

Revista
PRAIAVERMELHA

Estudos de Política e Teoria Social

v. 25 n. 2

Julho/Dezembro 2015

Rio de Janeiro

ISSN 1414-9184

Revista Praia Vermelha	Rio de Janeiro	v. 25	n. 2	p. 299-484	Jul/Dez 2015
------------------------	----------------	-------	------	------------	--------------

Avaliação de políticas e programas sociais: reflexões das práticas na realidade social

*Antônia Ruana Barbosa de Oliveira, Paulissandra Lima de Carvalho,
Samara Moreira da Silva & Teresa Cristina Moura Costa*

RESUMO

O presente trabalho discute aspectos conceituais sobre a avaliação de políticas públicas e de programas sociais, com ênfase na metodologia qualitativa de avaliação. Nesse esforço, foi elaborado a partir de estudo bibliográfico de obras de autores que abordam o tema e que discutem a avaliação desde sua concepção mais teórica até seus componentes práticos. Destaca a importância da avaliação, bem como seus efeitos tanto para a instituição e seus implementadores, como para os sujeitos sociais beneficiários. Conclui-se que, apesar das dificuldades e desafios encontrados, como equívocos relacionados à avaliação, ela é indispensável para que haja efetividade, eficácia e eficiência das políticas e programas, sendo essencial também para compreender e redirecionar, no âmbito da totalidade das políticas e programas e as metodologias utilizadas para o alcance de objetivos e metas.

PALAVRAS-CHAVE

Avaliação.
Programas Sociais.
Política Social.

Recebido em 23/05/16.

Aprovado em 02/03/17.

Evaluation of politics and social programs: practice reflections on social reality

This paper discusses conceptual aspects about the evaluation of public policies and social programs, with emphasis on the qualitative evaluation methodology. In this effort, it was elaborated from a bibliographical study of works by authors that approach the subject and who discuss the evaluation from its most theoretical conception to its practical components. It highlights the importance of evaluation, as well as its effects both for the institution and its implementers, as well as for the beneficiary social subjects. We can conclude that, despite the difficulties and challenges encountered, such as evaluation errors, it is essential for the effectiveness, efficiency and effectiveness of policies and programs to be understood and redirected within the framework of all policies and programs and the methodologies used to achieve objectives and goals.

KEYWORDS Evaluation. Social Programs. Social Policy

Revista Praia Vermelha	Rio de Janeiro	v. 25	n. 2	p. 351-367	Jul/Dez 2015
------------------------	----------------	-------	------	------------	--------------

Introdução

Este trabalho busca um entendimento sobre a Avaliação de Políticas e Programas Sociais, no sentido de pontuar as concepções acerca da mesma, as deficiências relacionadas à sua implementação, ressaltando também como ela deve acontecer, envolvendo tanto as instituições e seus integrantes, como também os beneficiários que demandam as políticas públicas.

O interesse de estudo pelo tema parte da observação de práticas e visões inadequadas relacionadas ao processo de avaliação, ou seja, aquelas que possuem uma perspectiva ingênua sobre a avaliação, que excluem os principais atores envolvidos na mesma, fazendo assim com que ela perca a sua dimensão de participação e de transformação na dinâmica social.

Desse modo, é importante frisar que a avaliação vai além de mera acumulação e utilização de técnicas e instrumentos, pois em seu sentido real ela se cristaliza como instrumento que avalia a capacidade de respostas das políticas ou programas às demandas dos grupos sociais. Sendo assim, possui uma dimensão política, no sentido de afirmar que é preciso um posicionamento crítico diante da realidade, assim como o envolvimