa social foi bem sucedido ou não. Ela também afeta a própria definição do que são os problemas sociais e quais as suas soluções (KIDDER, 1981, p. 86). Novamente, em uma estrutura avaliativa pautada em uma concepção de justiça, conforme trabalhada neste trabalho, a definição do que pode ou não ser considerado injustiças, e suas respectivas formas de amenização em uma determinada comunidade, deve buscar o fortalecimento do debate público através de diferentes procedimentos de grupo, onde são inseridas diferentes perspectivas e, em especial, daqueles afetados, aumentando assim sua responsabilidade e poder efetivo.

O relacionamento com a política e bem-estar social apresenta os desafios para os pesquisadores de avaliação e requer decisões pessoais, políticas e filosóficas. Os vieses inerentes às questões e critérios usados para determinar o sucesso ou fracasso de um programa não são simplesmente enterrados em bibliotecas. Eles influenciam decisões e afetam a vidas das pessoas. (KIDDER, 1981, p.100).

prevalecerá no julgamento do resultado de um programa. Diferentes partes ou participantes da pesquisa do programa tem diferentes perspectivas e diferentes objetivos” (Tradução nossa).

Benson *et al* (2001), por sua vez, discute a diversidade da disciplina de avaliação. Avaliação está comprometida com distintas (e muitas vezes conflitantes) teorias e práticas que refletem filosofias, ideologias e pressupostos do tempo e lugar em que elas foram construídas. Avaliadores contemporâneos são confrontados com um crescente número de enfoques que dizem como conduzir uma avaliação. Cada enfoque propaga diferentes objetivos para se perseguir (exemplo, prover informação autêntica, mensuração de resultados, realizar julgamentos de mérito e valor, promover utilidade, responder às necessidades dos *stakeholders*, avançar agendas normativas, etc) e introduz diferentes métodos para guiar a prática (exemplo: quantitativo, interpretativos, foco na utilização, participatório) (BENSON et al, 2001, p. ix).

Segundo Assumpção e Campos (2011), podemos ver os elementos normativos (ou ‘políticos’, como diria Kidder) da avaliação através da diversidade de métodos e metodologias utilizadas. Em suas palavras essa diversidade é resultado do fato de os distintos modelos serem “derivados de crenças filosóficas e ideológicas; predileções metodológicas distintas; atribuição de valor, opções práticas do avaliador e vínculo e interesses de clientes” (ASSUMPCÃO;CAMPOS, 2001, p. 217).

Neste contexto, como não tornar a avaliação de uma intervenção social parcial e subjetiva, ou seja, uma opção filosófica ou ideológica do avaliador? ou uma questão política na qual prevalecem os critérios de sucesso de alguns e não de outros públicos de interesse? Esta é a segunda forma pela qual a justiça se relaciona com a avaliação. Busca-se com a inserção da justiça aumentar a objetividade e imparcialidade do exercício da avaliação a partir do conceito de Sen da variabilidade posicional ou transposicionalidade.

Se as opções teóricas e metodológicas que regem a atividade do avaliador estiverem focadas no objeto da avaliação, ao invés de uma subjetividade pessoal do avaliador, incorporar diversos pontos de vista dos públicos de interesse, aumentaria, portanto, o nível de imparcialidade de julgamento e objetividade da avaliação.

A partir destes conceitos e dos papéis exercidos pela justiça, a seção seguinte apresenta as principais avaliações, com suas metodologias, que em conjunto formam a avaliação abrangente de uma intervenção social com seus desafios para os critérios de justiça estabelecidos. Na seção posterior tem-se as diretrizes práticas para a condução de uma avaliação de projetos ou

programas sociais respeitando os critérios de justiça e ancoradas na visão de desenvolvimento do enfoque das capacitações.

4.2 Tipos de Avaliação de intervenções sociais

Dado o caráter normativo do exercício de avaliação de um programa ou projeto social, onde existem diversos públicos de interesse, com visões distintas sobre quais são as injustiças a serem combatidas ou quais são os critérios de sucesso de determinada intervenção, a justiça busca incorporar o princípio de imparcialidade para torná-lo mais objetivo o quanto possível.

Como discutido no capítulo 2, existem diferentes compreensões sobre a justiça que legitimam sua primazia em um arranjo social. A visão adotada neste trabalho foi a fundamentada em uma percepção de indivíduos moralmente iguais, que se relacionam de forma responsável e respeitosa uns para com os outros, e, portanto, o papel exercido pela justiça é o de garantir a imparcialidade entre os indivíduos pertencentes a esta coletividade.

Desta visão, depreenderam-se os critérios de justiça que focam na vida humana e liberdade, de forma imparcial, racional e objetiva, levando em consideração as injustiças presentes com seus respectivos comportamentos humanos reais e instituições existentes, ou seja, realizações efetivas.

A avaliação de uma intervenção social, conforme a proposta neste trabalho, não se pretende a avaliar o nível de justiça de um arranjo social, mas sim os efeitos produzidos por determinadas intervenções no espaço informacional selecionado, ou seja, se o tornou mais justo.

Para que este exercício se realize respeitando os critérios de justiça selecionados, é necessário que se faça diferentes tipos de avaliação com o intuito de que sejam compreendidos diferentes aspectos desta intervenção, ou seja, uma avaliação abrangente.

Na literatura de avaliação de projetos e programas sociais tem se distintas conceituações de quais os tipos de avaliação que compõe a chamada avaliação abrangente. Por exemplo, para Rossi et al (1998) uma avaliação de programa abrangente envolve a apreciação dos seguintes domínios: (a) a

necessidade do programa, (b) o desenho do programa, (c) a implementação e entrega dos serviços do programa, (d) os resultados e impactos do programa, e (e) a eficiência do programa (custo efetividade). Uma avaliação requer uma descrição precisa do desempenho do programa ou das características em questão e a avaliação destes em relação a normas ou critérios relevantes.

Outros autores como Baker (2000) conceituam uma avaliação abrangente como uma avaliação que inclui monitoramento, avaliação de processo, avaliação de custo, e avaliação de impacto.

A avaliação abrangente, que se busca através dos critérios de justiça, envolverá os seguintes aspectos de um programa social: (a) avaliação de adequação à ética da justiça, (b) avaliação de processos, (c) avaliação de impacto, e (d) avaliação de efetividade ou custos¹⁵⁴.

É importante salientar que a despeito de se nomear o primeiro tipo de avaliação de adequação a ética da justiça, o papel exercido pela justiça não está circunscrito a esta avaliação, mas através dos critérios instrumentais, a justiça permanece como delimitador de toda a construção da matriz avaliativa. A figura a seguir resume as avaliações com seus respectivos usos.

¹⁵⁴ Optou-se por não incluir o monitoramento por se entender que esta atividade, a despeito de sua importância nas avaliações ao gerar informações relevantes sobre a concepção e implementação do projeto, é uma atividade de gerenciamento e não de avaliação propriamente dita. Para informações sobre monitoria ver o apêndice.

Figura 6: Esquema avaliação abrangente

AVALIAÇÃO ABRANGENTE			
Justiça	Processos	Impacto	Custos
<p><i>Demanda Social</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Responde questões sobre as condições sociais que o programa quer amenizar e a necessidade do programa e a forma em que foi selecionado o problema. • Responde questões sobre o desenho do programa e sua racionalidade 	<p><i>Eficácia</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Responde questões sobre as operações implementação e entrega dos serviços do programa. • Responde questões sobre os mecanismos lógicos do programa. 	<p><i>Efetividade</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Responde questões sobre a efetividade do programa, ou seja, o impacto nos beneficiários que podem ser atribuídos às intervenções. 	<p><i>Eficiência</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Responde questões sobre os custos do projeto. • Responde questões sobre a existência de métodos alternativos de se amenizar uma injustiça de forma mais eficiente, respeitando os resultados das demais avaliações.

Fonte: Autora

A avaliação de adequação à ética da justiça busca trabalhar com os valores fundamentais da justiça, que é a igualdade e liberdade. Através da análise do espaço informacional no qual a intervenção atua, serão determinadas as vantagens ou desvantagens que o projeto ou programa busca intervir, as pessoas envolvidas e a forma em que se pretende alcançar os resultados, ou seja, a forma em que o problema ou a demanda social foi compreendido e delimitado. Por exemplo, na concepção do problema ou demanda social foram consideradas as especificidades do público alvo, ou seja, as fontes de diversidade humana e o contexto institucional real?

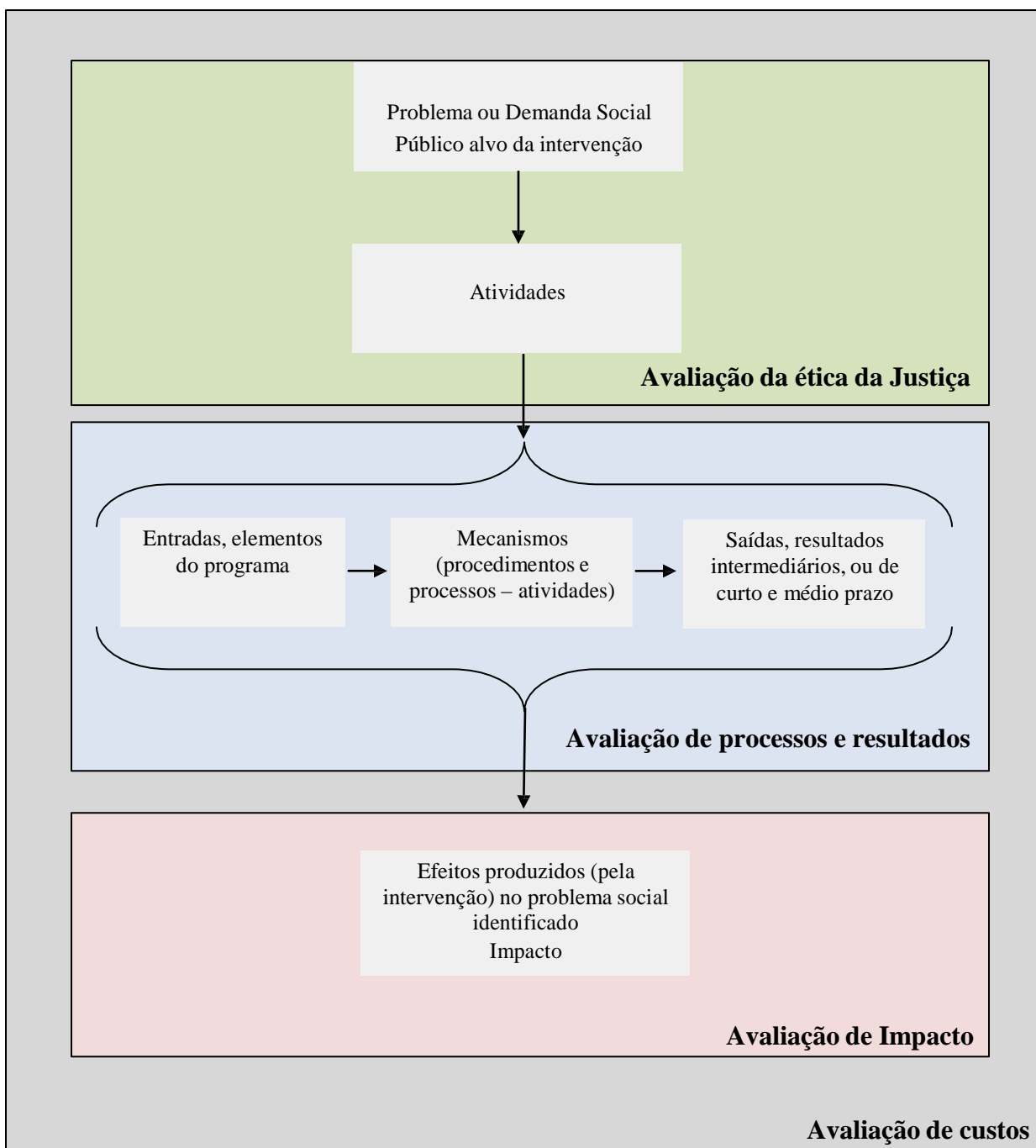
Já a avaliação de processos não busca apenas comparar o que foi planejado com o que de fato ocorreu, mas analisar a forma na qual os processos contribuem com os resultados, isto com o objetivo de se obter o resultado abrangente, ou seja, processos e resultados. Quais são os processos e procedimentos necessários que ocorram aos beneficiários para que os resultados se concretizem? Qual o papel exercido pelo público alvo da intervenção no resultado que se deseja obter?

A avaliação de impacto, por sua vez, busca determinar os efeitos da intervenção no arranjo social, ou seja, se o tornou mais justo ou não. Esta avaliação é crucial para a avaliação abrangente e para a justiça, pois ao se determinar os critérios de sucesso para se determinar a efetividade da intervenção, é imprescindível que se busque incorporar distintas visões do problema e da solução, tornando este processo imparcial e objetivo e, também, para que seja possível identificar consequências não intencionais.

Por fim, a avaliação de custos determina a eficiência da intervenção. Sua relação com a justiça não ocorre através da comparação entre o resultado gerado e os custos para a sua realização, mas na comparação entre distintos tratamentos, ou seja, um programa eficiente permite incorporar outras demandas sociais, amenizar outros problemas ou também incluir novos beneficiários.

A figura seguinte busca relacionar as atividades de avaliação ao processo de desenvolvimento de uma intervenção social. Desta forma, a avaliação da ética da justiça se concentra nas atividades preliminares ou anteriores a implementação, como definição do problema ou injustiça, definição do público-alvo e dos mecanismos ou atividades necessárias para amenização do problema. A avaliação de processos, por sua vez, lida com as atividades *per se* de forma mais profunda, ou seja, quais elementos são necessários, de que forma que estes elementos estão sendo utilizados, quais os mecanismos do programa, qual a sua lógica, ou seja, as relações entre as entradas, atividades e saídas ou resultados de curto e médio prazo esperados. A avaliação de impacto busca determinar se o projeto alcançou os seus propósitos e, principalmente, se estes resultados observados podem ser atribuídos ao programa. Por fim, a avaliação de custos foca nos recursos despendidos para a amenização do problema social.

Figura 7: Intervenção Social e Avaliação Abrangente



Fonte: Autora

4.2.1 Avaliação de adequação à ética da Justiça

A avaliação de adequação à ética da justiça busca analisar três questões essenciais ao desenho de uma intervenção social: o problema ou demanda social que se quer intervir, o público-alvo desta intervenção e as atividades ou soluções adequadas ao problema ou demanda identificados. Mas estas avaliações devem estar ancoradas nos princípios fundamentais da justiça: imparcialidade, igualdade e liberdade.

No âmbito da apreciação do desenvolvimento como um fenômeno multidimensional juntamente com a questão da diversidade humana, ou seja, os problemas são diversos, as necessidades humanas e suas demandas também são diversas e muitas vezes as soluções são conflitantes ou concorrentes, de que forma definir qual atributo da realidade que se quer mudar ou qual necessidade se quer mitigar?

A primeira questão é que, como visto, as dimensões subjacentes ao debate do desenvolvimento são inúmeras e inter-relacionadas, ou seja, as fontes ou causas de um baixo nível de desenvolvimento podem variar de acordo com a comunidade em questão. Da mesma forma, a medida que cada uma destas dimensões contribuem para um arranjo social mais justo também podem ser distintas em uma mesma comunidade. Ademais, a forma com que cada uma destas dimensões se relaciona umas com as outras na geração de um resultado também pode variar.

Ao longo do estudo do desenvolvimento algumas dimensões já foram cristalizadas como necessárias para que se ocorra o fenômeno do desenvolvimento, ou para que se torne uma sociedade mais justa, como educação, saúde entre outras. Mas não se tem um projeto de intervenção social único que solucione problemas em cada uma destas dimensões, por exemplo, um baixo índice de alfabetização pode ser resultado de falta de escolas ou de instalações precárias, de professores mal preparados, falta de acesso às escolas, ou resultado de algum outro problema em outra dimensão, como na saúde, ou relacionadas à renda familiar. Assim, uma solução que foi eficaz em remediar algum problema social em uma determinada localidade não

garante que sua replicação em outra com as “mesmas”¹⁵⁵ características obterá sucesso. Para que seja justa e imparcial, a avaliação deve compreender as especificidades locais, ou seja, as fontes da diversidade humana e o contexto institucional no qual está se trabalhando.

A segunda questão se refere ao ponto discutido por Rossi et al (1998). Segundo os autores, a matéria chave é que os problemas sociais não são fenômenos objetivos em si mesmos, mas são construções sociais que emergem do interesse das partes envolvidas e da forma como se relacionam com as condições observáveis. Neste sentido, membros da comunidade, juntamente com os *stakeholders*¹⁵⁶ envolvidos em uma questão particular, literalmente criam a realidade social que constitui um problema social reconhecido. Em suas palavras, “*a need is a social construction negotiated between a set of social agents with responsibility for social programs and policy and a set of claimants and their advocates who assert that a problem exists that warrants intervention*”¹⁵⁷. (ROSSI et al, 1998, p. 120). Este ponto se relaciona diretamente com a discussão que se tem feito neste estudo sobre a pluralidade de razões, objetividade ética, razão pública e transposicionalidade necessárias à justiça. Dado que uma injustiça é o alvo primordial de uma intervenção social, e que a compreensão do que é justo ou injusto depende da posição daquele julga ou avalia, ou seja, é resultado da variabilidade posicional, a forma para se garantir a imparcialidade e objetividade da avaliação de questões normativas é a partir da agregação de diferentes pontos de vistas juntamente com a discussão pública.

Neste contexto, esta primeira avaliação chamada de avaliação de adequação à ética da justiça busca analisar duas dimensões de um programa: primeiramente, a natureza desta necessidade e segundo, a forma pela qual foi selecionada esta necessidade a ser combatida. Com este intuito a avaliação de adequação à justiça busca complementar a tradicional avaliação de necessidade (*need assessment*) às noções de diversidade humana, contexto institucional real e às noções de razão pública de Sen, ou seja, às demandas da objetividade ética que se relaciona com a

¹⁵⁵ No escopo do desenvolvimento humano com o pressuposto da diversidade humana e a consequente impossibilidade duas comunidades exatamente iguais, o termo “mesmas”, neste contexto teórico, se refere as características relevantes ao problema em questão.

¹⁵⁶ “*STAKEHOLDERS Individuals, groups, or organizations having a significant interest in how well a program functions, for instance, those with decision making authority over it, funders and sponsors, administrators and personnel, and clients or intended beneficiaries*” (ROSSI ET AL 2009, p. 2).

¹⁵⁷ “uma necessidade é uma construção social negociada entre um conjunto de agents sociais responsáveis por programas e políticas sociais e um conjunto de requerentes e seus defensores que afirmam a existência de um problema social que justifica intervenção” (Tradução nossa).

habilidade de se participar da razão pública que, por sua vez, se relaciona com a natureza imparcial das posições propostas e dos argumentos a favor.

De forma geral, a avaliação de necessidade (*need assessment*) é definida como um enfoque sistemático para identificar problemas sociais, sua extensão, definir de forma precisa a população alvo a ser servida e a natureza dos serviços necessários. Do ponto de vista da avaliação de programa, a avaliação de necessidade é o meio pelo qual o avaliador determina se há a necessidade para um determinado programa e, caso haja, quais serviços são os mais apropriados para aquela necessidade. Tal avaliação é crítica para o efetivo desenho de novos programas. Contudo, é igualmente relevante para programas já estabelecidos porque existem diversas circunstâncias nas quais não se pode simplesmente assumir que o programa é necessário ou que aqueles serviços provisionados estão bem alinhados à natureza da necessidade. (MCKILLIP, 1998).

O que torna a avaliação de necessidade para um programa ser tão fundamental é que um programa não pode ser efetivo em amenizar um problema social se primeiramente não existir o problema ou a demanda social ou se os serviços do programa não estão na verdade relacionados ao problema. Ou seja, o programa pode ser avaliado como não tendo impacto ou não sendo efetivo simplesmente porque em alguns casos o problema não existia, em outros porque a população-alvo não foi bem identificada ou não desejavam o serviço provido ou não era capaz de se comportar da forma que o programa esperava.

Conforme o arcabouço teórico de justiça de Sen, sem modelos transcendentais, em outras palavras devido à impossibilidade de modelos de arranjos sociais perfeitamente justos, a intervenção social deve estar ancorada a uma demanda social, necessidade ou a uma injustiça latente.

Sobre a definição da avaliação de necessidade¹⁵⁸, Royse et al (2009) ressalta o caráter relativo do conceito de ‘necessidade’, “*a key principle in understanding needs assessment is that “need” is a*

¹⁵⁸ “*In fact, following Bradshaw’s (1977) model, need may be conceptualized as being of four types: normative, expressed, felt, and comparative. Each of these will be discussed. The use of experts or key informants (persons well-positioned in a community to know about it and its problems—sometimes formed into a “blue ribbon” study group) is a particular type of needs assessment methodology or approach known as normative need. Another way to conceptualize needs assessment is as expressed need. Expressed need is based on an examination of clients’ requests for services. Expressed need data will indicate how many were served in the sense of the visible or known*

relative term”¹⁵⁹. (ROYSE et al 2009, p.5). Desta forma, salienta a importância de se reconhecer este atributo, “*Therefore, when discussing needs assessment you must always be cognizant of the fact that what is “needed” is relative and depends on one’s vantage point*”¹⁶⁰.(ROYSE et al 2009, p.6).

Esta questão se torna relevante ao estudo em questão, pois se as necessidades são relativas e podem variar entre diferentes membros de uma mesma comunidade onde se pretenda desenvolver um projeto com objetivo de diminuir injustiças, qual o princípio que permitiria definir as necessidades a serem combatidas de forma justa? Como já discutido no capítulo anterior a objetividade e imparcialidade requerida pela justiça direciona a solução para o exercício da razão pública (pelo prisma da ética) e pelo instrumento da transposicionalidade (por questões epistemológicas). Entender os mesmos problemas de diferentes pontos de vista, faz com que sua apreensão se torne mais objetiva quanto possível e assim pode se criar arenas em que a razão pública possa ser exercida.

Segundo McKillip (1998),

*Need analyses compel action because they are not based simply on preferences or the personal judgments of an individual. They compel action when based on a participatory and explicit study of problems, solutions, and payoffs. In the context of need analysis, a need is a value judgment that some group has a problem that can be solved*¹⁶¹. (MCKILLIP, 1998, p. 262)

clients. However, it might also represent the “tip of the iceberg.” It doesn’t reveal how many more might need the service who didn’t know about the service, couldn’t travel there to obtain the service, or who didn’t bother to request it for some unknown reason (e.g., they suspected the service might have a long waiting list or require documentation of some kind). Felt need is the category Bradshaw applied to efforts that directly ask clients what they believe or feel that they need. This is the form of needs assessment that best captures the clients’ perspective. Generally speaking, clients would be surveyed or interviewed to learn about their felt needs. Comparative need is similar to case finding. This category of needs assessment efforts examines the characteristics of those receiving services from a program or agency and then looks for these characteristics elsewhere in the population to extend service and estimate the “true” amount of need if there were no barriers. What the various ways that need may be conceptualized mean to the student or practitioner trying to understand the term is this: need is a term without conceptual boundaries that must be operationally defined in each usage (Royse, 1982). In other words, because others may not understand what type of need you are concerned about or how you will go about conducting your needs assessment, it is of paramount importance that you and the others on the needs assessment planning team or committee share a common vision and understanding and be able to articulate it to others” (ROYSE et al 2009, p.10).

¹⁵⁹ “Um princípio chave no entendimento da avaliação de necessidades é que “necessidade” é um termo relativo” (Tradução nossa).

¹⁶⁰ “Portanto, ao discutir avaliação de necessidades você deve sempre reconhecer o fato de que o que é “necessitado” é relativo e depende ponto de vantagem de alguém” (Tradução nossa).

¹⁶¹ “Análises de necessidade compõem à ação porque elas não são fundamentadas simplesmente sobre as preferências ou julgamentos pessoais de um indivíduo. Eles compõem a ação quando são fundamentados sobre um estudo

Dentro deste contexto, não há um guia único ou consenso entre os teóricos da avaliação de intervenção social sobre os passos necessários para se realizar uma avaliação de necessidade. Mas pode se distinguir ao menos três fases distintas para uma avaliação de necessidade ancorada nos critérios de justiça: (1) identificação do problema e especificação de sua extensão; (2) definição e identificação do alvo das intervenções, e (3) análise da natureza dos serviços ou atividades necessárias¹⁶².

4.2.1.1. Identificação do problema e especificação de sua extensão

A primeira etapa busca identificar qual é o problema social que a intervenção busca amenizar, para isto podem se analisadas as definições implícitas e explícitas que estão contidas nos propostas dos projetos, ou documentos existentes. Entrevistas com os administradores e gestores dos programas também podem ser benéficas para o entendimento do problema social que o projeto ou programa social objetiva intervir.

A partir do conhecimento do problema social a ser combatido, torna-se possível especificar a dimensão deste problema na população-alvo do projeto. Nesta etapa é importante uma revisão de literatura sobre o problema social específico para o entendimento das dimensões relevantes e dos mecanismos de impacto nas oportunidades de desenvolvimento dos indivíduos ou fontes de injustiças. A partir desta compreensão pode-se identificar variáveis que auxiliem na determinação do problema.

Com base no princípio de justiça da imparcialidade, não é suficiente apenas as visões dos formuladores da intervenção, administradores e gestores do programa e a literatura de desenvolvimento sobre o problema ou demanda social, mas a partir da noção dos beneficiários ou público alvo, agentes de seu próprio desenvolvimento, é necessário a contribuição dos membros

explícito e participatório dos problemas e soluções. No contexto da análise de necessidade, uma necessidade é um julgamento de valor que algum grupo tem sobre um problema que pode ser solucionado (Tradução nossa).

¹⁶² Etapas definidas com base em Rossi et (1998) e McKillip (1998).

da comunidade e dos beneficiários do projeto que são na essência aqueles que sofrem a determinada injustiça.

Após a compreensão do problema a partir de diferentes posições pode se avaliar a sua dimensão na localidade na qual o programa ou projeto atua. Para isto, McKillip (1998) sugere a análise de dados secundários como bases estatísticas providas por agências governamentais, de pesquisa e de mercado. Na ausência deste tipo de dados Rossi et al (1998) sugere que a dimensão do problema seja estimada a partir de pesquisa social através da coleta de novos dados. Isto pode ser realizado através da análise de documentos da organização, questionários e entrevistas com informantes-chave, ou seja, aquelas pessoas que estão em posição ou que sua experiência permita fornecer alguma perspectiva da magnitude e distribuição do problema.

Mas o sucesso de uma intervenção social pode ser prejudicado não por um exíguo entendimento do problema social no contexto em que se quer amenizar, mas através especificação do público alvo a ser beneficiado.

4.2.1.2. Definição e identificação do alvo das intervenções

A identificação do alvo das intervenções é um exercício crucial para o sucesso de um programa social e para a atividade de avaliação. Igualmente para a justiça, que se tem como um dos valores fundamentais a igualdade, que conforme discutido anteriormente, pressupõe o entendimentos das especificidades do público alvo e das idiossincrasias do contexto institucional, de forma a garantir a igualdade moral e não de determinados atributos na distribuição das ‘vantagens’ que remediarão a injustiça de um determinado arranjo social.

Como salienta Rossi et al (1998), o alvo de uma intervenção não precisa ser necessariamente indivíduos, mas pode ser grupos, como famílias e organizações, áreas relacionadas geograficamente ou politicamente como comunidades, ou unidades físicas como casas e também ‘condições’. No caso de indivíduos, estes são identificados em termos de características sociais e demográficas, localização, seus problemas, dificuldades ou condições. Quando o alvo é definido

de forma agregada, estes são definidos em termos das características dos indivíduos que o constituem, suas propriedades coletivas formais ou informais e seus problemas compartilhados. Os alvos também podem ser diretos, como no caso de intervenções médicas, ou indiretos, como no caso onde se tem um forte relacionamento entre duas dimensões, por exemplo, renda familiar e educação dos filhos, um projeto em uma localidade onde os filhos trabalham para contribuir com a renda familiar, pode focar na melhoria da renda dos pais para que se alcance um aumento na frequência escolar dos filhos. Sobre isto Rossi et al (1998) salienta que, “*When targets are defined as indirect, the program's effectiveness depends to a large extent on whether the pathways leading from immediate to ultimate targets are correctly identified in the program theory*” (ROSSI et al 1998, p.138).

Desta forma, é importante a especificação dos limites do grupo alvo, ou seja, quem está sujeito ou não a intervenção social. Por sua vez, McKillip (1998) aponta para a questão política desta definição, ou seja, diferentes *stakeholders* do projeto podem ter distintas visões e perspectivas sobre quem é elegível a participar da intervenção em questão e sugere a aplicação de procedimentos de grupo como grupo focal, grupos nominais audiências públicas e fóruns comunitários.

Although needs assessment cannot establish which perspective on program targets is "correct," it can help eliminate conflicts that might arise from groups talking past each other. This is accomplished by investigating the perspectives of all the significant stakeholders on target definition and helping ensure that none is left out of the decision process through which the program focus is determined. Information collected about needs from varying perspectives may lead to a reconceptualization of the target population or of the prospective intervention, or even indicate the advisability of abandoning the program (especially if the different perspectives turn out to be contradictory and intensely held by the various stakeholders). (ROSSI et al 1998, p. 142).

A importância de se agregar o maior número de perspectivas (o quanto possível) dos *stakeholders*, significativos ao projeto, é o mecanismo epistemológico essencial para responder as demandas de imparcialidade decorrentes do princípio de justiça. Este mecanismo é, especialmente, importante para a avaliação de adequação à ética da justiça.

Outra questão de extrema relevância para a avaliação abrangente de uma intervenção social é que uma correta definição do público alvo auxilia a avaliação de impacto no que diz respeito aos parâmetros de interesse e a definição do grupo de tratamento e controle. Ponto que será explorado

posteriormente na avaliação de impacto. Neste contexto, a compreensão de alguns conceitos intimamente relacionados à esta atividade é importante. Segundo Rossi et al (1998):

- a. *Incidência e Prevalência*: Enquanto que a noção de prevalência se refere ao número de casos com uma condição particular, em um determinado período e localização, incidência se refere ao número de *novos* casos de um problema particular ou condição.
- b. *População em risco, população em necessidade e demanda*: A população em risco compreende os indivíduos ou unidades em uma área específica *com as características julgadas como indicativas* que estes indivíduos têm uma probabilidade significativa de ter ou desenvolver uma condição particular. Já a população em necessidade diz respeito aos indivíduos ou unidades de uma área específica que *já manifesta a condição problemática*. O fato de existir uma determinada população com uma necessidade específica, não implica que haja a demanda para determinado serviço que busque amenizar este problema, ou seja, a demanda diz respeito ao número de indivíduos ou unidades que buscam determinados serviços.
- c. *Sensibilidade, especificidade*: sensibilidade é a extensão na qual o critério usado para identificar a população alvo resulta na *inclusão* de indivíduos ou unidade que realmente tem ou desenvolverá a condição que o programa é direcionado. Já especificidade é a extensão na qual o critério, que é usado para identificar a população alvo, resulta na *exclusão* de indivíduos ou unidades que não têm ou não desenvolverão a condição que o programa busca amenizar.

4.2.1.3. Descrição da natureza dos serviços ou atividades necessárias

Não é apenas importante a compreensão do problema social e a especificação do público alvo desta intervenção, mas é igualmente importante para a avaliação de adequação a ética da justiça, a utilização de informações descritivas sobre o caráter específico da necessidade dentro desta população, para a formulação e o entendimento dos serviços e atividades necessárias.

Isto é importante, pois como visto, a diversidade humana, juntamente com as diversidades nos aspectos políticos, econômicos e sociais, faz com que normalmente não seja suficiente para um programa social meramente entregar alguns serviços padrão de forma presumida para responder um dado problema ou necessidade. Para ser efetivo, um programa precisa adaptar seus serviços à natureza local do problema e as circunstâncias distintas das pessoas em necessidade. Uma forma para se compreender as atividades necessárias é a partir da compreensão dos processos que culminam nos resultados observados, que por sua vez fomentam a intervenção. Como os processos podem ser distintos em diferentes comunidades mesmo que culminem em um resultado semelhante, este exercício é importante para a definição das atividades de amenização ou combate à determinada injustiça no contexto institucional real.

Por sua vez, este exercício requer informações sobre o modo pelo qual o problema é experimentado por aqueles em necessidade, suas percepções e atribuições sobre os serviços relevantes e do programa, e as barreiras e dificuldade que ocorrem quando buscam acessar tais serviços.

Uma descrição adequada do problema se refere não apenas ao por que da existência do problema, mas também quais outros problemas estão relacionados ao problema principal. Fatores culturais ou percepções e atribuições que caracterizam a população alvo pode ser especialmente relevante para a efetividade do alcance de um programa aos membros da população alvo e a forma pela qual ocorre a entrega deste serviço.

Outra importante dimensão dos serviços, envolve a dificuldade de alguns membros da população alvo em utilizar estes serviços. Este fato pode ser resultado de problemas de transporte, horas de serviço limitadas, falta de *child-care*, ou a presença de obstáculos similares. A diferença entre um programa com uma entrega de serviço efetiva as pessoas em necessidade e um não-efetivo é normamente resultado de não se dar a devida atenção a estas barreiras.

Neste contexto, uma pesquisa qualitativa é especialmente útil em obter conhecimento detalhado e rico das especificidades das necessidades em questão. Esta pesquisa pode envolver entrevistas com pessoas relevantes, discussões em grupos etc. Uma das técnicas, já mencionada anteriormente, que é muito útil para este tipo de pesquisa é o grupo focal. Rossi et al (1998) salienta que com uma cuidadosa seleção e agrupamento de indivíduos, um número moderado de

grupos focais pode fornecer informações descritivas ricas sobre a natureza e as nuances do problema social e do serviço daqueles envolvidos. Para Rossi et al (1998),

*Appropriate participants in focus groups would generally include various knowledgeable community leaders, directors of service agencies, the line personnel in those agencies who deal firsthand with clients, representatives of advocacy groups, persons experiencing the social problem or service needs directly, and other such stakeholders*¹⁶³(ROSSI et al, 1998, p.149).

Ainda sobre a formação de grupos relevantes, Rossi et al (1998) enfatiza a importância dos beneficiários do programa estarem incluídos neste processo. Segundo os autores, este grupo é especialmente conhecedor das características do problema e das necessidades associadas e como são sentidas por aqueles que são mais afetadas pelo problema. Apesar de não estarem na melhor posição para reportar a forma em que o problema está disperso, eles são testemunhas chave em relação a quanto seriamente o problema afeta os indivíduos e quais as dimensões que são mais prementes e urgentes. Ademais, como já discutido anteriormente, a participação dos beneficiários no processo de criação da matriz avaliativa, incorpora critérios de justiça, como a questão de agência e da responsabilidade e poder efeito ao exercício da avaliação.

Por fim, devido as distintas qualidades dos enfoques qualitativos e quantitativos é importante que se conduza esta avaliação em dois estágios, primeiramente, a partir de metodologias qualitativas, explorar o problema e obter informações sobre a sua natureza, para que, em um segundo estágio, metodologias quantitativas possam fornecer dados sobre a extensão e distribuição do problema em questão (ROSSI et al, 1998).

¹⁶³ Participantes apropriados para grupos focais geralmente incluiria várias pessoas líderes comunitários com conhecimento, diretores das agências que prestam o serviço, os funcionários destas agências que lidam em primeira mão com os clientes, representantes de grupos de ‘advocacy’, pessoas que sofrem o problema social ou a necessidade do serviço diretamente, e outros públicos de interesse. (Tradução nossa).

“Any use of key informants in needs assessment must, therefore, involve a careful selection of the persons or groups whose perceptions are going to be taken into account. A useful approach to identifying key informants for a needs assessment is snowball sampling. This technique requires that an initial set of appropriate informants be located through some reasonable means and surveyed. They are then asked to identify other informants whom they believe are knowledgeable about the matter at issue. These other informants are then contacted and asked, in turn, to identify still others. When this process no longer produces relevant new names, it is likely that most of those who would qualify as key informants have been identified. Because those persons active and involved in any matter of public interest in a community tend to know of each other, snowball sampling works especially well for key informant surveys about social problems” (ROSSI et al, 1998, p.149).

Mesmo com objetivos claros, precisos e de acordo com os problemas e a população alvo, as atividades subjacentes a sua realização podem não estar ocorrendo da forma planejada. Estas questões são avaliadas na avaliação de processos ou avaliação operacional.

4.2.2 Avaliação de processos e resultados

A partir do entendimento do problema social ou injustiça a ser combatida, da população-alvo a ser atendida uma solução é desenvolvida. Assim, a etapa seguinte se refere ao desenvolvimento de processos e atividades que contribuam para o alcance dos resultados necessários para a efetiva realização da solução. A ideia de linearidade presente é importante, especialmente, pela questão da igualdade da justiça, pois para se tratar os indivíduos como moralmente iguais é necessário entender o problema, conhecer o público alvo para que as atividades não sejam discriminatórias ou exclusivas. Mas que levem em consideração a diversidade humana e institucional. Esta sequência de desenvolvimento da compreensão do problema é importante para a concepção do projeto ou programa, e é igualmente importante para avaliação, pois não seria possível avaliar as atividades sem que o problema, e, como ele afeta a população, seja compreendido. Mas o ponto central da avaliação de processos e resultados para a justiça é a noção de liberdade.

Como visto, a liberdade é uma ideia que possui elementos irreduzivelmente múltiplos - como capacidade, ausência de dependência ou ausência de interferência, responsabilidade, autonomia, etc. - que devem ser introduzidas em uma noção de justiça na medida do possível. Desta forma, o objetivo é introduzir a ideia de liberdade na matriz avaliativa, a partir da noção de autonomia e agência.

Em termos éticos, a importância desta inserção decorre da visão dos indivíduos como agentes de seu desenvolvimento, nas palavras de Sen (2000), *“The people have to be seen, in this perspective, as being actively involved-given the opportunity in shaping their own destiny, and*

not just as passive recipients of the fruits of cunning development programs”¹⁶⁴. (SEN, 2000,p.53).

Em termos instrumentais ou epistemológicos, esta visão se traduz em uma avaliação do resultado abrangente (*comprehensive outcome*) e não apenas os resultados culminados (*culmination outcome*). Como visto no capítulo 3, uma avaliação abrangente do resultado, não apenas avalia o resultado obtido, mas também os processos envolvidos na obtenção deste resultado, e, principalmente, o papel exercido pelos indivíduos na realização dos resultados almejados, sua autonomia e agência.

Na literatura da disciplina de avaliação, uma avaliação operacional busca o entendimento sobre a forma em que a implementação do programa se desenvolveu e se foi de acordo com a forma planejada. Especificamente, a avaliação operacional é uma avaliação retrospectiva fundamentada nos objetivos iniciais do projeto, indicadores, processos e metas. Segundo Gertler et al (2011),

*Process evaluations focus on how a program is implemented and operates, assessing whether it conforms to its original design and documenting its development and operation. Process evaluations can usually be carried out relatively quickly and at a reasonable cost. In pilots and in the initial stages of a program, they can be a valuable source of information on how to improve program implementation*¹⁶⁵. (Gertler et al 2011, p. 17)

Desta forma, o objetivo da avaliação operacional é comparar o que foi planejado com o que foi realizado de fato, e desta forma, determinar se existem lacunas entre as realizações planejadas e realizadas, e identificar lições de aprendizado para a concepção e implementação de projetos futuros.

Segundo Alkin (2011), existem diferentes tipos de processos. Por um lado, se tem as atividades do programa, ou seja, aquilo que se espera que ocorra no programa, estes o autor denomina como elementos do programa, neste momento o avaliador quer examinar se os vários atributos e

¹⁶⁴ As pessoas devem ser vistas, nesta perspectiva, como estando ativamente envolvidas dadas as oportunidades em modelar seus próprios destinos, e não somente como receptores passíveis dos frutos de engenhosos programas de desenvolvimento. (Tradução nossa).

¹⁶⁵ Avaliação de processos foca em como o programa é implementado e opera, avaliando se está em conformidade com seu desenho original e documentando seus desenvolvimentos e operação. Avaliação de processos pode ser usualmente realizada relativamente rápida e com um custo razoável. Em pilotos e nos estágios iniciais de um programa, elas podem ser fontes valiosas de informação sobre como aprimorar a implementação do programa. (Tradução nossa).

elementos do programa estão de fato presentes. O outro tipo de avaliação de processos que o autor define, está baseado na ideia de que alguns tipos de mecanismo são operativos, ou seja, se refere ao processo que conecta uma atividade a um resultado específico, este é denominado por Alkin (2011) como mecanismos do programa. Enquanto que a avaliação dos elementos do programa busca determinar áreas na quais podem ocorrer melhorias, a avaliação dos mecanismos do programa é realizada por questões de causalidade, ou seja, o avaliador busca compreender os mecanismos do programa que estão produzindo os resultados de avaliação. E, é neste tipo de avaliação que a noção de justiça deve ser incorporada.

Desta forma, a avaliação de processos, sugerida neste estudo, será dividida em duas. Primeiramente, a avaliação operacional que na denominação de Alkin (2011) avalia os elementos do programa. E em segundo, a avaliação do resultado abrangente, que foi o denominado por mecanismos operativos, mas agregando a ideia de que não é apenas importante entender os mecanismos que levam aos resultados, mas também o papel exercido pelos beneficiários na geração deste resultado, e a medida em que os processos desenvolvidos no projeto ampliam a autonomia dos beneficiários do projeto, esta será a avaliação de processos propriamente dita ou avaliação do resultado abrangente.

Os elementos do programa são: os recursos humanos, materiais, clientes ou beneficiários e estrutura organizacional. Em relação aos recursos humanos, o avaliador busca responder quem são, se o número é suficiente, se possuem as qualificações necessárias a função exercida e suas atitudes em relação ao projeto. Os arquivos dos recursos humanos respondem questões sobre experiência de trabalho e qualificações, mas Alkin (2011) salienta que alguns atributos pessoais não podem ser observados em arquivos sendo necessárias, portanto, entrevistas e observações. As entrevistas podem ser particularmente importantes para entender as percepções sobre o programa, ou seja, os sentimentos em relação à participação no programa, e se estão aptos a se relacionar bem com os beneficiários do programa.

Para o funcionamento das atividades de um programa social é necessário a existência de determinados materiais, como computadores, livros, manuais entre outros. Primeiramente, é necessário saber se eles estão presentes, se estão presentes no momento certo e se estão sendo usados devidamente. Enquanto que alguns materiais são necessários antes do início do programa, para que as pessoas se familiarizem com as atividades que serão implementadas, alguns não são

necessários no início do programa, portanto, é necessário comparar o cronograma do programa com o dos materiais a serem empregados. O avaliador precisará determinar a extensão na qual uma implementação tardia dos materiais afeta o programa e a extensão na qual as condições são subsequentemente remediadas.

Em relação aos beneficiários ou clientes de um determinado programa social, Alkin (2011) enfatiza que um programa é concebido tendo determinados beneficiários em mente. Assim, ao se pensar sobre os tipos de atividades, perfil dos recursos humanos, a forma que as atividades devem estar estruturadas, estes elementos são desenhados para o benefício dos recipientes do programa. Desta forma, Alkin (2011) afirma ser imperativo examinar se as pessoas que o programa está beneficiando são aquelas que tinham sido antecipadas como beneficiárias. As informações relevantes sobre os beneficiários para uma avaliação dos elementos do programa, se relacionam com o número dos beneficiários, se muito maior ou menor do que previsto, se existem necessidades ou características particulares aos beneficiários que podem estar influenciando a efetividade do programa, e se eles estão sendo retidos o tempo necessário para que a mudança desejada possa ocorrer.

Por fim, os programas possuem uma estrutura organizacional, não existem apenas os recursos humanos, materiais e clientes, existe também um plano de atividade que descreve como eles devem ser coordenados e empregados. Ao analisar o plano do programa é necessário examinar as atividades planejadas e a sequência em que elas ocorrem. As questões importantes a serem respondidas são: as atividades são implementadas na ordem apropriada? Elas são implementadas de acordo com o cronograma do programa?

Alkin (2011) salienta que uma outra dimensão importante da estrutura organizacional é a administração do programa. Os administradores tem conhecimento do que ocorre no dia-a-dia do programa? Existe um mecanismo ativo e contínuo de monitoria? Pois sem um fluxo de informação ativa os administradores do programa estariam inaptos a identificar deficiências e corrigi-las a tempo. Outras questões se relacionam ao espaço necessário para a realização das atividades, ou seja, se existe espaço suficiente e apropriado para o desenvolvimento das atividades e as demais questões orçamentárias.

Mas, como argumentado anteriormente, é a avaliação do resultado abrangente, que incluem os resultados juntamente com seus processos, que permite, de forma mais direta, incorporar os critérios de justiça. Em que medida as atividades planejadas pela intervenção social respeitou as especificidades do público alvo e as idiosincrasias institucionais da comunidade em questão? Em que medida estas atividades ampliam a autonomia dos beneficiários e os tornam responsáveis pelo poder efetivo obtido no projeto? E, por fim, de que forma que estas atividades contribuem para a realização dos resultados desejáveis?

Desta forma, é necessário reexaminar a teoria do programa para observar o relacionamento entre o tipo de atividade e os resultados esperados e compará-la às informações obtidas na avaliação anterior sobre a natureza do problema ou demanda social e o público alvo da intervenção, pois só é possível se determinar a autonomia gerada pelas atividades, quando se conhece em profundidade a injustiça, quem é afetado por ela e de qual forma, ou seja, através de qual mecanismo.

Uma forma de facilitar a compreensão e a avaliação do resultado abrangente é através da construção de modelos lógicos, pois permite relacionar cada processo com o respectivo resultado que se deseja alcançar. Através desta ferramenta, pode se conectar as entradas, com suas respectivas atividades, saídas e seus resultados, ou seja, ele auxilia a definição da lógica ou raciocínio do programa. Atividades são empregadas para alcançar resultados particulares de curto prazo, estes resultados por sua vez, são desenhados para formar determinadas habilidades ou capacitações, que em conjunto poderão alcançar os objetivos e metas gerais do programa, ou seja, do problema social ou injustiça a ser combatida.

A avaliação de processos, focada nos mecanismos do programa, busca examinar a efetividade em que estes elos se conectam e alcançam os resultados desejáveis, na medida em que aumentam a autonomia dos beneficiários do programa. Segundo Alkin (2011), os quatro termos chave a ser considerados em um modelo lógico são (a) entradas, (b) atividades, (c) saídas, e (d) resultados.

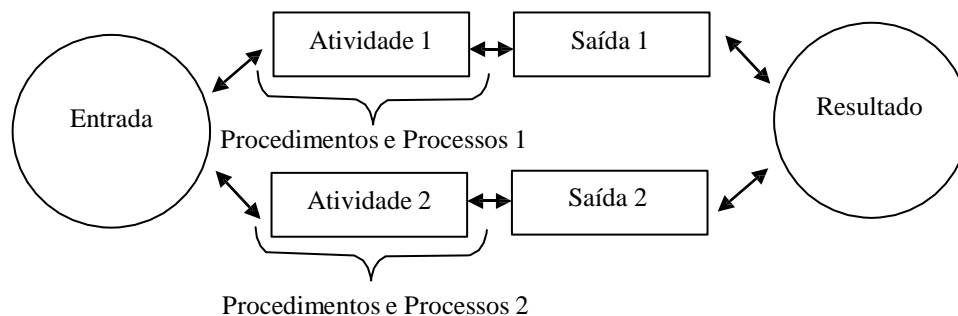
As entradas referem-se aos recursos dedicados a condução do programa, isto inclui o dinheiro investido, os espaços, os recursos humanos, o tempo de voluntários. As atividades se referem ao o que é feito com estas entradas para atingir seus objetivos, ou seja, quais os processos que

necessitam ser implementados para alcançar o propósito do programa, e de que forma os beneficiários e suas necessidades são integrados nestes processos.

Yates (1998) ao fazer a análise de custos, conforme será visto posteriormente, sugere uma distinção interessante sobre o que na análise de Alkin (2011) é denominado de atividades. Segundo Yates (1998), existem os procedimentos e os processos, enquanto os processos são não observáveis e dizem respeito às mudanças psicológicas, biológicas e sociais necessárias para a realização do resultado, os procedimentos são as atividades observáveis necessárias para que se ocorra a mudança nos processos. Esta distinção é importante, pois pode ocorrer que o projeto em seus objetivos principais não foi alcançado, mas a mudança ocorrida nos processos pode ter ampliado a autonomia dos indivíduos em outras dimensões.

As saídas são os resultados de curto e médio prazos resultantes diretamente da condução das atividades. As pessoas adquiriram uma nova habilidade? As atitudes foram mudadas na forma planejada? Os resultados referem-se aos benefícios derivados da condução do programa como um todo.

Figura 8: Diagrama simplificado do modelo lógico



Fonte: Autora com base em Alkin 2011 e Yates 1998.

A avaliação de processos e resultados é importante para entender o funcionamento do projeto, e se ter uma adequada visão do resultado abrangente, mas por si só ela não diz se os resultados gerados na população-alvo foram resultantes das atividades do projeto ou de uma confluência de fatores as quais a população-alvo esteve sujeita. Este conhecimento pode ser obtido a partir da avaliação de impacto.

4.2.3 Avaliação de impacto

A Avaliação de impacto é, provavelmente, a avaliação mais relevante para uma avaliação abrangente de uma intervenção social, isto devido ao fato de que é ela que determina o impacto das ações nos indivíduos, nas famílias e instituições e, mais importante, determina se estes impactos podem ser atribuídos às ações implementadas. Estas avaliações também podem explorar consequências não-intencionais positivas ou não nos beneficiários. (BAKER, 2000, p. 1)

Segundo Gertler et al (2011),

*Impact evaluations are a particular type of evaluation that seeks to answer cause-and-effect questions. Unlike general evaluations, which can answer many types of questions, impact evaluations are structured around one particular type of question: What is the impact (or causal effect) of a program on an outcome of interest? This basic question incorporates an important causal dimension: we are interested only in the impact of the program, that is, the effect on outcomes that the program directly causes. An impact evaluation looks for the changes in outcome that are directly attributable to the program.*¹⁶⁶ (GERTLER et al 2011,p.7)

A despeito da necessidade de se conformar a avaliação de impacto às técnicas econométricas necessárias para a aferição da atribuição do impacto no público-alvo, à intervenção de forma robusta, algumas definições permanecem sendo exercícios normativos e estas devem estar ancorados nos critérios de justiça.

A avaliação de impacto busca entender os efeitos do programa e sua atribuição às intervenções deste. A partir dos critérios de justiça, particularmente aqueles que dizem respeito à imparcialidade ou equidade, a agência e razão pública e a responsabilidade e poder efetivo, é necessário que tanto a definição dos critérios de sucesso, indicadores de resultados e a própria aferição dos efeitos, sejam realizados de forma imparcial ou objetiva, ou seja, utilizando-se do instrumento metodológico de transposicionalidade, através do qual, a partir de discussões entre

¹⁶⁶ A avaliação de impacto é um tipo particular de avaliação que busca responder questões de causa e efeito. Diferentemente das avaliações gerais, que podem responder diferentes tipos de questões, as avaliações de impacto são estruturadas em torno de um tipo particular de questão: Qual é o impacto (efeito causal) de um programa sobre um resultado de interesse? Esta pergunta básica incorpora uma importante dimensão causal: nós estamos interessados somente no impacto do programa, isto é, o efeito nos resultados que o programa diretamente causa. Uma avaliação de impacto olha para as mudanças nos resultados que são diretamente atribuíveis ao programa. (Tradução nossa).

todos os *stakeholders* envolvidos na intervenção social os objetivos, ou os chamados resultados de interesse, sejam determinados conjuntamente. Isto evitaria tanto avaliações do tipo *top-down* como *bottom-up*, e ao se congregarem diferentes pontos de vista tornaria este exercício mais objetivo.

De acordo com Khandker *et al* (2010) a avaliação de impacto abrange métodos quantitativos e qualitativos, como também métodos *ex ante* e *ex post*. A análise qualitativa, em comparação com a abordagem quantitativa, pretende avaliar os potenciais impactos que o programa pode gerar, os mecanismos de tais impactos, e a extensão de benefícios ao público de interesse, a partir de entrevistas em profundidade e em grupos. Estes métodos são importantes, pois é através deles que se torna possível obter as diferentes perspectivas sobre os possíveis resultados que se busca avaliar.

Os métodos qualitativos também geram informações que podem ser cruciais para a compreensão dos mecanismos através dos quais o programa ajuda os beneficiários e, a partir destas informações, os métodos quantitativos podem ser aplicados para que se possa ter as bases de dados necessárias para se realizar a avaliação de impacto.

A grande dificuldade da avaliação de impacto é que para que se possa determinar quais os impactos atribuíveis às intervenções do projeto é necessário mais que a mensuração dos resultados, pois podem haver fatores ou eventos que estão correlacionados com os resultados, mas que não são causados pelo projeto. Desta forma, Baker (2000) argumenta que para garantir o rigor metodológico, uma avaliação de impacto deve estimar o contra factual, ou seja, o que teria ocorrido com os mesmos indivíduos, famílias ou comunidades se o projeto nunca houvesse existido, ou da forma como desenvolvido por Rubin (1974) o resultado potencial¹⁶⁷.

Este é outro ponto de extrema relevância para a questão da justiça, pois dada a diversidade humana que deve ser incorporada no exercício avaliativo, como forma de se respeitar a igualdade moral necessário à justiça, como identificar indivíduos semelhantes, em um fenômeno tão complexo quanto o desenvolvimento, para serem utilizados como comparação?

¹⁶⁷ De acordo com Angrist&Pischke (2009) a ideia de resultado potencial é um alicerce fundamental na moderna pesquisa sobre efeitos causais. Referências importantes no desenvolvimento desta ideia são Rubin(1974,1977) e Holland (1986) que refere a uma estrutura causal envolvendo resultados potenciais como o modelo causal de Rubin. (ANGRIST&PISCHKE, 2009, p.14)

4.2.3.1. Determinação do contra factual

Para se determinar o contrafactual, é necessário suprimir dos efeitos das intervenções os outros efeitos não relacionados às atividades do projeto. Isto é realizado através do uso de comparação ou grupos de controle (aqueles que não participam do programa ou não recebem seus benefícios), os quais são subsequentemente comparados ao grupo de tratamento (indivíduos que receberam a intervenção). Tanto a comparação e os grupos de controle devem assemelhar-se com o grupo de tratamento em todos os sentidos relevantes aos resultados desejáveis do projeto, sendo a única diferença observada entre os grupos, a participação no programa.

Mas como questionado anteriormente como identificar indivíduos semelhantes, em um fenômeno tão complexo quanto o desenvolvimento, para serem utilizados como comparação respeitando a diversidade humana e o contexto institucional real?

Sobre a determinação do contrafactual Baker (2000) afirma,

*Determining the counterfactual is at the core of evaluation design. This can be accomplished using several methodologies which fall into two broad categories, experimental designs (randomized), and quasi-experimental designs (nonrandomized). It is, however, quite tricky to net out the program impact from the counterfactual conditions that can be affected by history, selection bias, and contamination. Qualitative and participatory methods can also be used to assess impact. These techniques often provide critical insights into beneficiaries' perspectives, the value of programs to beneficiaries, the processes that may have affected outcomes, and a deeper interpretation of results observed in quantitative analysis.*¹⁶⁸ (Baker, 2000, p.2)

As duas metodologias mais comuns de se determinar o contra factual, conforme apresentado por Baker (2000), são os desenhos experimentais e os *quasi* experimentais, mas ambos, dependendo da forma em que são implementados, podem ter consequências negativas para as considerações de justiça. Estas metodologias serão vistas a seguir.

¹⁶⁸ A determinação do contrafactual está no núcleo do desenho de avaliação. Isto pode ser realizado utilizando-se de diversas metodologias, que recaem em duas amplas categorias, desenhos experimentais (randomizados) e desenhos quase experimentais (não randomizados). É, contudo, complicado eliminar do impacto do programa as condições contrafactuais que podem ser afetadas pela história, vies de seleção, e contaminação. Métodos qualitativos e participatórios podem também ser usados para avaliar o impacto. Estas técnicas geralmente proveem percepções críticas das perspectivas dos beneficiários, o valor do programa para os beneficiários, os processos que podem afetar os resultados e uma interpretação mais profunda dos resultados observados na análise quantitativa. (Tradução nossa)

4.2.3.2 Métodos Quantitativos para a Avaliação de Impacto

4.2.3.2.1 Desenhos experimentais ou controlados de forma randômica

A aleatorização ou projetos experimentais é considerado a forma mais robusta de avaliação de impacto, ou como denominado por Angrist e Pischke (2009) o ‘experimento ideal’. Nesta forma de experimento, os grupos de tratamento e controle são definidos de forma aleatória. Dito de outro modo, a aleatorização de quem recebe e de quem não recebe o tratamento soluciona o problema de viés de seleção, ao torná-lo independente dos resultados potenciais, resolvendo também a questão da diversidade humana. Neste caso, não deveria existir diferenças entre os dois grupos além da participação ou não na intervenção social. Desta forma, torna-se possível a simples comparação entre os dois grupos para se extrair os efeitos do programa.

A despeito de ser considerado o ‘experimento ideal’ ou o enfoque ótimo para se estimar o impacto do projeto, diversas dificuldades existem em sua implementação, tanto em termos éticos, ou aqueles relacionados à justiça, como também em termos práticos ou operacionais.

Um dos problemas principais deste enfoque se relaciona ao fato de que este método pode ser antiético ou extremamente injusto ao negar o acesso aos serviços ou benefícios para pessoas elegíveis da população que estão sujeitas a determinadas injustiças com o único objetivo de estudo para se garantir robustez nos resultados. Baker (2000) coloca como um exemplo extremo negar um tratamento médico que poderia salvar a vida de determinados indivíduos, para se garantir a correta realização do experimento ideal.

Outras dificuldades levantadas por Baker (2000) dizem respeito às intervenções sociais no âmbito de políticas públicas, elencando o fato de que pode ser politicamente difícil, e igualmente injusto, prover uma intervenção para um grupo e não para outro ou não haver no escopo do programa um grupo para não receber o tratamento, ou seja, para ser o grupo de controle, casos comuns em políticas públicas administradas em nível nacional. Outra questão, é que poderia ser difícil garantir que esta tarefa seja realizada verdadeiramente de forma aleatória. Por exemplo,

administradores que excluem arbitrariamente aplicantes de elevado risco para atingir melhores resultados.

Em termos práticos, as dificuldades se relacionam com o fato de que os indivíduos nos grupos de controle podem ter certas características identificadoras mudadas durante o experimento que poderiam invalidar ou contaminar os resultados. Por exemplo, se pessoas se mudam para fora ou para dentro da área do projeto, ou entram e saem do grupo de tratamento, ou de forma alternativa pessoas a que foram negadas o tratamento buscar outras alternativas ou aqueles a quem foram oferecidos o tratamento e não aceitaram. Por fim, Baker (2000) salienta o fato de que este tipo de experimento pode ser extremamente custoso e demorado em determinadas situações, particularmente na coleta de novos dados.

Na lista das dificuldades ou limitações tem-se o trabalho de Droitcour e Kovar (2008) onde os autores afirmam,

[a]random assignment is not, in and of itself, a sufficient condition to ensure valid comparison of outcomes across treatment and control groups—not, at least, in the social policy area. The reason is that biases deriving from a variety of sources not countered by randomization may threaten a significant number of studies. Two general bias-source categories that we believe are potentially significant are (1) differential reactivity and (2) biasing social interactions¹⁶⁹. (DROITCOUR; KOVAR, 2008, p.68)

As duas fontes possíveis de vieses levantadas pelos autores são chamadas de reatividade diferencial e viés de interações sociais. Reatividade foi definido, mais fundamentalmente, como erro decorrente de um inquirido (WEBB et al., 2000) ou, de forma análoga, a partir de um objeto de estudo (ou outra pessoa) que é solicitado a fornecer uma auto-relato ou um julgamento. Por exemplo, os indivíduos em um estudo de prevenção podem ser solicitados a se auto reportarem se eles se envolveram (ou evitaram) certos comportamentos de risco, tais auto-relatos podem ser distorcidos pela percepção da desajustabilidade social associado aos comportamentos dos indivíduos em questão. Os autores ainda citam uma lista de indicadores de vulnerabilidade a reatividade diferencial:

¹⁶⁹ [a] atribuição aleatória não é, nela mesma, uma condição suficiente para garantir a comparação válida dos resultados entre os grupos de tratamento e controle – não, ao menos, na área de política social. A razão é que os vieses derivados de uma variedade de fontes não contra atacados pela aleatorização pode ameaçar um número significativo de estudos. As duas categorias gerais de fontes de viés que nós acreditamos ser potencialmente significantes são (1) reatividade diferencial e (2) viés de interações sociais. (Tradução nossa).

- a) *Relatively strong preexisting beliefs about treatment effectiveness on the part of subjects (or their significant others) or treatment providers, if they are randomly assigned.*
- b) *Strong preferences for certain treatments on the part of subjects or treatment providers; reliance on reactive outcome measures.*
- c) *Outcomes that reflect satisfaction or psychological states.*
- d) *Treatments that require of subjects a high level of motivation.*
- e) *Processes that link treatments to outcomes, in which motivation is key.*
- f) *A combination of self-report outcomes and a treatment that—in contrast to the control condition—heightens either (1) treatment subjects’ awareness or recognition of outcome behaviors or (2) their perceptions of the social desirability associated with outcome behaviors.*¹⁷⁰ (DROITCOUR&KOVAR, 2008, p.72)

O primeiro conjunto de limitações citado por Droitcour e Kovar (2008), se relaciona diretamente com a questão da subjetividade de estados mentais, já discutida anteriormente. A liberdade é um ponto central para a justiça e para a visão de desenvolvimento que fundamenta este trabalho, portanto, a visão do indivíduo sujeito a intervenção é de extrema relevância para se compreender os efeitos do tratamento no público alvo. Ademais, a compreensão de que a avaliação dos estados resultantes, ou os resultados de interesse, deve compreender tanto os aspectos subjetivos como os objetivos e também os processos necessários para sua realização, reforça essa importância. Mas é igualmente relevante a compreensão de que estados mentais estão sujeitos, além dos pontos levantados por Droitcour e Kovar (2008), à problemas de preferências adaptativas, ilusões sistemáticas e etc. Portanto, é imprescindível que se tenha um conjunto de instrumentos de pesquisa que sejam capazes de captar tanto as dimensões objetivas como as subjetivas.

Já os indicadores de vulnerabilidade a viés de interação social¹⁷¹ segundo os autores são os seguintes:

¹⁷⁰ (a) relativas crenças fortes pré-estabelecidas sobre a efetividade do tratamento pela parte dos sujeitos (ou outros significantes à eles) ou dos provedores do tratamento, se eles são atribuídos aleatoriamente; (b) Preferências fortes por determinado tratamento pela parte dos sujeitos ou provedores do tratamento; confiança em medidas de resultados reativos; (c) resultados que refletem satisfação ou estados psicológicos; (d) Tratamentos que requerem dos sujeitos um alto nível de motivação; (e) processos que conectam tratamentos a resultados, no qual a motivação é chave; (f) Uma combinação de resultados de auto-relato e tratamento que – em contraste a condição de controle – elevam ou (1) a atenção ou reconhecimento dos comportamentos dos resultados por parte dos sujeitos do tratamento ou (2) suas percepções de desejabilidade social associada com comportamentos de resultado. (Tradução nossa).

¹⁷¹ “Social interaction that involves treatment or control subjects (or both) can, directly or indirectly, violate the “stable unit treatment value assumption” (SUTVA), thus biasing treatment-control comparisons. The SUTVA assumption is that “the value of Y [an outcome variable] for unit u when exposed to treatment t will be the same . . . no matter what treatment the other units receive” (Rubin, 1986, p. 961). Biasing social interactions are defined here as interactions that violate SUTVA. For example, if treatment subjects interact with control subjects, there may be a potential for the treatment being, intentionally or unintentionally, “passed on”; in other words, the

- a) *Randomization splits a social group or social network, especially if it splits best friends or family members or if some subjects are opinion leaders.*
- b) *The treatment is easily passed on from one person to another (e.g., by word of mouth); outcome behaviors are often engaged in jointly.*
- c) *Subjects are vulnerable to peer influence (as in teenage years) and may imitate friends' behaviors.*
- d) *Treatment activities signal (to others) treatment subjects' participation in the study.*
- e) *There is public openness regarding assignments to treatment and control (outsiders not "blinded").*
- f) *Outsiders may react to knowledge of subjects' study participation or to their categorization in treatment versus control groups*¹⁷². (DROITCOUR&KOVAR, 2008, p.75)¹⁷³

A despeito das dificuldades da aleatorização, DUFLO et al (2007) sugerem formas de se incorporar a aleatorização na pesquisa de campo de forma a atenuar estas dificuldades. Primeiramente, trabalhar em parceria com os responsáveis da implementação do programa, estes podem ser governo, organizações governamentais (ONGs) e empresas privadas. Segundo, os autores salientam as vantagens diversas de se trabalhar com diferentes parceiros. Em relação às ONGs e empresas privadas, por operarem em um ambiente mais flexível, facilitaria aos pesquisadores monitorar a implementação da pesquisa e testar uma ampla variedade de questões, facilitaria também a implementação de programas inovadores e permite aos pesquisadores uma maior liberdade nos *inputs* do desenvolvimento da pesquisa, especialmente na fase de piloto. As vantagens dos governos dizem respeito ao escopo geográfico de atuação muito maior que é oferecido; os resultados podem ser tornados em políticas públicas; e, existiria uma menor preocupação se os resultados são dependentes de uma cultura organizacional o que os tornariam impossíveis de ser replicados.

Segundo, introduzir a aleatorização na fase de piloto do projeto, antes de sua ampliação (*scaled up*), pois segundo os autores esta é uma ocasião onde a implementação deve ser rigorosamente avaliada de forma a testar a efetividade do programa e também é o momento onde se tem a oportunidade de aprimorar a concepção do projeto.

control subjects may be affected by fact that other subjects—with whom they are in contact—are receiving a particular treatment". (DROITCOUR&KOVAR, 2008, p.68)

¹⁷² (a) A aleatorização divide grupos sociais ou redes sociais, especialmente se divide melhores amigos ou familiares ou se alguns sujeitos são formadores de opinião; (b) O tratamento é facilmente passado de uma pessoa a outra (ex. por boca a boca); comportamentos resultantes são geralmente engajados em conjunto; (c) os sujeitos são vulneráveis a influência de seus pares (como na adolescência) e pode imitar o comportamento de amigos; (d) As atividades de tratamento sinalizam (à outros) a participação dos sujeitos tratados no estudo; (e) Há uma abertura pública em relação a atribuição ao tratamento ou controle; (f) Pessoas de fora do estudo podem reagir ao conhecimento da participação dos sujeitos do estudo ou em sua categorização no grupo de tratamento versus grupo de controle. (Tradução nossa).

¹⁷³ Para informações detalhadas sobre a forma em que estas duas fontes de viés – reatividade e interação social operam em termos de processos, suporte e direção do viés ver Droitcour&kovar, 2008.

Por fim, os autores sugerem quatro formas alternativas de aleatorização: (i) *oversubscription method*: esta é uma oportunidade natural para introduzir a aleatorização, pois os recursos, a capacidade de implementação é limitada e a demanda pelo o programa ou serviço excede a oferta, nesta circunstância particular uma forma natural e justa de se racionalizar os recursos é selecionar os beneficiários através de uma loteria entre os candidatos elegíveis; (ii) *randomized order of phase-in*: esta alternativa ocorre quando existem restrições financeiras ou administrativas, o que levam os implementadores a implementar o programa em fases ao longo do tempo, e a aleatorização seria a forma mais justa de determinar esta ordem¹⁷⁴; (iii) *within-group randomization*: nesta forma se introduz um elemento de aleatorização ao fornecer o programa a alguns sub-grupos em cada área de atuação; e, por fim, (iv) *encouragement design*: este tipo permite aos pesquisadores avaliar o impacto de um programa que está disponível em todo a área de estudo, mas que sua adesão não é universal. Esta forma é particularmente útil quando a aleatorização não é possível por razões éticas ou práticas. Desta forma, ao invés de aleatorizar o próprio tratamento, os pesquisadores designam de forma aleatória aqueles que receberão um encorajamento a participar do projeto. (DUFLO et al 2007, p. 19-27).

Algumas circunstâncias nas quais a aleatorização é realizada pode minimizar os problemas de injustiça na seleção de quem estará sujeito ou não ao tratamento, como no caso de restrições financeiras ou de recursos. Mas, por exemplo, no desenho de encorajamento este problema permanece. Desta forma, ao negar um raciocínio moral consequencialista, não é possível se justificar a exclusão de indivíduos elegíveis ao programa com o objetivo de se ter as condições favoráveis ao experimento. Ademais, conforme argumentado por Droitcour e Kovar (2008) mesmo com a aleatorização, alguns problemas permanecem, assim é importante que se contrabalanceie os benefícios provindos da correta implementação do experimento com os resultados éticos indesejáveis na comunidade em que o projeto ou programa social atua.

¹⁷⁴ “Randomizing the order of phase-in can allow evaluation of program effects in contexts where it is not acceptable for some groups or individuals to receive no support. In practical terms, it can facilitate continued cooperation by groups or individuals that have randomly been selected as the comparison group. As such, where logistics permit, randomization of phase-in may be preferable to a pure lottery because the expectation of future benefits provides subjects an incentive to maintain contact with researchers and thus alleviates issues associated with attrition”. (DUFLO et al 2007, p.25)

Desta forma, quando existem circunstâncias tanto éticas quanto instrumentais nas quais o viés de seleção não pode ser solucionado via aleatorização, existem os métodos chamados quasi-experimentais que podem ser aplicados. Estes serão vistos resumidamente a seguir.

4.2.3.2 Métodos não-experimentais ou quasi-experimentais

A seleção por estes métodos ocorre quando não é possível implementar o método experimental. Desta forma, estas técnicas geram grupos de controle semelhantes ao grupo de tratamento, ao menos, nas características observáveis, através de metodologias econométricas.

De acordo com Baker (2000), o principal benefício dos desenhos quasi-experimentais é que eles podem ser modelados através de fontes de dados existentes, o que os tornam mais rápidos e menos custosos de serem implementados, e como eles podem ser realizados após a implementação da intervenção, estes podem ter dados suficientes para a análise. Mas a principal vantagem, no escopo deste estudo, é que se pode manter um determinado nível de rigor metodológico sem que se recaia na injustiça de se privar o tratamento a quem o necessita através da aleatorização.

Em termos instrumentais, Baker (2000) elenca como desvantagens: (i) a confiabilidade dos resultados é normalmente reduzida como metodologia, já que é menos robusta estatisticamente; (ii) os métodos podem ser estatisticamente complexos¹⁷⁵; e (iii) existe o problema de viés de seleção¹⁷⁶. (Baker 2000, p. 4).

¹⁷⁵ “In generating a comparison group rather than randomly assigning one, many factors can affect the reliability of results. Statistical complexity requires considerable expertise in the design of the evaluation and in analysis and interpretation of the results. This may not always be possible, particularly in some developing country circumstances”. (BAKER, 2000, p. 4-5)

¹⁷⁶ “The third problem of bias relates to the extent to which a program is participated in differentially by subgroups of a target population, thus affecting the sample and ultimately the results. There are two types of bias: those due to differences in observables or something in the data, and those due to differences in unobservables (not in the data), often called selection bias. An observable bias could include the selection criteria through which an individual is targeted, such as geographic location, school attendance, or participation in the labor market. Unobservables that may bias program outcomes could include individual ability, willingness to work, family connections, and a subjective (often politically driven) process of selecting individuals for a program. Both types of biases can yield inaccurate results, including under- and overestimates of actual program impacts, negative

Algumas destas desvantagens podem ser amenizadas a partir da compreensão do fenômeno causador das injustiças e dos mecanismos de impacto nos indivíduos. Esta compreensão, ancorada nos princípios de diversidade humana, do contexto institucional e das interações sociais permite, em termos éticos, que a igualdade moral necessária ao tratamento dos indivíduos como demandado pela justiça seja respeitado, e em termos instrumentais, facilita a seleção de parâmetros para a delimitação do grupo de controle, sem que se recaia em parâmetros ‘padrão’ como renda familiar, escolaridade dos pais, que por mais que sejam variáveis relevantes ao entendimento do desenvolvimento, podem não ser as variáveis ou parâmetros críticos da intervenção sujeita a avaliação. Facilita também na identificação de variáveis instrumentais no caso da opção por esta metodologia. Os principais métodos *quasi*-experimentais serão vistos de forma resumida a seguir.

Métodos de comparação ou controles construídos (Matching methods or constructed controls)¹⁷⁷, neste método busca-se escolher um grupo de comparação ideal dentro de uma grande base de dados que se combine com o grupo dos tratados. O tipo de *matching* mais comumente usado é o *propensity score matching*, através do qual o grupo de comparação é combinado ao grupo de tratamento com base em um conjunto de variáveis observadas ou através do “*propensity score*” (probabilidade de participação prevista dada as características observadas); quanto mais próximo o *propensity score* melhor a combinação (*match*).

Método da Diferença dupla ou diferença em diferença (Double difference or difference-in-differences methods), neste método é comparado o grupo tratado com o grupo de controle antes do programa (primeira diferença) e após o programa (segunda diferença)¹⁷⁸.

impacts when actual program impacts are positive (and vice versa), and statistically insignificant impacts when actual program impacts are significant and vice versa. It is possible to control for bias through statistical techniques such as matching and instrumental variables, but it is very difficult to fully remove them which remains a major challenge for researchers in the field of impact analysis”. (BAKER, 2000, p. 4-5)

¹⁷⁷ “Among quasi-experimental design techniques, matched-comparison techniques are generally considered a second-best alternative to experimental design. The majority of the literature on evaluation methodology is centered around the use of this type of evaluation, reflecting both the frequency of use of matched comparisons and the many challenges posed by having less-than-ideal comparison groups”. (BAKER, 2000, p. 4-5). “This technique is, however, dependent on having the right data because it relies on oversampling program beneficiaries during the fielding of a larger survey and then “matching” them to a comparison group selected from the larger core sample of the overall effort, often a national household survey”. (BAKER, 2000, p. 6)

¹⁷⁸ “Comparators should be dropped when propensity scores are used and if they have scores outside the range observed for the treatment group”. (BAKER, 2000, p. 6)

Variáveis Instrumentais ou Métodos de controles estatísticos (Instrumental variables or statistical control methods), neste método utiliza-se de uma ou mais variáveis relevantes à participação, mas não aos resultados desta participação. Isto identifica a variação exógena nos resultados atribuíveis ao programa, reconhecendo que sua seleção não é randômica, mas arbitrária. As variáveis instrumentais são usadas primeiramente para prever a participação no programa; então pode ser analisado como o indicador de resultado varia com os valores preditos.

Comparações reflexivas (Reflexive comparisons), este método utiliza-se de uma pesquisa de base (*baseline survey*) dos participantes antes do programa e uma outra pesquisa após a intervenção é realizada. A pesquisa de base (*baseline survey*) provê o grupo de comparação, e o impacto é medido pela mudança nos indicadores de resultado antes e após a intervenção¹⁷⁹. (BAKER, 2000, p. 6)¹⁸⁰.

¹⁷⁹ Mais informações sobre estes métodos ver: Baker (2000); Angrist&Pischke (2009).

¹⁸⁰ As avaliações de impacto podem ser divididas em duas categorias: prospectiva e retrospectiva. Avaliações prospectivas são desenvolvidas ao mesmo tempo em que o programa está sendo concebido e são construídas para a implementação do programa. Dados de base são coletados anteriormente a implementação tanto para o grupo de tratamento como para o de comparação ou controle. Avaliações retrospectivas avaliam o impacto do programa após sua implementação, gerando grupos de tratamento e controle ex-post. Gertler et al (2011) afirmam que, em geral, as avaliações de impacto prospectivas produzem resultados de avaliação mais robustos e críveis por três razões: Os dados de linha de base podem ser coletados para estabelecer medidas pré-programa de resultados de interesse. Dados de linha de base proveem informações sobre os beneficiários e grupos de controle antes que o programa seja implementado sendo importantes para mensuração dos resultados pré-intervenção. Dados de linha de base sobre os grupos de tratamento e controle devem ser analisados para garantir que os grupos são similares. Eles pode também ser usados para avaliar a efetividade no grupo alvo, ou seja, se o programa irá beneficiar os beneficiários alvos da intervenção. Segundo, definir medidas de sucesso do programa durante os estágios de planejamento permite focar a avaliação e o programa nos resultados esperados. O desenho de uma avaliação de impacto contribui para clarificar os objetivos do programa, em particular porque requer o estabelecimento de medidas bem definidas de sucesso do programa. Terceiro, e mais importante, na avaliação prospectiva, os grupos de tratamento e controle são identificados antes da implementação do programa aumentando as chances de se gerar contra factuais válidos. (Gertler et al 2011, p.14.). Ao contrário, nas avaliações de impacto retrospectivas, o avaliador normalmente tem informações limitadas o que torna difícil a análise do sucesso da implementação do programa e a determinação dos reais benefícios auferidos por seus participantes. Isto porque normalmente a maioria dos programas não coletam dados de base. Desta forma, as alternativas de se obter um estimador válido do contra factual são bem mais limitadas neste contexto. A avaliação depende de regras claras para o funcionamento do programa em relação à atribuição de benefícios. É também dependente da disponibilidade de dados com cobertura suficiente do tratamento e os grupos de comparação antes e depois da execução do programa. Como resultado, a viabilidade de uma avaliação retrospectiva depende do contexto e não é garantida. Mesmo quando viáveis, avaliações retrospectivas costumam usar métodos quasi-experimentais e precisam de pressupostos mais robustos; desta forma, podem produzir evidências que são mais discutíveis.(GERTLER et al, 2011).

4.2.3.2.3 Métodos qualitativos e participativos para avaliação de Impacto

Baker (2000) também analisa o uso dos métodos qualitativos para a avaliação de impacto. Segundo a autora, estas técnicas normalmente proveem inspirações ou ideias críticas das perspectivas dos beneficiários, o valor dos programas para os beneficiários, os processos que podem ter afetado os resultados e uma interpretação mais profunda dos resultados observados na análise quantitativa. (BAKER, 2000, p. 2)

As técnicas qualitativas focam no entendimento dos processos, comportamentos e condições, na forma em que são percebidas pelos indivíduos ou grupos que estão sendo estudados. Segundo a autora,

For example, qualitative methods and particularly participant observation can provide insight into the ways in which households and local communities perceive a project and how they are affected by it. [...]The qualitative approach uses relatively open-ended methods during design, collection of data, and analysis. Qualitative data can also be quantified. Among the methodologies used in qualitative impact assessments are the techniques developed for rapid rural assessment, which rely on participants' knowledge of the conditions surrounding the project or program being evaluated, or participatory evaluations in which stakeholders are involved in all stages of the evaluation—determining the objectives of the study, identifying and selecting indicators to be used, and participating in data collection and analysis¹⁸¹. (BAKER, 2000, p.7)

Baker (2000) elenca como as principais desvantagens das técnicas qualitativas as seguintes: a subjetividade envolvida na coleta de dados; a falta de um grupo de comparação; a falta de robustez estatística; a dificuldade de generalizar para uma população mais representativa; e, por fim, argumenta que a validade e confiabilidade dos dados qualitativos são altamente dependentes da capacidade metodológica, sensibilidade e treinamento do avaliador. *“If field staff are not sensitive to specific social and cultural norms and practices, and nonverbal messages, the data*

¹⁸¹ Por exemplo, métodos qualitativos e particularmente observação participativa pode prover percepções sobre as formas nos quais as famílias e comunidades locais percebem um projeto e como eles são afetados por ele. [...] O enfoque qualitativo suas métodos relativamente abertos durante o desenho, a coleta de dados, e análises. Dados qualitativos pode também ser quantificados. Entre as metodologias usadas na avaliação de impacto qualitativa estão as técnicas usadas na avaliação rápida rural, na qual dependem do conhecimento dos participantes das condições em torno do projeto ou do programa a ser avaliado, ou avaliações participatórias na qual *stakeholders* são envolvidos em todos os estágios da avaliação – determinando os objetivos do estudo, identificando e selecionando indicadores para serem usados e participando da coleta e análise dos dados. (Tradução nossa).

collected may be misinterpreted. And finally, without a comparison group, it is impossible to determine the counterfactual and thus causality of project impact”¹⁸². (BAKER, 2000, p.7).

No contexto deste trabalho, estas dificuldades não são tão restritivas à avaliação de impacto, por se entender que os métodos qualitativos são complementares aos métodos quantitativos e não substitutos. Por exemplo, é através dos métodos qualitativos que se pode compreender a diversidade humana presente no grupo de tratamento, a forma em que o tratamento é percebido pelos beneficiários, aspectos subjetivos do desenvolvimento e de autonomia ou agência, mas é igualmente importante que essas apreensões sejam transformadas em métodos quantitativos para que seja factível a geração de bases de dados para a realização da avaliação de impacto.

Gertler et al (2011) sugerem três estágios de uma avaliação de impacto nos quais as técnicas qualitativas são importantes:

- a) Na concepção da avaliação de impacto, os avaliadores podem usar grupos focais e entrevistas com informantes-chave para desenvolver hipóteses sobre como e porque o programa deveria trabalhar e clarificar questões de pesquisa que precisam ser abordadas no trabalho quantitativo da avaliação de impacto. No escopo deste trabalho, isto significa determinar, em conjunto, o que são os resultados de interesse e assim tornar mais objetiva a avaliação de impacto.
- b) No estágio intermediário, antes que os resultados quantitativos da avaliação de impacto se tornem disponíveis, o trabalho qualitativo auxilia aos gestores do programa a ter ideia do que está acontecendo no programa, ou seja, entender o contexto no qual o programa está inserido.
- c) No estágio de análise, os avaliadores podem aplicar métodos qualitativos para fornecer contextos e explicações para os resultados quantitativos, entender casos ‘*outliers*’ de sucesso e/ou fracasso, e desenvolver explicações sistemáticas sobre o desempenho do programa, como foi observado nos resultados quantitativos. “*In that sense, qualitative work can help explain why certain results are observed in*

¹⁸² Se o pessoal de campo não for sensível às normas e práticas sociais e culturais, e mensagens não verbais, os dados coletados pode ser mal interpretados. E, finalmente, sem um grupo de comparação, é impossível determinar o contrafactual e, portanto, a causalidade do impacto do projeto. (Tradução nossa).

*the quantitative analysis, and it can be used to get inside the “black box” of what happened in the program.”*¹⁸³ (GERTLER et al, 2011, p. 16).

No anexo A tem-se um quadro que relaciona os métodos com os dados necessários para a sua realização¹⁸⁴.

4.2.4 Avaliação de custos

A despeito da contrariedade de alguns teóricos do desenvolvimento ou profissionais da avaliação¹⁸⁵ em se realizar a avaliação de custos para fundamentar, conjuntamente com os outros tipos de avaliação, decisões sobre a continuidade, expansão ou término de um programa social, a definição apresentada de justiça social evidencia o quanto este tipo de avaliação é importante para a questão de justiça. Como visto, a definição de justiça social, conforme expressa por Roemer (1996), entende justiça social como a forma pela qual uma sociedade ou grupo deveria alocar seus *recursos ou produtos escassos* entre indivíduos que possuem necessidades e interesses competitivos.

As intervenções sociais, estejam elas no âmbito de políticas públicas ou de projetos de investimentos sociais privados, são os instrumentos que viabilizam o aumento da justiça através da realocação dos recursos ou produtos escassos de uma determinada sociedade. Neste contexto, a importância de avaliação de custos não está em legitimar a existência de uma intervenção social, já que este papel é exercido pela justiça, mas em ser uma ferramenta que auxilia na decisão entre diferentes tipos de intervenção, com base na extensão na qual um programa possui uma relação de custos e resultados ou efeitos, apropriada e eficiente, ou seja, utilizando-se princípios de eficiência ou efetividade, para cada alternativa, e, particularmente, quando se tem restrições orçamentárias.

¹⁸³ Neste sentido, trabalho qualitativo pode ajudar a explicar porque certos resultados são observados na análise quantitativa, e pode ser usado para entrar na ‘caixa preta’ do que aconteceu no programa. (Tradução nossa).

¹⁸⁴ Tabela resumida com os diferentes métodos de análise para a avaliação de impacto com os respectivos dados necessários ver Anexo A

¹⁸⁵ Ponto levantado por Yates (1998).

Como discutido anteriormente, as atividades e processos necessários para a amenização de uma injustiça social podem ser distintos, assim a escolha de um projeto eficiente contribui para a sua própria expansão ou para a implementação de novos programas ou atividades. De forma contrária, ao se partir do pressuposto de que os recursos e produtos são escassos e as necessidades e demandas inúmeras, não poderia ser legítima a manutenção de um programa com custos maiores que de outro programa que produz os mesmos resultados, pois ao permitir a continuidade de um programa ineficiente a inclusão de novos beneficiários seria restrita e também poderia não haver recursos para a implementação de novos programas.

Corroborando esta questão Rossi et al (1998) afirma que,

*Obviously, many considerations besides economic efficiency are brought to bear in policy making, planning, and program implementation, but economic efficiency is almost always critical, given that resources are inevitably scarce. Cost benefit and cost effectiveness analyses have the virtue of encouraging evaluators to become knowledgeable about program costs; surprisingly, many evaluators pay little attention to costs and are unaware of the information sources they need to contact and the complexities of describing program costs. In contrast, program costs are very salient to many of the stakeholder groups important to a program's acceptance and modification; consequently, attention to costs by evaluation staff often increases cooperation and support from such groups.*¹⁸⁶(ROSSI 1998, p. 371).

De acordo com Rossi et al (1998), considerando um caso no qual diferentes projetos piloto se mostraram efetivos em produzir os impactos desejáveis, a decisão de qual projeto financiar em uma escala maior, deve levar em consideração as relações entre os custos e resultados de cada programa. O autor salienta que embora existam outros fatores incluindo considerações políticas e de valor, o programa selecionado normalmente é aquele que produz o maior impacto na população-alvo do programa para um dado nível de gasto. Este é o princípio que fundamenta as análises de custo-benefício e custo-efetividade, técnicas que fornecem um enfoque sistemático para a análise de alocação de recursos. (ROSSI 1998, p. 366).

¹⁸⁶ Obviamente muitas outras considerações além da eficiência econômica são trazidas para fundamentar políticas, planejamento, e implementação de programas, mas a eficiência econômica é quase sempre crítica, dado que os recursos são inevitavelmente escassos. Análises de custo-benefício e custo-efetividade tem a virtude de encorajar os avaliadores a conhecer os custos de um programa; surpreendentemente muitos avaliadores não dão muita atenção aos custos e não sabem das fontes de informações necessárias para contatar e as complexidades de descrever os custos de um programa. Em contraste, os custos do programa são proeminentes para muitos dos grupos do público de interesse para a sua aceitação e modificação; conseqüentemente, atenção aos custos pela equipe de avaliação geralmente aumenta a cooperação e apoio destes grupos. (Tradução nossa).

Juntamente com a avaliação de impacto, a comparação dos custos e dos benefícios de um programa social é umas das considerações mais importantes na decisão de expandir, continuar ou terminar o programa. Mas a forma em que a avaliação de custos é realizada pode tornar uma avaliação injusta ou inadequada para os critérios de justiça apresentados neste trabalho. A literatura apresenta ao menos duas metodologias que são usualmente utilizadas para este tipo de avaliação: análise custo-benefício e custo-efetividade¹⁸⁷.

Na análise custo-benefício, o exercício avaliativo se constitui na identificação dos custos, na determinação e monetização dos resultados ou benefícios e na comparação entre estes dados. Usualmente os avaliadores subtraem os custos dos benefícios e obtém o valor líquido dos benefícios de um programa. Segundo Cellini e Kee (2010),

*Cost-Benefit Analysis is most useful when you are analyzing a single program or policy to determine whether the program's total benefits to society exceed the costs or when you are comparing alternative programs to see which one achieves the greatest benefit to society. The major difficulty with CBA is that it is often difficult to place dollar values on all (or most) costs and benefits.*¹⁸⁸ (CELLINI&KEE, 2010, p. 496)

Por exemplo, em um programa que objetiva a redução do número de fumantes, a avaliação de custo-benefício focaria na diferença entre os valores monetários gastos no programa contra o fumo e os valores poupados pela redução dos tratamentos médicos de doenças relacionadas ao fumo, dias de ausência no trabalho e etc.

¹⁸⁷ Enquanto alguns autores sugerem apenas dois tipos de avaliação de custos, Alkin (2011) apresenta uma terceira forma de análise que é custo-utilidade. Por utilidade entende-se o nível de felicidade, o nível de benefício que se é percebido. O autor salienta que a noção de utilidade desta análise é decorrente do conceito filosófico do utilitarismo. “*The way this concept might be used in a cost analysis framework is in the narrower economic sense of perceived usefulness. The concept of cost–utility is deceptively simple. Indeed, it is instinctual. You look at the cost of several competing alternatives and then you look at the utility rating or happiness that is to be derived from each alternative*”. (Alkin, 2011, p.240). Alkin (2011) sugere os seguintes procedimentos para cada tipo de análise de custo: *Cost–Utility Analysis (Single Outcome)* Determine costs, Determine outcomes Establish outcome score ranking for each level of outcome. Calculate ratio of cost to rankings Convert outcomes to rankings. *Cost–Utility Analysis (Multiple Outcomes)*: Determine costs; Determine a utility weighting for relative worth (or importance) of each outcome dimension (W); Determine ranking score for each outcome measure; Assign this ranking score to each attained outcome measure; Multiply R x W to determine a measure of utility (U); Add utility ranking of each outcome within a program to determine total program utility; Divide total program utility by cost to obtain a cost–utility ratio. (ALKIN, 2011, p.244).

¹⁸⁸ A análise custo-benefício é mais útil quando você está analisando um único programa ou política para determinar se o total dos benefícios gerados pelo programa a sociedade excede os custos, ou quando você está comparando programas alternativos para verificar qual deles alcança o maior benefício à sociedade. A maior dificuldade com a análise custo-benefício é que é geralmente difícil precificar todos (ou a maioria) dos custos e benefícios. (Tradução nossa).

De acordo com Cellini e Kee (2010), uma das limitações desta metodologia é que não importa o quão criativo o avaliador seja, sempre haverá alguns benefícios e custos que não permitem sua quantificação ou monetização¹⁸⁹. Mesmo que se possa precificar os custos de um acidente, o preço não poderá captar de forma completa a dor e o sofrimento envolvidos neste acidente. Mas a crítica a esta metodologia vai muito além da dificuldade na monetização de benefícios ou custos, a própria estratégia de se monetizar os benefícios em si desrespeita a visão de justiça, na qual o foco está na vida e na liberdade humana. Desta forma, a existência ou não de um determinado projeto não pode ser decidida pelos recursos monetários poupados por esta intervenção, mas sim nas mudanças realizadas nas vidas e nas liberdades dos indivíduos, ou dito de outra forma nas mudanças efetivas no nível de justiça experimentado pelo público-alvo da intervenção.

A outra metodologia muito utilizada é a análise de custo-efetividade. Nesta análise busca-se identificar e monetizar os custos e os relaciona com medidas específicas de efetividade do programa. Desta forma, os avaliadores podem obter uma medida de custo-efetividade ao dividir os custos pelas unidades de efetividade. Segundo Cellini e Kee (2010), unidade de efetividade é simplesmente uma medida de qualquer resultado quantificável, que seja central aos objetivos do programa.

*Cost-Effectiveness Analysis is most useful when you know the outcome you desire and you are determining which of a set of alternative programs or projects achieves the greatest outcome for the costs. It is also useful in cases where major outcomes are either intangible or otherwise difficult to monetize. The major difficulty with CEA is that it provides no value for the output, leaving that to the subjective judgment of the policymaker.*¹⁹⁰ (CELLINI&KEE, 2010, p. 496).

No exemplo usado anteriormente, de um programa contra o tabagismo, na avaliação custo-efetividade seriam considerados os valores monetários necessários para tornar um fumante em um não-fumante.

¹⁸⁹ Sobre estes dois tipos de análise, Rossi et al (1998) argumenta que, *In general, there is much more controversy about converting outcomes into monetary values than there is about inputs. Because of the controversial nature of valuing outcomes, in many cases, especially regarding human services, cost effectiveness analysis is seen as a more appropriate technique than cost benefit analysis. Cost effectiveness analysis requires monetizing only the program's costs; its benefits are expressed in outcome units.* (ROSSI 1998, p. 372).

¹⁹⁰ A análise de custo-efetividade é mais útil quando você sabe o resultado desejado e você quer determinar qual de um conjunto de programas alternativos alcança o maior resultado para o custo. É também útil nos casos onde os resultados principais são intangíveis ou difíceis de se monetizar. A maior dificuldade com a análise custo-efetividade é que não provê valor para o resultado, deixando para o julgamento subjetivo do *policymaker*. (Tradução nossa).

A análise custo-efetividade torna a atividade de avaliação de custos menos injusta ao colocar a mudança ou os efeitos gerados pelo tratamento no centro da análise, ou seja, o foco volta a ser a vida dos indivíduos, mas não incorpora os processos em sua análise, sendo assim, não leva em consideração a forma como determinados procedimentos podem beneficiar a população-alvo, mesmo que o resultado final fique abaixo do esperado. Sobre isso Yates (1998) afirma que, nem a avaliação de custos com a exclusão dos resultados, e nem a avaliação dos resultados com a exclusão dos custos, provê uma figura completa dos efeitos dos serviços direcionados a amenizar um problema social. *“There are many ways to combine data on costs, outcomes, and other aspects of human services to evaluate and decide how to improve those services”*¹⁹¹. (YATES, 1998, p. 286).

Yates (1998) sugere que uma análise completa da forma na qual os custos estão relacionados aos resultados pode ser beneficiada pela inclusão dos processos e procedimentos chave que moderam o relacionamento entre resultados e custos. Devido ao fato de que a maioria dos procedimentos é desenhada de forma a afetar processos específicos dentro do indivíduo ou na vida pessoal do indivíduo, estas análises podem ser descritas como *custos* → *procedimentos* → *processos* → *análise dos resultados* ou CPPOA.

A motivação subjacente à inclusão de procedimentos e processos na análise dos resultados relacionados ao custo é, segundo o autor, a busca em não apenas escolher entre programas alternativos, mas principalmente em promover melhorias sistemáticas na entrega dos serviços dentro de um programa ou em um conjunto de programas, conhecendo os “ingredientes ativos” de um programa. Mas segundo as preocupações da justiça, a importância de se trabalhar com os processos e procedimentos é, conforme visto na avaliação de processos, através do conceito de resultado abrangente, incorporar questões de autonomia e agência do indivíduo. Segundo Yates (1998),

Most scientists, service providers, decision makers, community representatives, and clients acknowledge that a human service system is more than its outputs (outcomes), and that it also is more than its inputs (resources, valued as costs). What goes on in the service system—what transforms professionals' time and talents, and the more mundane resources of meeting rooms and the rest, into alleviated human suffering and magnified human potential—is perhaps as important to know as it is difficult to measure. What

¹⁹¹ Existem diferentes formas de combinar dados nos custos, resultados e outros aspectos dos serviços humanos para avaliar e decidir como melhorar estes serviços. (Tradução nossa).

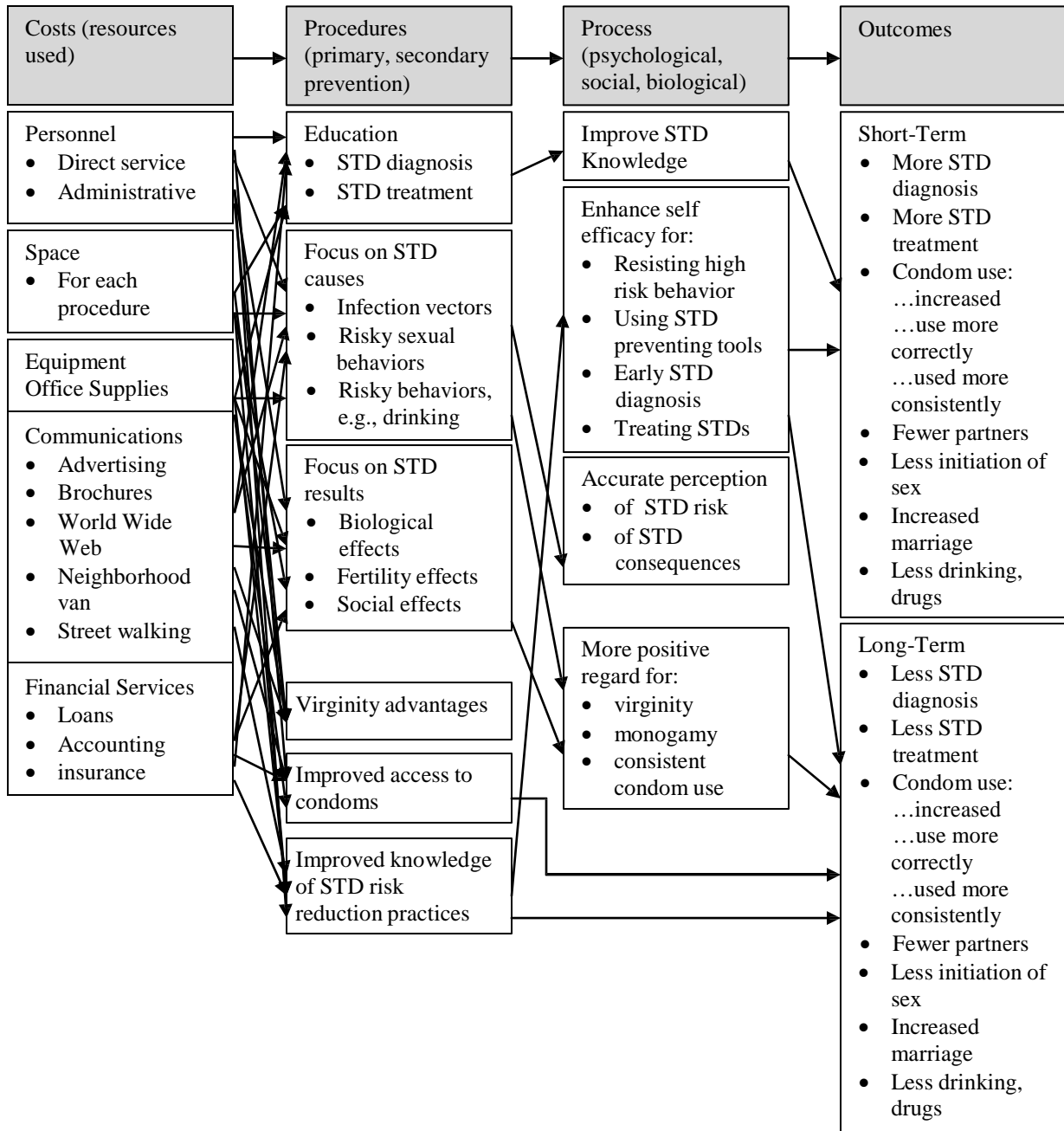
*professionals do when in contact with clients, and what changes result in the behavior, thoughts, feelings, and even biology of clients, is crucial to understand.[...]The challenging task before the social scientist who wishes to contribute to the comprehensive understanding and management of the service system is not just to measure its present costs and outcomes, but also to know and quantify the service procedures used and the psychological and other processes engendered by those procedures.*¹⁹² (YATES, 1998, p. 295).

Através deste método de análise, CPPOA, a compreensão das relações existentes entre custos, procedimentos, processos e resultados, significa conhecer com algum grau de certeza (a) como as mudanças nos custos afetariam os procedimentos, (b) como estas mudanças nos procedimentos afetariam mudanças positivas que se supõe ocorrer nos processos dos beneficiários como resultado dos procedimentos, e (c) como as alterações na direção dos processos influenciarão os resultados finais observáveis de um programa. (YATES, 1998).¹⁹³ Um exemplo da metodologia é apresentado na figura a seguir.

¹⁹² A maioria dos cientistas, provedores de serviços, tomadores de decisão, representantes da comunidade, e clientes reconhecem que os sistema de serviços humanos é muito mais que seus resultados, e que é também muito mais que suas entradas (recursos, valorados como custos). O que ocorre no sistema de serviço – que transforma o tempo e o talento de profissionais, e o mais mundanos dos recursos de salas de reuniões e o retos, em aliviar o sofrimento humano e ampliar o potencial humano – é talvez tão importante como é difícil de mensuração. O que os profissionais fazem quando estão em contato com clientes, e quais mudanças resultam no comportamento, pensamento, sentimentos e mesmo a biologia dos clientes, é crucial para se entender. [...] A tarefa desafiadora para o cientista social que deseja contribuir para um entendimento abrangente e administração do sistema de serviços não é primeiramente somente medir os custos presentes e os resultados, mas também saber e quantificar os procedimentos usados e os processos psicológicos e outros engendrados por estes procedimentos. (Tradução nossa)

¹⁹³ Para conhecer em detalhe a metodologia de análise de custos CPPOA ver Yates, B. T. *Analyzing costs, procedures, processes, and outcomes in human services*. Thousand Oaks, CA: Sage, 1996.

Figura 9: Matriz CPPOA para redução de DSTs e risco de HIV



Fonte: Yates, 1998, p. 297

Nesta metodologia, Yates (1998) salienta a importância de não apenas contabilizar os recursos gastos, mas também os custos de oportunidade. Outro ponto importante, é o que chama de procedimentos e processos. Enquanto que grande parte da literatura nomeia as atividades do projeto de processos, no método do CPPOA estes são os procedimentos, já os processos são as mudanças psicológicas, biológicas e sociais que são importantes e podem ser determinantes para

o resultado, mas que são não-observáveis. As atividades observáveis conduzidas no projeto são os procedimentos.

Por fim, o autor salienta a importância do contexto no qual os recursos são despendidos, os procedimentos realizados, os processos encorajados e os resultados alcançados. O contexto pode ser um determinante exógeno forte para cada um destes elementos e suas inter-relações, como variáveis demográficas, a cultura da localidade, o ambiente social, político, econômico etc.

A despeito desta metodologia, CPPOA, amenizar algumas dificuldades apresentadas pelas análises de custo-benefício e custo-efetividade, alguns limitações permanecem na avaliação de custos e precisam ser cuidadosamente trabalhadas. Primeiramente, Celline e Kee (2010) salientam as preocupações de equidade que são subjacentes aos projetos e a própria visão de justiça, não é apenas o total de benefícios e custos, mas também quem se beneficia e quem paga os custos, são informações de preocupação aos *policymakers*. As autoras argumentam que não é sempre fácil determinar se há fortes consequências distributivas para um programa, mas quando existem elas devem ser notadas.

Rossi et al (1998) por sua vez, salienta que os resultados destes tipos de análise devem ser tratados com cuidado, e alguma vez com um grau de ceticismo, dificilmente elas podem ser tratadas como o único determinante das decisões sobre uma intervenção social, mas que são importantes no complexo mosaico de onde as decisões emergem.

Como visto, cada uma destas avaliações buscam trazer informações importantes para que a matriz avaliativa seja construída de forma a respeitar os critérios de justiça estabelecidos neste trabalho. Por sua vez, para que isto seja possível, cada uma destas avaliações necessita de informações específicas para que seus resultados sejam obtidos e possam contribuir com a avaliação abrangente. Sendo assim, na próxima seção serão determinados e analisados os passos necessários que atuam como diretrizes para a criação de matriz avaliativa pautada na visão de justiça.

4.3 Diretrizes práticas para uma metodologia de avaliação de intervenções sociais baseada em critérios de justiça

Antes de se analisar cada passo para a condução da avaliação que está sendo sugerida neste estudo, é necessário uma recapitulação sumária do que foi discutido nos capítulos anteriores, com o intuito de contribuir para o entendimento das relações entre as diretrizes e as questões de justiça subjacentes.

Como visto, a justiça é um valor que tem sua importância na incorporação de outros valores como a igualdade, a liberdade e a imparcialidade. Mas foi demonstrado que dependendo da forma em que cada um destes valores são incorporados a uma teoria de justiça eles podem não representar a essência da justiça. Por exemplo, no caso da igualdade, os indivíduos devem ser vistos como moralmente iguais, mas requerer ou determinar a igualdade a partir de um único atributo pode tornar a teoria extremamente discriminatória, pelas desigualdades geradas em outros atributos. Neste contexto, foram derivados os critérios de justiça do respeito à diversidade humana e do contexto institucional real, pois ao compreender as especificidades locais e humanas torna-se possível tratar os indivíduos com igualdade.

No mesmo sentido, a liberdade ao ser determinada a partir de um único prisma, não incorporaria outras liberdades importantes, como a liberdade positiva, que na sua ausência tornaria os indivíduos menos livres. Assim, foram incorporados os critérios do respeito a pluralidade de valores e razões, respeito à condição de agente do indivíduo e a responsabilidade e poder efetivo, propiciado pela liberdade substantiva adquirida.

Por fim, sobre a questão da imparcialidade, Sen ao fazer a distinção entre imparcialidade aberta e fechada, demonstrou que a imparcialidade fechada, pode ser menos imparcial ao estar imbuída de valores paroquiais, propondo a imparcialidade aberta. Desta forma, foram incorporados os critérios da razão pública e participação política e do alcance global.

Em termos instrumentais, cada um destes valores foi trabalhado em seus aspectos epistemológicos e metodológicos. Por exemplo, a objetividade necessária à imparcialidade foi admitida através da racionalidade ou o escrutínio da razão, da razão pública e do mecanismo da

transposicionalidade ou variabilidade posicional. Já a noção do individualismo ético, permitiu a compreensão do indivíduo em seu contexto, questão ligada ao tratamento de igualdade proposto pela justiça, o conceito de resultado abrangente de Sen, tornou possível integrar os processos na análise dos resultados, admitindo desta forma outros prismas da liberdade na avaliação. Por fim, a importância da utilização de métodos tanto qualitativos como quantitativos foi salientada como forma de aprofundar a compreensão destes valores, tanto no sentido objetivo como subjetivo.

Mas o objeto deste estudo não é qualquer justiça, não é a justiça como legitimadora do arranjo social, nem a chamada por Aristóteles de corretiva ou punitiva, mas a justiça social, reformadora ou transformadora da ordem social vigente, e é neste sentido que se liga fundamentalmente as intervenções sociais. Dentro deste arcabouço foram definidos quem é o sujeito e agente da justiça, o que são as vantagens ou desvantagens sociais, como ou por qual princípio uma redistribuição é legitimada e o porquê da justiça como valor fundamental. Por sua vez, estas definições foram determinadas respeitando os valores fundamentais de igualdade, liberdade e imparcialidade, com os respectivos critérios de justiça já mencionados.

A partir da visão de uma sociedade composta de indivíduos respeitosos, a justiça se fundamenta no respeito à imparcialidade, onde todos são ao mesmo tempo os sujeitos e agentes da justiça, que avaliam um arranjo social com foco na vida humana e na liberdade substantiva e decidem e legitimam redistribuições a partir da razão pública.

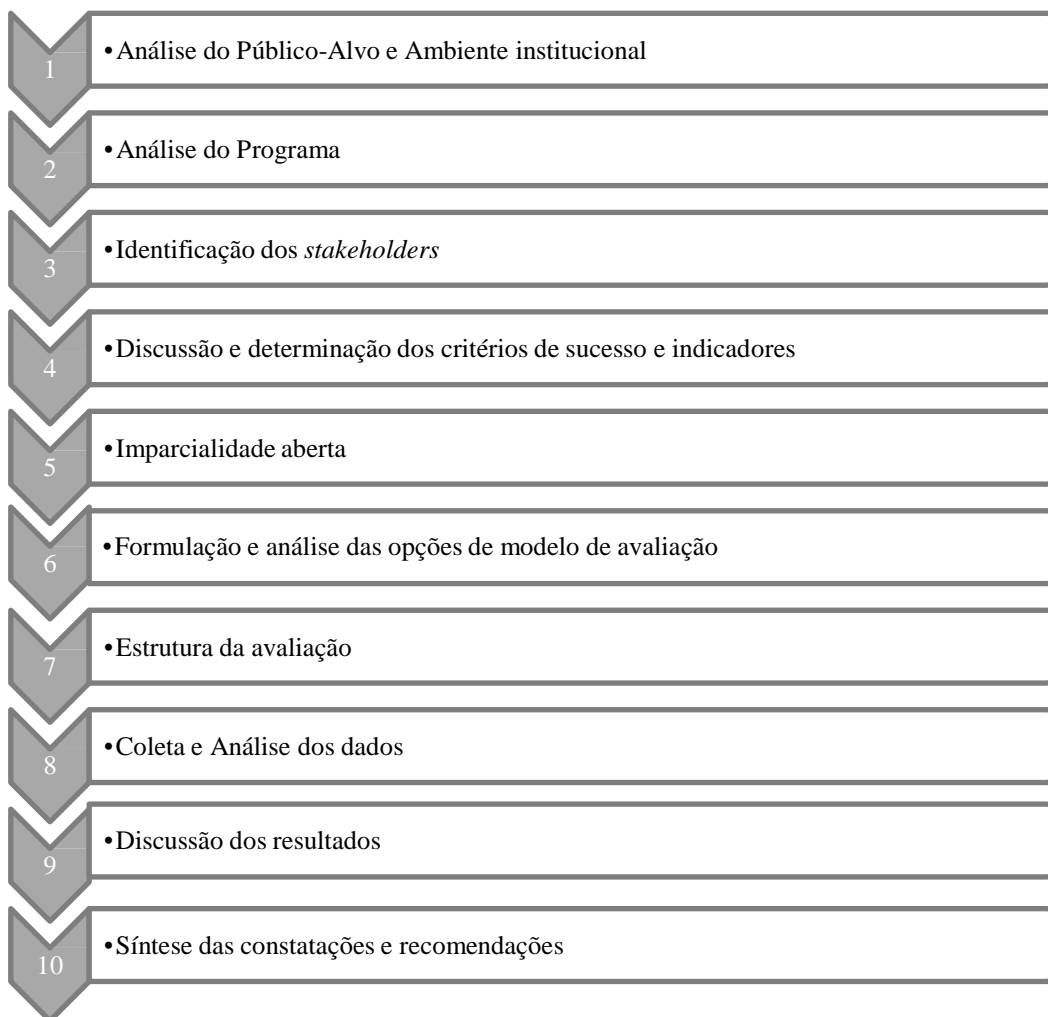
Neste contexto, uma avaliação ancorada em princípios de justiça, conforme definido anteriormente, deveria refletir esta visão e os critérios derivados da justiça. Sendo assim, foi realizada uma revisão crítica da literatura da disciplina de avaliação para encontrar métodos e instrumentos avaliativos que se adequariam aos propósitos da justiça. Desta forma, determinou-se que apenas uma avaliação abrangente poderia incorporar todos os critérios de justiça, pois enquanto que a avaliação chamada aqui de adequação à ética da justiça incorporaria os elementos necessários a igualdade, a avaliação de processos agregaria algumas noções de liberdade e a avaliação de impacto, ao determinar os critérios de sucesso de forma conjunta, garantiria a existência do princípio da imparcialidade. Por fim, a eficiência avaliada pela análise de custos permitiria que novos indivíduos participassem de determinada intervenção e novas demandas sociais fossem respondidas.

Para que a realização deste tipo de avaliação seja factível é necessário que determinados passos sejam seguidos e este é o objetivo desta seção. À luz dos critérios normativos de justiça elencados na parte dois deste estudo, e os respectivos critérios instrumentais da parte três, nesta seção serão apresentadas dez etapas para a criação de uma estrutura de avaliação de projetos sociais. Para cada uma destas etapas serão expostas a importância ou justificativa para sua realização, os critérios de justiça que buscam ser respeitados através delas e os métodos possíveis para a sua viabilização.

Com o objetivo de se evitar entendimentos errôneos da função da justiça ao ser incorporada ao exercício avaliativo de uma intervenção social, vale salientar que não se busca avaliar o nível de justiça em uma sociedade a partir de princípios ou instituições, pois como bem ilustrado no exemplo da flauta de Sen (2009)¹⁹⁴ em uma mesma sociedade podem existir diferentes visões e princípios de justiça coerentes, mas que muitas vezes são conflitantes. Assim, a mudança buscada a partir da inserção da justiça em uma avaliação é realizada a partir de seu processo. Um processo que respeite as questões primordiais da justiça como liberdade, igualdade e imparcialidade e que contribua no desenvolvimento de uma sociedade mais justa ao fortalecer as capacidades dos indivíduos na participação ativa e imparcial através do debate público.

¹⁹⁴ *“At the heart of the particular problem of a unique impartial resolution of the perfectly just society is the possible sustainability of plural and competing reasons for justice, all of which have claims to impartiality and which nevertheless differ from – and rival – each other. Let me illustrate the problem with an example in which you have to decide which of three children – Anne, Bob and Carla – should get a flute about which they are quarrelling. Anne claims the flute on the ground that she is the only one of the three who knows how to play it (the others do not deny this), and that it would be quite unjust to deny the flute to the only one who can actually play it. If that is all you knew, the case for giving the flute to the first child would be strong. In an alternative scenario, it is Bob who speaks up, and defends his case for having the flute by pointing out that he is the only one among the three who is so poor that he has no toys of his own. The flute would give him something to play with (the other two concede that they are richer and well supplied with engaging amenities). If you had heard only Bob and none of the others, the case for giving it to him would be strong. In another alternative scenario, it is Carla who speaks up and points out that she has been working diligently for many months to make the flute with her own labour (the others confirm this), and just when she had finished her work, ‘just then’, she complains, ‘these expropriators came along to try to grab the flute away from me’. If Carla’s statement is all you had heard, you might be inclined to give the flute to her in recognition of her understandable claim to something she has made herself. Having heard all three and their different lines of reasoning, there is a difficult decision that you have to make. Theorists of different persuasions, such as utilitarians, or economic egalitarians, or nonsense libertarians, may each take the view that there is a straightforward just resolution staring at us here, and there is no difficulty in spotting it. But almost certainly they would respectively see totally different resolutions as being obviously right”.* (SEN 2009, p.12)

Figura 10: Diretrizes de Avaliação



Fonte: autora

4.3.1 Passo 1: Compreensão do contexto: Análise do público-alvo e ambiente institucional

O primeiro passo se relaciona primordialmente com o entendimento da injustiça que a intervenção busca amenizar. A partir deste entendimento, pode se determinar o que são as injustiças, ou seja, o espaço informacional no qual os julgamentos de injustiça são realizados, este exercício, por sua vez, é feito respeitando as questões de igualdade e liberdade da justiça. Primeiramente, para a delimitação do espaço informacional é necessário entender quais as

dimensões que estão restringindo a liberdade substantiva dos indivíduos. Já a compreensão do público alvo permite agregar a questão da igualdade, ao analisar as possíveis fontes de desigualdade ou diversidade presentes e especificidades do ambiente institucional. Relembrando, as principais fontes de diversidade elencadas por Sen dizem respeito às heterogeneidades pessoais, diversidades no ambiente físico, variações no clima social e diferenças nas perspectivas relacionais.

No escopo da disciplina de avaliação de programas sociais diversos autores já enfatizaram o papel exercido pelo contexto para o planejamento do exercício de avaliação. Holden e Zimmerman (2009) ao desenvolver seu modelo chamado *Evaluation Planning Incorporating Context (EPIC) Model* focam no processo de compreensão do contexto e sua incorporação no planejamento e seleção entre diversos enfoques de avaliação. Anteriormente a eles, Patton (1997) afirma que o avaliador precisa planejar e conduzir o estudo no contexto das pessoas, política, história, recursos, restrições, valores, necessidades e interesses nos quais o programa está envolvido. Como visto, Yates (1998) também admite a importância do contexto até para a avaliação de custos.

As demandas da justiça, por sua vez, não podem ser satisfeitas sem que o contexto seja compreendido. Entender quais aspectos que estão restringindo as oportunidades reais dos indivíduos é essencial para uma avaliação imparcial. Desta forma, o primeiro passo busca caracterizar o público alvo da intervenção social e seu contexto social, político e econômico, possibilitando assim a compreensão do problema social ou injustiça que o projeto intenta amenizar dentro do seu contexto.

Como já discutido anteriormente, o caráter multidimensional do desenvolvimento, somado a isso as distintas fontes de diversidade humana, acarretam que uma mesma intervenção tenha resultados diversos em diferentes comunidades.

Neste momento busca-se responder: Quais são as especificidades do público-alvo? De que forma suas distintas fontes de diversidade podem contribuir ou restringir a realização potencial do bem-estar ou liberdade dos indivíduos? Qual é o contexto institucional que esta comunidade está inserida? Ao se fazer esta caracterização torna-se possível avaliar a adequação do projeto à comunidade em questão, ou seja, permite avaliar em que medida na concepção do projeto foram

incorporadas essas diversidades, tanto ao focar nas 'forças' criando, portanto, sinergias para alavancar o processo de desenvolvimento, ou buscando eliminar as 'fraquezas' que podem estar impactando outras dimensões do desenvolvimento desta comunidade, restringindo suas potencialidades. Permite também entender se há algum fator que pode estar operando de forma contrária às intervenções e, portanto, evitando que os resultados esperados do programa se concretizem. E, por fim, permite identificar injustiças presentes na comunidade.

Desta forma, busca-se evitar modelos prontos que podem não estar em acordo com as especificidades da comunidade alvo e, portanto, não gerariam os resultados esperados. Esta caracterização também é importante por gerar informações úteis para as avaliações de resultados, processos e avaliação de impacto.

Os principais critérios de justiça que esta etapa busca satisfazer são, principalmente, integrar a diversidade humana no processo de avaliação e considerar seu contexto institucional real na concepção do matriz avaliativa, no escopo de uma avaliação que compreende a multidimensionalidade do fenômeno do desenvolvimento.

Os métodos possíveis para a coleta de informações nessa fase são, entrevistas não estruturadas com indivíduos relevantes para o projeto de forma que se obtenha informações chave e se torne possível identificar variáveis importantes para caracterização do contexto e do problema social existente.

Uma revisão de literatura contribui para entender as relações entre o problema identificado com outras dimensões e também os mecanismos necessários para a amenização do problema. A partir da identificação destas variáveis, pode se avaliar o problema através de pesquisas secundárias em bases de dados do governo ou de outras organizações de pesquisa.

Como produto final desta etapa tem-se as dimensões com seus respectivos indicadores, dados importantes para a avaliação de adequação à ética da justiça, avaliação de processos e resultados e também para a avaliação de impacto. Já a especificação do público-alvo é, especialmente, importante para a avaliação de impacto, para a definição dos parâmetros e, conseqüentemente, para a definição dos grupos de tratamento e controle.

4.3.2 Passo 2: Análise do Programa

A segunda etapa é direcionada a análise detalhada do programa. Quais são os seus objetivos? Quais necessidades o programa ajuda a amenizar? Através de quais processos estes objetivos são atingidos? Mas, muito além de um relatório detalhado sobre o programa, esta etapa envolve uma análise crítica da adequação do projeto; da forma em que programa foi desenhado para não apenas entregar benefícios, mas também objetivando aumentar a autonomia e capacidade de agência de seus beneficiários; análise dos processos e resultados; análise do envolvimento dos beneficiários no projeto, se isto ocorre de forma a propiciar a responsabilidade gerada pelas capacitações ou funcionamentos que lhes foram entregues, ou seja, pelo poder efetivo desenvolvido neles.

A adequação do projeto ao contexto especificado no passo anterior é importante, pois a implementação da mesma intervenção em comunidades diferentes, é desrespeitar as diversidades locais e, conseqüentemente, é desrespeitar a imparcialidade necessária a igualdade moral da justiça.

Por outro lado, a liberdade necessária à justiça deve estar amparada no desenvolvimento dos processos e atividades conduzidas no escopo do projeto social, até que ponto a pluralidade de valores e razões dos beneficiários foi respeitada? As atividades propiciaram um aumento na autonomia do público-alvo da intervenção de forma a gerar responsabilidade e poder efetivo?

As atividades principais desta etapa é a análise do modelo teórico do programa, análise dos elementos do programa e de seus mecanismos, respeitando os critérios de justiça supracitados. Os métodos possíveis para esta etapa são: pesquisa documental através da análise de documentos disponíveis na organização, como orçamentos, fluxos de processos, relatórios de desempenho, etc. e entrevista semi estruturada com pessoas chave da organização.

Como produto final tem-se grande parte dos dados que são necessários à avaliação dos processos, resultados e custos do projeto, organizados a partir do modelo lógico da intervenção social.

4.3.3 Passo 3: Identificação dos *Stakeholders*

Se os passos 1 e 2 se relacionam mais aos aspectos éticos e substantivos da justiça, os passos 3 a 5 buscam incorporar a matriz avaliativa os aspectos instrumentais e epistemológicos da justiça, ou seja, aqueles que garantiriam o aspecto objetivo da pesquisa.

Como visto, Sen (2009) apresenta três formas de se incorporar a objetividade necessária ao exercício avaliativo, através da variabilidade posicional, da imparcialidade nos julgamentos de justiça e através do escrutínio da razão e da razão pública.

Desta forma, o terceiro passo se relaciona diretamente com a questão epistemológica da variabilidade posicional. Busca-se nesta etapa identificar diferentes posições, ou seja, indivíduos relevantes à intervenção, mas que ocupam diferentes posições em relação à questão central e que, portanto, possuem diferentes pontos de vista.

O exercício de identificação dos *stakeholders* do projeto, envolve implementadores, beneficiários, poder público, financiadores, todos aqueles tanto internos ou externos ao programa, que tenham relevância no projeto, tanto na implementação, como na viabilização e também no alcance dos resultados. A compreensão da pluralidade de valores e razões das pessoas envolvidas no projeto faz com que a partir da identificação destes, seja possível aumentar o grau de imparcialidade obtida nas avaliações.

Segundo Patton (1997) os *stakeholders* chave são definidos como indivíduos que são afetados ou envolvidos no programa que está sendo avaliado. Holden e Zimmerman (2009) sugerem os seguintes possíveis *stakeholders*: aqueles que financiam a avaliação, os tomadores de decisão, a administração e os recursos humanos da organização responsável pela implementação da intervenção social, os clientes do programa ou beneficiários e membros da comunidade onde o programa atua.

Os métodos possíveis para esta etapa envolve pesquisa primária através da análise de documentos disponíveis na organização, como orçamentos, fluxos de processos, relatórios de desempenho, etc. Entrevistas semi estruturadas com pessoas chave da organização. Entrevistas não estruturadas

com diferentes pessoas da comunidade. Como produto final desta etapa tem-se a identificação dos diferentes *stakeholders* da intervenção que serão envolvidos de forma ativa na concepção e implementação da matriz avaliativa.

4.3.4 Passo 4: Discussão e determinação de critérios de sucesso e indicadores

O segundo modo de se incorporar a objetividade na matriz avaliativa é através da razão pública. A razão pública exerce um papel de extrema relevância para a ideia de justiça de Sen, pois devido a ausência de princípios únicos e unânimes e de instituições perfeitas, a forma de se incorporar as noções de justiça na avaliação de arranjos sociais é através da razão pública.

Esta etapa envolve a discussão sobre os resultados e seus respectivos indicadores entre aqueles *stakeholders* identificados no passo anterior. Esta etapa representa uma das mais importantes etapas de um modelo avaliatório baseado na justiça, isto devido ao fato de que é nesta etapa que conceitos essenciais à justiça são trabalhados na avaliação. Diferentes pontos de vista em relação ao projeto são apresentados, analisados, discutidos e ponderados entre os diversos *stakeholders*.

Busca-se nesta etapa contribuir ao desenvolvimento do exercício da razão pública e a equidade, tanto quanto fortalecer a questão de agência, responsabilidade e democracia. Em termos operacionais, o envolvimento de diferentes públicos facilita a aceitação, colaboração e implementação das atividades de avaliação.

A partir da implementação de procedimentos de grupos como, grupos focais, audiências públicas, fóruns e entrevistas, quando necessárias, cria-se ambientes propícios para que proposições, pontos de vistas sejam apresentados e discutidos. Desta forma, tem-se o direcionamento do tipo de dados a serem coletados para as avaliações instrumentais posteriores.

Nesta etapa busca-se conformar à metodologia aos seguintes critérios de justiça: respeito à pluralidade de valores e razões, respeito à condição de agente do indivíduo, responsabilidade e poder efetivo e razão pública e participação política. Como produto final se tem os diferentes critérios de sucesso para cada público de interesse, informações utilizadas na avaliação de

impacto e também na avaliação de processos, facilitando o entendimento dos mecanismos necessários para o alcance dos objetivos da intervenção social.

4.3.5 Passo 5: Imparcialidade aberta: análise de literatura, modelos comparativos, opinião de especialistas

Por fim, tem-se como forma de se garantir a objetividade da avaliação a imparcialidade, que vem sendo discutida em quase todos os pontos da concepção e implementação das diretrizes para a avaliação de uma intervenção social, isto devido ao papel central que a imparcialidade exerce em uma concepção de justiça.

Sen ao se utilizar do instrumento do expectador imparcial, demonstra como a incorporação da imparcialidade em uma visão de justiça pode se tornar ainda mais imparcial ao agregar visões “de longe” ou “de fora”, o que em sua argumentação é a distinção entre imparcialidade fechada e imparcialidade aberta.

Neste contexto, esta etapa busca aumentar ainda mais o grau de imparcialidade da avaliação, pois além de trazer diferentes pontos de vista para a discussão dos resultados e benefícios do programa como o exercício da etapa anterior, nesta etapa o aumento da imparcialidade se torna possível ao buscar minimizar as influências de valores paroquiais (ou seja, limitados e restritos), ao contrastar os resultados obtidos no exercício anterior com outras avaliações de projetos semelhantes, com opinião de especialistas e através da análise da literatura relevante, ou seja, a visão “de longe” ou “de fora”, como tentativa de se aplicar a imparcialidade aberta na metodologia proposta.

Os critérios de justiça desta etapa, como visto, diz respeito ao aumento da imparcialidade através do que foi chamado nos critérios de justiça como alcance global. Isto pode ser realizado através de análise de documentos, de pesquisa secundária através de livros de pesquisa, relatórios de pesquisa artigos científicos. Ao final desta etapa busca-se ter como produto final as questões avaliativas.

4.3.6 Passo 6: Formulação e análise dos métodos alternativos de modelos de avaliação

Como visto, os passos 1 e 2 se preocupam primordialmente com as questões éticas da justiça, já os passos 3 a 5 focam nas questões epistemológicas, por sua vez, os passos 6 a 8 incorporam as questões metodológicas à matriz avaliativa. Desta forma, as questões que se pretende responder com a avaliação, os métodos necessários e os custos de operacionalização devem ser abordados nesta etapa. Em relação à justiça, o grande desafio destas etapas é, a partir das informações obtidas nas etapas anteriores, identificar as variáveis necessárias para cada subtipo de avaliação e as respectivas formas de coleta e análise destes dados.

Em termos operacionais, como notado por Rossi et al (1998), um plano de avaliação deve acomodar as limitações inevitáveis dos recursos para o esforço da avaliação. Os recursos críticos incluem não apenas o financiamento, mas também o tempo necessário para completar o trabalho, experiência técnica necessária, a cooperação dos gestores do programa e demais *stakeholders*, e acesso aos registros e documentos relevantes do programa a ser avaliado. Desta forma, é necessário que se encontre um equilíbrio entre o que é mais desejável em uma avaliação e o que é factível em termos de recursos disponíveis.

Assim, após a seleção das questões a serem avaliadas, dos resultados a serem mensurados e de seus respectivos indicadores, nesta etapa busca-se identificar as melhores técnicas de pesquisa a serem utilizadas, dado o contexto, os indicadores selecionados e o orçamento. Mas, a despeito de seu caráter instrumental isto não o torna menos relevantes para as questões de justiça, pois constatações errôneas de avaliações podem ser extremamente injustas ao privar pessoas elegíveis aos benefícios de um determinado projeto devido sua avaliação negativa ou, ao contrário, privar as pessoas de um projeto mais eficiente com a liberalização de recursos de um projeto ineficaz para um projeto que efetivamente desenvolve os indivíduos, pois foi bem avaliado quando de fato não é.

4.3.7 Passo 7: Estrutura da avaliação

Nesta etapa as subavaliações da avaliação abrangente: avaliação de adequação à ética da justiça, avaliação de impacto, avaliação dos processos e avaliação de custos serão sistematizadas, ou seja, serão definidos os desenhos de avaliação, os métodos de coleta de dados e os métodos de análise dos dados.

Desta forma, para cada subtipo de avaliação são determinadas as variáveis necessárias para responder as questões avaliativas definidas na etapa anterior, e para cada uma destas, o método mais adequado de coleta e análise dos dados de forma a respeitar os critérios de justiça definidos neste estudo.

Conforme discutido no capítulo 3 esta determinação deve levar em conta os atributos do que foi caracterizado como vantagens na avaliação da justiça na etapa 1. Quais são os aspectos subjetivos, quais os objetivos destes atributos? Assim, a congregação de métodos tanto qualitativos como quantitativos contribui para uma determinação adequada destas variáveis. Vale lembrar que a decisão por um método de coleta de dados qualitativo não pressupõe que seu método de análise deva ser igualmente qualitativo, já que dados qualitativos podem ser quantificados com o propósito de se realizar análises quantitativas destes dados.

Outra questão importante é, conforme salientado por Yates (1998), o entendimento e apreensão dos processos subjetivos subjacentes às atividades implementadas e, necessários a realização dos objetivos da intervenção, por meio de dados passíveis a análises quantitativas e qualitativas, podem ser obtidos por inúmeros testes psicológicos e comportamentais que vem sendo desenvolvidos e utilizados na disciplina de avaliação. Desta forma é indispensável que se realize uma revisão da literatura da avaliação para encontrar métodos condizentes com os objetivos propostos e respeitando os critérios de justiça. Como produto final desta etapa tem-se o desenho da matriz avaliativa que será implementada na etapa seguinte.

4.3.8 Passo 8: Coleta e análise de dados

Nesta etapa devem ser coletados os dados necessários para o desenho de avaliação definido na etapa anterior e, após este processo, ocorre a análise destes dados, de acordo com as especificações também definidas na etapa anterior.

4.3.9 Passo 9: Discussão dos resultados com todos os *stakeholders* da intervenção

Esta etapa busca a discussão dos resultados com os diversos públicos de interesse de forma seletiva, para cada tipo de avaliação, por exemplo, uma avaliação de processos é a realizada com intuito de se aperfeiçoar os processos de um determinado projeto, portanto é de interesse principalmente aos implementadores. Já uma discussão dos resultados de custos pode ser importante para os financiadores, e por fim, os resultados e a avaliação de impacto apesar de ser importante para todos os envolvidos, é particularmente relevante para os beneficiários no desenvolvimento de sua responsabilidade. Por outro lado, esta discussão refina os resultados antes da etapa final de constatações e recomendações e, promove a importância da razão pública e democracia, aspectos fundamentais para o desenvolvimento da autonomia dos indivíduos. Os métodos que podem ser utilizados são os procedimentos de grupo, como os grupos focais.

A compreensão de que uma intervenção social é realizada por diferentes pessoas, como administradores e gestores, financiadores, beneficiários, e que seu sucesso em amenizar determinadas injustiças depende não só dessas pessoas, mas também de outras envolvidas de forma indireta como as famílias, a comunidade, o poder público, entre outros, torna primordial envolvê-los na discussão e debate sobre os resultados e as possíveis melhorias e amenização da injustiça. Desta forma, retoma-se a questão da variabilidade posicional necessária a construção de recomendações não apenas factíveis, mas também imparciais e objetivas.

Os critérios de justiça envolvidos nesta etapa são: respeito à pluralidade de valores e razões; respeito à condição de agente do indivíduo; responsabilidade e poder efetivo; e, Razão pública e

participação política. Em termos operacionais esta discussão também é importante para que se torne mais provável que as recomendações desenvolvidas na etapa seguinte sejam aplicadas.

4.3.10 Passo 10: Síntese das constatações e recomendações – Relatório Final

Por fim, na etapa final busca-se tecer as constatações que foram realizadas a partir dos diferentes tipos de análise e métodos de avaliação com suas respectivas recomendações.

O quadro a seguir resume os passos com seus respectivos critérios de justiça, atividades e métodos possíveis.

Quadro 9: Resumo das diretrizes para avaliação baseada em critérios de justiça

PASSOS	CRITÉRIOS DE JUSTIÇA	ATIVIDADES	MÉTODOS POSSÍVEIS
<i>1. Análise do Contexto e do problema social</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Diversidade Humana • Contexto institucional real 	<ul style="list-style-type: none"> • Identificação e extensão da injustiça • Identificação e especificação do público-alvo • Caracterização da matriz institucional 	<ul style="list-style-type: none"> • Pesquisas secundárias • Entrevistas não-estruturadas • Revisão de literatura
<i>2. Análise do Programa</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Diversidade Humana • Contexto institucional real 	<ul style="list-style-type: none"> • Análise do Modelo teórico do Programa • Análise dos Elementos do Programa • Análise dos mecanismos do programa 	<ul style="list-style-type: none"> • Análise documental • Entrevistas semi estruturadas
<i>3. Identificação dos Stakeholders</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Pluralidade de razões e valores 	<ul style="list-style-type: none"> • Identificação dos <i>stakeholders</i> • Definição dos papéis e estrutura de participação • Estabelecimento de processos grupais 	<ul style="list-style-type: none"> • Análise documental • Entrevistas não estruturadas

4. Critérios de sucesso	<ul style="list-style-type: none"> • Pluralidade de razões e valores • Respeito à condição de agente • Responsabilidade e poder efetivo • Razão pública 	<ul style="list-style-type: none"> • Definição dos grupos de discussão • Definição das arenas de discussão • Análise e síntese das informações obtidas • Definição dos critérios de sucesso 	<ul style="list-style-type: none"> • Grupos focais • Grupos nominais • Fóruns comunitários • Audiências públicas
5. Imparcialidade Aberta	<ul style="list-style-type: none"> • Objetividade e imparcialidade • Alcance Global 	<ul style="list-style-type: none"> • Analisar literatura referente ao problema social • Buscar avaliações de projetos semelhantes • Avaliar as questões sob a perspectiva de um especialista 	<ul style="list-style-type: none"> • Revisão de literatura • Opinião de Especialistas
6. Análise das opções de avaliação	-----	<ul style="list-style-type: none"> • Discutir o objetivo da avaliação com o <i>sponsor</i> da avaliação • Analisar as audiências da avaliação • Definir as questões norteadoras da avaliação • Analisar as possibilidades de realização de cada uma das avaliações (factibilidade) • Analisar os recursos necessários para a realização 	<ul style="list-style-type: none"> • Revisão de literatura • Entrevistas nãoestruturadas
7. Estrutura da Avaliação	-----	<ul style="list-style-type: none"> • Definir o escopo da avaliação • Definir os dados necessários • Definir a forma de coleta destes dados • Definir a forma de análise destes dados 	<ul style="list-style-type: none"> • Revisão de literatura
8. Coleta e Análise dos Dados	-----	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar piloto • Realizar ajustes necessários à avaliação • Coleta dos dados • Análise dos dados 	<ul style="list-style-type: none"> • Revisão de literatura • Questionários • Observação

9. Discussão dos Resultados	<ul style="list-style-type: none"> • Pluralidade de razões e valores • Respeito à condição de agente • Responsabilidade e poder efetivo • Razão pública 	<ul style="list-style-type: none"> • Definição dos grupos de discussão • Definição das arenas de discussão • Análise e síntese das informações obtidas 	<ul style="list-style-type: none"> • Grupos focais • Grupos nominais • Fóruns comunitários • Audiências públicas
10. Síntese das constatações e recomendações	<ul style="list-style-type: none"> • Responsabilidade e poder efetivo • Razão pública 	<ul style="list-style-type: none"> • Redação do relatório final • Apresentação do relatório final. 	-----

Fonte: Autora

Buscou-se neste capítulo, discutir o exercício de avaliação de uma intervenção social sob aspectos de justiça, isto a partir da noção da justiça como o exercício da imparcialidade entre indivíduos iguais moralmente, com o foco na vida humana e liberdade de forma racional e objetiva.

Assim, o foco deste trabalho foi primordialmente incorporar estes elementos à matriz avaliativa. Alguns aspectos mais instrumentais ou técnicos, que também tem uma enorme relevância para um exercício avaliativo robusto, não foram aprofundados por se entender que já há uma literatura vasta discutindo estas questões. Ao contrário, poucos estudos na disciplina da avaliação de projetos sociais focam na questão de justiça social de forma explícita. A importância do desenvolvimento humano, nas intervenções sociais, deve ser primordial no exercício avaliativo. Assim, ao se colocar como princípio ético norteador da avaliação, a justiça social, busca-se apreender os efeitos desta intervenção de forma a colocar a vida e liberdade humana exercendo o papel central.

Vale salientar que as diretrizes têm como objetivo guiar a avaliação, mas como argumentado ao longo do estudo, não existe uma única forma ou a melhor forma para avaliar. É papel do avaliador entender o contexto no qual a intervenção social ocorre, os aspectos do desenvolvimento que esta intervenção busca trabalhar, para que assim use de sua criatividade para encontrar as melhores formas de coleta, análise e síntese dos dados.

A despeito da falta de consenso na disciplina da avaliação, esta característica proporciona ao avaliador inúmeras formas para avaliar. A dificuldade de se quantificar aspectos subjetivos do desenvolvimento não pode ser um obstáculo para a avaliação. Diversos testes têm sido desenvolvidos especialmente no campo da psicologia para acompanhar processos mentais que podem ser importantes para o resultado da intervenção social. E não apenas saber de sua existência, mas também permitem acompanhar sua evolução e comparar com os diversos beneficiários e também com grupos de controle.

Ao longo deste estudo teve se como base a ideia de Sen (1987) de que não há razão para que se rejeite estar vagamente certo em favor de se estar precisamente errado, “*it is difficult to see why simplicity of use should have such priority over relevance*” (SEN, 1987, 34).

Por fim, a razão pública e o mecanismo epistemológico da transposicionalidade, permitem a criação de uma matriz avaliativa de forma objetiva, ao focar essencialmente na questão social ou injustiça, agregando diferentes pontos de vista, evitando-se, portanto, avaliações tanto *top down* como *bottom up* que podem ser injustas e parciais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Objetivo deste estudo foi criar uma metodologia de avaliação de intervenções sociais que possuísse como valor fundamental a justiça social. Como evidenciado na primeira parte deste estudo, a justiça social já vem sendo discutida no escopo da disciplina do desenvolvimento devido às desigualdades existentes dentro de uma mesma nação como também entre diferentes nações.

Por outro lado, foi também argumentado na primeira parte, que o desenvolvimento ganha propriedade e substrato em sua apreciação e avaliação, pois é esta atividade que torna explícitos os conceitos teóricos que fundamentam uma determinada visão de desenvolvimento. Se a justiça é um valor importante para as questões éticas e normativas do desenvolvimento, e é a avaliação, por sua vez, que torna explícitos os fundamentos teóricos da visão de desenvolvimento adotada, portanto, a justiça deve estar presente no exercício de avaliação de uma intervenção social que busca o desenvolvimento.

Buscou-se mostrar na parte dois que a despeito de ter alguns valores comuns enraizados em grande parte das teorias de justiça – imparcialidade, igualdade e liberdade – a definição do que é justo, os princípios ou instituições necessárias para a realização da justiça, ou os sujeitos e agentes da justiça são determinados de diferentes formas por diferentes teorias.

E a partir da visão do desenvolvimento humano, baseada no enfoque das capacitações, conforme a adotada neste estudo, foi mostrado quem mesmo os valores que se apresentam como fundamentais para a justiça (imparcialidade, igualdade e liberdade) a forma de sua apropriação à teoria podem torná-los injustos. Sendo assim, o objetivo da parte dois foi analisar as questões da justiça à luz da obra a “*A Ideia de Justiça*” de Amartya Sen para que se pudesse obter os critérios de justiça necessários para a construção da matriz avaliativa de uma intervenção social, fundamentada em uma visão de justiça, onde o foco central é a vida humana e a liberdade.

Na tradução destes critérios para questões epistemológicas e metodológicas, a imparcialidade, tomando forma de variabilidade posicional e razão pública, permitiu neutralizar em algum grau a as questões políticas em torno da avaliação e da subjetividade do avaliador.

Desta forma, ao focar na demanda ou necessidade social, a congregação de diferentes pontos de vista permite trazer clareza e objetividade para os propósitos da avaliação, evitando assim avaliações *top down* que podem não ter a profundidade de conhecimento necessária para a amenização do problema, ou *bottom up* que pode tornar a avaliação muito subjetiva ao recair em resultados de interesse baseados em estados mentais.

O papel exercido pela razão pública, para a imparcialidade requerida pela justiça, evidencia a incongruência da existência de listas fixas ou modelos prontos para se obter os resultados de interesse. Assim, pode se realizar um tipo de avaliação que realmente compreenda a sociedade na qual a intervenção atua e as questões que estão restringindo as potencialidades dos indivíduos.

As diretrizes construídas na última parte deste estudo buscou incorporar estas questões de imparcialidade, de forma que se tenha uma matriz avaliativa que possa ser utilizada para qualquer tipo de demanda social ou em qualquer tipo de sociedade. Evitando o que normalmente se apresenta na literatura de avaliação onde o foco é algum público de interesse ou audiências – beneficiários, doadores, administradores do projeto etc – e não a demanda social.

Vale salientar que o estudo trabalhou com conceitos que possuem uma vasta literatura teórica sobre cada um deles, como o desenvolvimento, a justiça e a avaliação, o que se tornou em parte uma limitação ao estudo, pois foi necessário recortes para que o tema pudesse ser manejável, mas por outro lado, a amplitude destas literaturas permite futuros refinamentos ao modelo proposto.

Por fim, sugere-se a implementação desta metodologia de avaliação em intervenções sociais reais como forma de aprimorá-lo.

REFERÊNCIAS

- ALKIN, M.C. **Evaluation Essentials: From A to Z**. New York: The Guilford Press, 2011.
- ALKIRE, S. Dimensions of Human Development. **World Development** Vol. 30, N. 2, pp 181-205. Elsevier, 2002.
- ALKIRE, S. Why the Capability Approach? **Journal of Human Development**, London, v.6, n.1, 2005, p. 115-133.
- ANGRIST, J.D.;PISCHKE, J. **Mostly Harmless Econometrics: An Empiricist.s Companion**, Princeton and Oxford: Princeton University Press,2009.
- ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. Tradução: Torrieri Guimarães. 5 ed. São Paulo: Editora Martin Claret, 2001.
- ARISTOTLE. [Nicomachean ethics. English. 2011] **Aristotle's Nicomachean ethics I** translated, with an interpretive essay, notes, and glossary by Robert C. Bartlett and Susan D. Collins. Chicago: The University of Chicago Press, 2011.
- ARRETCHE, M. T. S., 1998. Tendências no estudo sobre avaliação. In: **Avaliação de Políticas Sociais** (E. M. Rico, org.), pp. 29-39, São Paulo: Editora Cortez.
- ASSUMPÇÃO, J.J. ; CAMPOS, L.M.S. Avaliação de projetos sociais em ONGs da Grande Florianópolis: um estudo sobre modelos relacionados ao foco de atuação. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro 45(1):209-42, jan./fev. 2011. PP.209-242
- BAKER, J.L. **Evaluating the Impact of Development Projects on Poverty**. Washington: World Bank, 2000.
- Bamberger, Michael. 2000. **Integrating Quantitative and Qualitative Methods in Development Research**. Washington: World Bank.
- BARRERA, A. **Globalization and Economic Ethics: Distributive justice in the knowledge Economy**. New York: Palgrave Macmillan, 2007.
- BARRY, B. **Justice as impartiality**. Oxford: Clarendon Press, 1996.
- _____. **Theories of Justice**. Berkeley: University of California Press, 1989.
- BENSON, A.; HINN, D.M.; LLOYD, C. **Visions of quality: How evaluators define, understand and represent program quality**. Oxford: Elsevier, 2001
- BENTHAM, J. (1789). **An Introduction to the Principles of Morals and Legislation**. Oxford: Clarendon Press. 1907. Library of Economics and Liberty [Online]. Disponível em: <http://www.econlib.org/library/Bentham/bnthPML.html>. Acessado em 27 Ago. 2011.

BERLIN, I. **Liberty**. Incorporating Four Essays on Liberty Edited by Henry Hardy. With an essay on Berlin and his critics by Ian Harris. Oxford: Oxford University Press, 2002.

Mckillip, J. Need Analysis: Process and Techniques in **Handbook of Applied Social Research Methods**. Bickman, Leonard; Rog, Debra J. (editors) Thousand Oaks: Sage Publications, 1998. Pp. 261-284

BOUCHER, D.;KELLY, P.(Eds). **Social Justice From Hume to Walzer**. London: Routledge, 1998.

BYKVIST, K. **Utilitarianism: A guide for the perplexed**. London, Continuum, 2010.

CELLINI, S.R.; KEE, J.E. Cost-Effectiveness and Cost-Benefit Analysis in **Handbook of practical program evaluation**. 3ed. Joseph S. Wholey, Harry P. Hatry Kathryn E. Newcomer Editors. San Francisco: Jossey-Bass, 2010.pp. 493-530.

C.Virgil Cheorghiu, *The Twenty Fifth Hour*, New York, Knopf, 1950, pp. 276–7. Also quoted in Chain Perelman, *The Realm of Rhetoric*, London, University of Notre Dame Press, 1982, pp. 66–7.

COMIM, F. Measuring Capabilities. In: COMIM, F.; QIZILBASH, M.; ALKIRE, S. (Ed.). **The Capability Approach: Concepts, Measures and Applications**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008. p. 157-200.

COLLINS, S. D. **Aristotle and the rediscovery of citizenship**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

COLTON, D.; COVERT, R. W. **Designing and constructing instruments for social research and evaluation**. San Francisco: Jossey-Bass, 2007.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Tradução: Magda França Lopes; consultoria, supervisão e revisão técnica desta edição Dirceu da Silva. 3ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

CROCKER, D.A. **Ethics of Global Development: Agency, Capability and Deliberative Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

DAHLER-LARSEN. Evaluation after disenchantment?: Five issues shaping the role of evaluation in society. In I. Shaw, J. C. Greene, & M. M. Mark (Eds.), **The Sage handbook of evaluation** (pp. 141–160). London: Sage, 2006.

DAWSON, C. **Practical Research Methods A user-friendly guide to mastering research techniques and projects** 3. Ed. Oxford: How to Books Ltd., 2002

D.D. RAPHAEL. **Concepts of Justice**. Oxford: Clarendon Press, 2001.

Deneulin, S., and Stewart, F. (2002), “Amartya Sen’s Contribution to Development Thinking”, **Studies in Comparative International Development**, 37. p. 61–70.

DENEULIN, S. Beyond individual freedom and agency: structures of living together in the capability approach. In: COMIM, F.; QIZILBASH, M.; ALKIRE, S. (Ed.). **The Capability Approach: Concepts, Measures and Applications**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008. p. 157-200.

DUFLO ET AL. **Using randomization in development economics research: a toolkit**. CEPR Discussion Paper No. 6059 January 2007. pp.1-92.

DUFLO, E. Scaling Up and Evaluation. **Annual World Bank Conference on Development Economics 2004**. The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank, 2004. pp.341-369.

Evans, P. (2002), “Collective Capabilities, Culture, and Amartya Sen’s ‘Development as Freedom’ ”, **Studies in Comparative International Development**, 37 pp. 54–60.

FLEISCHACKER, S. **A Short History of Distributive Justice**. Cambridge: Harvard University Press, 2004

FOSTER, J. E.;HANDY, C.. External Capabilities. In: BASU, K; KANBUR, R. (Ed.). **Arguments for a better world: Essays in honor of Amartya Sen**, v. 1. Oxford: Oxford University Press, 2008.

FRANKLIN, S.S. **The Psychology of Happiness: A Good Human Life**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

FULLBROOK, E. Introduction: lawson’s reorientation in **Ontology and Economics: Tony Lawson and his critics** edited by edward fullbrook. New york: Routledge, 2009, p. 1-12.

GERTLER *et al*, **Impact Evaluation in Practice**. Washington DC, The World Bank, 2011.

GIFE. **Censo GIFE 2011- 2012**. São Paulo: GIFE, 2013.

GIL, A. C. **Técnicas de Pesquisa em Economia**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 1990.

GOLDENKOFF, R. Using Focus Groups in **Handbook of practical program evaluation** (2ed). WHOLEY, J, S,; HATRY, P, H; NEWCOMER, K.E. (editores). San Francisco: Jossey-Bass, 2004, pp 340 -362.

GREENE, J.C. Toward a Methodology of Mixed Methods Social Inquiry. **Research in the schools**. Vol. 13, N.1, 2006, pp. 93-98.

GREENE, J.C.;CARACELLI, V.J.;GRAHAM, W.F. Toward a Conceptual Framework for Mixed-Method Evaluation Designs. **Educational Evaluation and Policy Analysis** Fall 1989, Vol. 11, No. 3, pp. 255-274.

GREINER, J. M. Trained Observer Ratings in **Handbook of practical program evaluation** (2ed). WHOLEY, J, S,; HATRY, P, H; NEWCOMER, K.E. (editores). San Francisco: Jossey-Bass, 2004, pp. 211-256.

HATRY, H. P. Using Agency Records in **Handbook of practical program evaluation** (2ed). WHOLEY, J, S,; HATRY, P, H; NEWCOMER, K.E. (editores). San Francisco: Jossey-Bass, 2004, pp. 396-412

Hesse-Biber, S.N. **Mixed Methods Research: Merging theory with practice**. New York: The Guilford Press, 2010.

HOBBS. **Leviathan or the Matter, Forme, & Power of a Common-wealth Ecclesiasticall and Civill**. By Thomas Hobbes of Malmesbury London, printed for Andrew Crooke, at the Green Dragon in St. Pauls Church-yard 1651. Oxford world's Classics, 1998.

HOLDEN, D. J.; ZIMMERMAN, M.A. Evaluation Planning here and now in **A Practical guide to program evaluation planning: Theory and case examples**, HOLDEN, D. J.; ZIMMERMAN editors. Los Angeles, Sage Publications Inc, 2009

HUME. **Treatise of Human Nature: being an attempt to introduce the experimental method of reafoning into moral subjects**. Oxford: Oxford University Press, 1888.

IBGE. **As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil 2010**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2012.

JOHNSTON, D. **A Brief History of Justice**. Oxford: Wiley-Blackwell, 2011.

KANBUR R. & SHAFFER P. Epistemology, Normative Theory and Poverty Analysis: Implications for Q-Squared in Practice. **World Development**. Vol 35, N.2. Feb 2007, pp 183-196.

KHANDKER, S. R et al. **Handbook on Impact Evaluation Quantitative Methods and Practices**. Washington: World Bank, 2010.

KANT, I. **Fundamentação da Metafísica dos Costumes e Outros Escritos**. Tradução: leopoldo Holzbach. São Paulo: Editora Martin Claret, 2002.

KIDDER, L.H. **Research Methods in Social Relations**. 4.Ed. New yourk: Holt, Rinehart and Winston, 1981.

KUSEK,J.Z.;RIST, R.C.**Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation system: A Handbook for Development Practitioners**. Washington, DC: World Bank, 2004

KYMLICKA, W. **Contemporary Political Philosophy: An introduction**. Oxford: Oxford University Press, 2002

LAKATOS,E. e MARCONI, M.A. **Metodologia do Trabalho Científico: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos**. 2 Ed. São Paulo: Atlas, 1986.

LAWSON, T. **Reorienting Economics**. London: Routledge, 2003.

MACLEOD, C. **Liberalism, Justice, and Markets: A critique of liberal equality**. Oxford: Clarendon Press, 1998.

MILL, J.S. (1879). **Utilitarianism**. Rreprinted from Fraser's Magaziene, 7th Ed. London: Longmans, Green, and Co. A Penn State Eletronic Classics Series Publication. Acessado em 27 Ago. 2011.

MINOGUE, K. Social Justice in Theory and Practice in **Social Justice from Hume to Walzer**. Edited by David Boucher and Paul Kelly. London: Routledge, 1998, p. 255-268.

NAGEL, T. The Problem of Global Justice. **Philosophy & Public Affairs**. Blackwell Publishing, Inc. Philosophy & Public Affairs 33, no. 2, p1-19. (Spring, 2005)

NEWCOMER, K, E, ; TRIPLETT, T. Using surveys in **Handbook of practical program evaluation** (2ed). WHOLEY, J, S,; HATRY, P, H; NEWCOMER, K.E. (editores). San Francisco: Jossey-Bass, 2004, pp. 257-291.

NIGHTINGALE, D. S.; ROSSMAN,S.B. Collecting Data in the Field in **Handbook of practical program evaluation** (2ed). WHOLEY, J, S,; HATRY, P, H; NEWCOMER, K.E. (editores). San Francisco: Jossey-Bass, 2004, pp. 363-395

NOZICK, R. **Anarchy, State, and Utopia**. Oxford: Blackwell, 1974)

NUSSBAUM, M. C. **Frontiers of Justice: disability, nationality, species membership**. Cambridge: The Belknap Press, 2006.

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development. **OECD StatExtracts**. Disponível em: <http://stats.oecd.org/Index.aspx>. Acessado em 27 ago. 2011.

O'NEILL, O. **Bounds of Justice**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

OPPENHEIM. A. N. **Questionnaire Design, Interviewing and Attitude Measurement**. New Edition. London: Cassell, 1998.

OSMANI, S.R. The Sen System of Social Evaluation. In: BASU, K; KANBUR, R. (Ed.). **Arguments for a better world: Essays in honor of Amartya Sen**, v. 1. Oxford: Oxford University Press, 2008.

Patton, M. **Utilization focused evaluation: The new century text**. Thousand Oaks, CA: Sage, 1997.

PUTNAM, H. **The collapse of the fact/ value dichotomy and other essays**. Cambridge: Harvard University Press, 2002.

PUTNAM, H. **Ethics without Ontology**. Cambridge: Harvard University Press, 2004.

RAVALLION, M. Troubling tradeoffs in the Human Development Index. **Journal of Development Economics**. Elsevier, 2012, p. 201-209.

RAWLS, J. (1971) **Uma Teoria da Justiça**. Nova tradução, baseada na edição americana revista pelo autor, Jussara Simões; revisão técnica e da tradução Álvaro de Vita. – 3 Ed. – São Paulo: Martins Fontes, 2008.

RAWLS, J. **A Theory of Justice**. Revised Edition. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 1999.

ROBEYNS, I. The Capability Approach: a theoretical survey. **Journal of Human Development**, London, v.6, n.1, p. 93-114, 2005.

ROBEYNS, I. Sen's capability approach and feminist concerns. In: COMIM, F.; QIZILBASH, M.; ALKIRE, S. (Ed.). **The Capability Approach: Concepts, Measures and Applications**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008. p. 157-200.

ROEMER, J. E. (2006). **Economic development as opportunity equalization**. Cowles Foundation discussion paper n. 1583. Cowles Foundation for research in economics, Yale University. Disponível em: <http://cowles.econ.yale.edu/>. Acessado em: 27 Ago. 2011.

ROEMER, J. E. **Egalitarian perspectives** Essays in philosophical economics. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

ROSSI P.H.; FREEMAN, H.E.; LIPSEY, M.W. **Evaluation a systematic approach**. 6 ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 1998.

ROYSE et al. **Needs Assessment**. Pocket guides to social work research methods. Oxford: Oxford University Press, 2009.

SANDEL, M. J. **Justice: What's the right thing to do?** 1. Ed. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2009.

_____. **Liberalism and the Limits of Justice**. Cambridge: Cambridge University Press, 1982.

SEN, A. **Desenvolvimento como Liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta; Revisão técnica Ricardo Doninelli Mendes – São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

_____. **The Idea of Justice**. The Belknap Press of Harvard University Press Cambridge, Massachusetts, 2009.

_____. **Desigualdade reexaminada**. Tradução e apresentação: Ricardo Doninelli Mendes. 2 Ed. Rio de Janeiro: Record, 2008.

_____. **Rationality and Freedom**. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 2002.

_____. **Development as freedom**. New York: Alfred A. Knopf, 2000.

_____. Consequential Evaluation and Practical Reason. **The Journal of Philosophy**, Vol. 97, No. 9 (Sep., 2000), pp. 477-502.

_____. **Sobre Ética e Economia**. Tradução: Laura Teixeira Motta; Revisão técnica Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

_____. **Inequality Reexamined**. Oxford: Clarendon Press, 1992.

_____. The Concept of development. **Handbook of Development Economics**, Volume 1, Edited by GH. Chenery and T. N. Srinivasan Elsevier Science Publishers, 1988.

_____. The Standard of Living: Lives and Capabilities in **The Standard of Living**. Edited by: Geoffrey Howthorn. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1987, p.20-38.

_____. Well-Being, Agency and Freedom: The Dewey Lectures 1985. **The Journal of Philosophy**. Vol. LXXXII, n. 4. Apr. 1985.

_____. Development: Which Way Now. **The Economic Journal**, Vol.93.No. 372. (Dec.,1983), pp. 745-762.

_____. Evaluator Relativity and Consequential Evaluation. **Philosophy & Public Affairs**, Vol. 12, No. 2 (Spring, 1983), pp. 113-132

_____. Rights and Agency. **Philosophy & Public Affairs**, Vol. 11, No. 1 (Winter, 1982), pp. 3-39 Wiley Princeton University Press

_____. Ingredients of Famine Analysis: Availability and Entitlements. **The Quarterly Journal of Economics**, Vol. 96, No. 3 (Aug., 1981), pp. 433-464

_____. Equality of What?. **The Tanner Lectures on Human Values**. Stanford: Harvard University, 1978/79. Disponível em: <http://www.tannerlectures.utah.edu/lectures/atoz.html> Acessado em 27 Ago. 2011.

_____. Rational Fools: A Critique of the Behavioral Foundations of Economic Theory. **Philosophy and Public Affairs**, Vol. 6, No. 4 (Summer, 1977), pp. 317-344 Blackwell Publishing, 1977.

SMITH, N. L.; BRANDON, P.R. **Fundamental issues in evaluation**. New York: The Guilford Press, 2008

Stewart, F. (2005), Groups and Capabilities, **Journal of Human Development**, 6. pp.185–204.

SUGDEN, R. What We Desire, What We Have Reason to Desire, Whatever We Might Desire: Mill and Sen on the Value of Opportunity. **Utilitas**, Cambridge, v.18, n. 1, 2006, p. 1-19.

SUGDEN, R. Welfare, resources and capabilities: A review of Inequality reexamined by Amartya Sen. **Journal of Economic Literature**, v. 31, n. 4, 1993, p. 1947-1962.

UN General Assembly, United Nations Millennium Declaration: *resolution / adopted by the General Assembly*, 18 September 2000, A/RES/55/2. Disponível em: http://www.un.org/documents/instruments/docs_en.aspn. Acesso em 27 Ago. 2011.

VANDERSTOEP, S.W.; JOHNSON, D.D. **Research methods for everyday life: Blending Qualitative and Quantitative Approaches**. San Francisco: Jossey-Bass, 2009.

WALSH, V. Sen after Putnam. **Review of Political Economy**. Vol. 15, N. 3, July, 2003. p. 315-394.

WEEDEN, P.; WINTER, J.; BROADFOOT, P. **Assessment: What's in it for schools?**. Edited by Kate Myers and John MacBeath. London: RoutledgeFalmer, 2002.

WILLIAMS, B. "A critique of utilitarianism", in J.J.C. Smart e B. Williams, **Utilitarianism: for and against**, Cambridge: Cambridge University Press, 1973.

WOLFF, H; CHONG, H; AUFFHAMMER, M. Classification, Detection and Consequences of data error: evidence from the human development index . **Nber working paper series** No. 16572, Dec. 2010.

WOODSIDE & SAKAY 2003 **Evaluating Marketing Actions and Outcomes Advances in Business Marketing and Purchasing**. Volume 12, p. 549–663 Elsevier Science Ltd, 2003.

WORLD BANK. **World Development Report 2004**. New York: Oxford University Press, 2004.

_____. **World Development Report 2006**. New York: Oxford University Press, 2006.

WORTHEN, B. R.; SANDERS, J. R.; FITZPATRICK, J. L. **Avaliação de programas: concepções e práticas**. Tradução Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Editora Gente, 2004.

YATES, B.T. Formative Evaluation of Costs, Cost-Effectiveness, and Cost-Benefit: Toward Cost → Procedure → Process → Outcome Analysis in **Handbook of Applied Social Research Methods**. Bickman, Leonard; Rog, Debra J. (editors) Thousand Oaks: Sage Publications, 1998. Pp. 285-314.

VANDERSTOEP, S.W.;JOHNSON, D.D. **Research methods for everyday life: Blending**

Segundo Gertler et al (2011), o monitoramento é um processo contínuo que realiza o acompanhamento do que está ocorrendo dentro de um programa e utiliza os dados coletados para informar a implementação do programa, a administração de rotinas e decisões. Utilizando-se de dados principalmente administrativos, a monitoria acompanha o desempenho do programa, de acordo com os resultados esperados, realiza comparações entre programas e analisa tendências ao longo do tempo. Usualmente, acompanha as entradas, atividades e saídas, ocasionalmente pode incluir resultados. (GERTLER et al 2011, p.7). Os dados deste tipo de atividade também são fontes críticas para a avaliação de impacto. Eles permitem que o avaliador verifique quais participantes receberam o programa, quão rápido o programa está se expandindo, como os recursos estão sendo utilizados e, de forma geral, se as atividades estão sendo implementadas conforme o planejado. O sistema de monitoramento provê também informações de custos de implementação de um programa, que é fundamental para a avaliação de custos.

A Avaliação de monitoria é normalmente um tipo de avaliação *ex ante*, ou seja, é estruturada na concepção do projeto. De acordo com Khandker *et al* (2010), avaliação de monitoria avalia como uma intervenção se desenvolve ao longo do tempo, avaliando os dados disponíveis em termos de objetivos iniciais, indicadores, e resultados associados ao programa. Mesmo que a avaliação de monitoria não permite afirmar se os resultados obtidos são atribuíveis ao programa, auxilia a avaliação de impacto ao evidenciar como um programa é desenhado, como se propõe a contribuir com o público alvo e como está sendo implementado. Comumente este tipo de avaliação faz parte de uma estrutura maior conhecida como sistema de Monitoria e Avaliação (*Monitoring and Evaluation framework -M&E*).

M&E é necessário para o entendimento dos objetivos de um projeto, as formas de intervenção e as métricas potenciais para mensuração dos efeitos nos beneficiários. (KHANDKER et al, 2010, p.4) O autor ainda enumera os desafios no progresso da monitoria de uma intervenção:

- a) Identificar os *objetivos* que determinado programa ou estratégia está desenhado a atingir, como reduzir pobreza ou aumentar a matriculas de meninas na escola.
- b) Identificar os *indicadores* chaves que podem ser usados para monitorar o progresso em relação aos objetivos. No contexto da pobreza, por exemplo, um indicador poderia ser a

proporção de indivíduos que consomem menos que 2.100 calorias por dia ou a proporção das unidades familiares que vivem com menos de um dólar por dia.

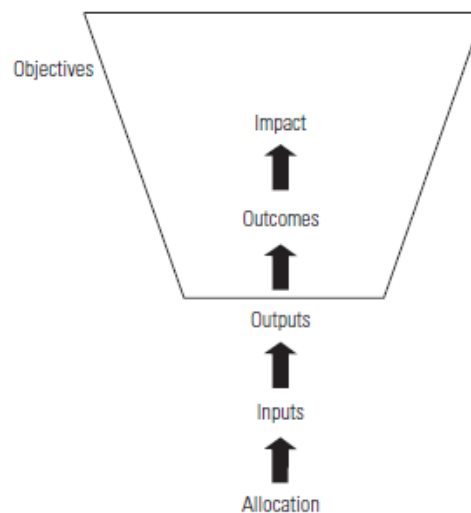
- c) Determinar *metas*, através das quais possa se quantificar o nível que os indicadores devem alcançar até uma determinada data.
- d) Estabelecer um *sistema de monitoramento* para acompanhar o progresso no alcance de determinadas metas e informar *policy makers*. Este tipo de sistema, segundo o autor, encoraja um melhor gerenciamento e transparência/responsabilidade para os programas e projetos. (KHANDKER et al, 2010, p.8)

Como estabelecer os indicadores de uma estrutura de M&E

Os indicadores são geralmente classificados em dois principais grupos. Primeiro, *indicadores finais*, medem os resultados de programas de redução de pobreza (como um maior consumo per capita) e o impacto nas dimensões de bem-estar.

Segundo, *indicadores intermediários* medem os inputs que se colocam em um programa (tal como transferência de renda ou esquema de subsídio de salários) e os resultados do programa (como rodovias construídas, homens desempregados, mulheres empregadas). Indicadores de metas podem ser representados em quatro *clusters* como pode ser visto na figura abaixo.

Figura 11: Estrutura de Monitoria e Avaliação



Esta estrutura lógica informa as entradas (*inputs*), saídas (*outputs*), resultados (*outcomes*), e os impactos do sistema de M&E. A avaliação de impacto, como pode ser observado, ocorre nos últimos estágios da estrutura de monitoria e avaliação. Dentro desta estrutura, monitoramento cobre tanto a implementação como também a performance (ou *results-based*). Indicadores intermediários tipicamente variam com mais frequência que os indicadores finais, ou seja, responder mais rapidamente às intervenções sociais, e podem ser medidos mais facilmente e mais rapidamente. A seleção de indicadores para monitoria de objetivos e metas, pode estar sujeito à restrições de recursos. Contudo, segundo Khandker *et al* (2010), é aconselhável selecionar somente os indicadores que podem ser monitorados de forma apropriada, do que um grande número de indicadores que não podem ser bem mensurados. (KHANDKER et al, 2010, p.8)

Monitoramento baseado em resultados - Results-Based Monitoring

A execução real de um sistema de monitoramento é muitas vezes referida como *results-based monitoring*. Kusek&Rist (2004) sistematiza em dez passos para *results-based monitoring* como parte de um sistema de M&E.

Primeiro, a avaliação envolve a compreensão das necessidades e características da área ou região a ser alvo, bem como os principais intervenientes (por exemplo, o governo e os doadores nacional ou local) que será responsável pela implementação do programa. Como o esforço vai responder a pressões negativas e informações geradas a partir do processo de M & E é também importante.

Segundo, os avaliadores do programa devem concordar com resultados específicos para monitorar e avaliar, bem como indicadores de desempenho para monitorar os resultados. Fazer isso envolve a colaboração com os governos e as comunidades receptoras para se chegar a um acordo mútuo de metas e objetivos para o programa.

Terceiro, os avaliadores precisam decidir como as tendências nesses resultados serão medidos. Por exemplo, se a escolaridade das crianças foi um resultado importante para um programa, deveria a realização de escolaridade ser medida pela proporção de crianças matriculadas na escola, pelos resultados nas provas, frequência escolar, ou outra métrica? Avaliações qualitativas

e quantitativas podem ser realizadas para resolver este problema. Os custos de medição também irá guiar o processo.

Quarto, os instrumentos de coleta de informação precisam ser determinados. Basais ou programas pré-dados podem ser muito uteis na avaliação do impacto do programa, usando os dados para prever os resultados do programa (como em avaliações ex ante) ou fazendo antes e após comparações (também chamado de comparações reflexivas). Os gerentes de programas também podem se envolver em discussões frequentes com as pessoas envolvidas na gestão do programa e as comunidades-alvo.

Quinto, as metas devem ser estabelecidas, estas metas podem também ser utilizadas para monitorizar os resultados. Este esforço inclui a fixação de metas periódicas ao longo do tempo (por exemplo, anualmente ou a cada dois anos). Considerando a duração dos efeitos prováveis do programa, bem como outros fatores que podem afetar a implementação do programa (como considerações políticas), também é importante.

O sétimo passo relaciona-se com o tempo de acompanhamento, reconhecendo que, uma perspectiva de gestão do tempo e organização das avaliações, também afetam à medida que as avaliações podem ajudar a orientar as políticas. Se os indicadores atuais são divergentes dos objetivos iniciais, por exemplo, avaliações iniciais podem ajudar os gestores de programas em decidir rapidamente se a implementação do programa ou outros fatores relacionados precisam ser ajustadas.

A oitava etapa envolve uma análise cuidadosa dos meios de comunicação, incluindo o público a quem os resultados serão apresentados.

A nona etapa envolve o uso dos resultados para criar caminhos para o *feedback* (como a entrada de agências independentes, autoridades locais e comunidades alvo e não-alvo). Esse *feedback* pode ajudar avaliadores aprender e atualizar normas e procedimentos para melhorar os resultados do programa.

Finalmente, uma estrutura de avaliação e monitoramento baseada em resultados, envolve a sustentabilidade do sistema dentro da organização (o décimo passo). Sistemas de M&E eficazes irão perdurar e baseiam-se, entre outras coisas, na demanda continuada por (em função de

incentivos para continuar o programa, bem como o valor de informação credível) transparência e responsabilidade nos procedimentos de avaliação, gestão eficaz dos orçamentos, e também em responsabilidades bem definidas entre os membros da equipe do programa. (KHANDKER et al, 2010, p11)

Desafios na estruturação de um sistema de monitoramento e avaliação (M&E)

Os principais desafios para um efetivo monitoramento incluem variação potencial na implementação do programa devido à deficiência na capacidade entre os responsáveis pelo programa, como também a existência de ambiguidades nos indicadores finais a serem avaliados.

- a) Os principais indicadores de desempenho não foram bem definidos e, portanto, não são capturados de forma abrangente.
- b) Recursos humanos disponíveis eram limitados para coleta e registro de informações. Equipe de M&E tinha habilidades e capacidade limitadas, e seus papéis e responsabilidades não estavam bem definidos nos níveis de sede e campo.
- c) Falta de ferramentas e softwares sofisticados para analisar as informações coletadas.

Fraquezas nestas áreas têm de ser abordadas por meio de diferentes enfoques. Indicadores de desempenho, por exemplo, pode ser definido mais precisamente por (a) uma melhor compreensão das entradas e saídas na fase de projeto, (b) especificando o nível e unidade de medida dos indicadores, (c) frequentemente coletando dados no nível da comunidade e dos beneficiários para fornecer atualizações periódicas sobre como resultados intermediários estão evoluindo e se os indicadores precisam ser revistos, e (d) identificar claramente as pessoas e entidades responsáveis pelo monitoramento. Para a coleta de dados, em especial, o momento da pesquisa (de um pré projeto de base, por exemplo, até o período atual); frequência (mensal ou semestral, por exemplo); instrumentos (tais como entrevistas ou contas); e nível de coleta (indivíduo, família, comunidade ou uma unidade administrativa mais ampla, como distrito) precisa ser definido e configurado explicitamente no âmbito do M&E.

Proporcionar à equipe treinamento e ferramentas para a coleta e análise de dados, bem como para verificação de dados em diferentes níveis da estrutura de acompanhamento também é crucial.

Os formuladores de políticas também podem precisar estabelecer relações de como os impactos do programa de nível micro (no nível comunitário ou regional) seriam afetados por tendências em nível nacional, tais como o aumento do comércio, inflação e outras políticas macroeconômicas. Uma questão relacionada é a heterogeneidade de impactos do programa em todo um grupo alvo. Os efeitos de um programa, por exemplo, pode variar ao longo de sua vida útil esperada. Entradas (*inputs*) relevantes que afetam os resultados também podem mudar ao longo do tempo, portanto, o monitoramento dos resultados a longo prazo, como também a curto prazo, pode ser de interesse para os formuladores de políticas. Além disso, embora os resultados do programa sejam muitas vezes distinguido simplesmente em suas áreas-alvo e não-alvo, monitoramento da variação implementação do programa (medidas de qualidade, por exemplo) pode ser extremamente útil para compreender os efeitos do programa. Com todas estas preocupações, um cuidadoso monitoramento das áreas-alvo e não-alvo (quer a nível regional, familiar ou nível individual) auxilia muito na mensuração dos efeitos do programa. (KHANDKER et al, 2010, p12). Para mais informações sobre monitoria ver Gertler et al (2011), Khandker et al (2010), Baker (2000) e Kusek e Rist (2004).

ANEXO A

Quadro 10: Métodos de avaliação e requisitos de dados correspondentes

<i>Method</i>	<i>Data Requirement</i>		<i>Use of qualitative approach</i>
	<i>Minimal</i>	<i>Ideal</i>	
<i>Experimental randomized controls</i>	<i>or Single Project cross-section with and without beneficiaries</i>	<i>Baseline and follow-up surveys on both beneficiaries and nonbeneficiaries. Allows for control of contemporaneous events, in addition to providing control for measuring impact (this allows for a difference-in-difference estimation).</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Inform design of survey instrument, sampling -Identify indicators -Data collection and recording using: <ul style="list-style-type: none"> i)Textual data ii)Informal or semi-structured interviews
<i>Nonexperimental designs:</i>	<i>Large survey, census, national budget, or LSMS type of survey that oversamples beneficiaries.</i>	<i>Large survey, and smaller project-based household survey, both with two points in time to control for contemporaneous events</i>	<ul style="list-style-type: none"> iii)focus group or community meetings iv) direct observation v)Participatory methods vi)Photographs
<i>b)Reflexive comparisons and double difference</i>	<i>Baseline and follow-up on beneficiaries.</i>	<i>Time series or panel on beneficiaries and comparable nonbeneficiaries.</i>	<ul style="list-style-type: none"> vii)Triangulation viii)Data analysis
<i>c)Statistical control or instrumental variable</i>	<i>Cross-section representative of beneficiary population with corresponding instrumental variables</i>	<i>Cross-section and time series representative of both beneficiary and nonbeneficiary population with corresponding instrumental variables.</i>	

Fonte: BAKER, 2000, p.29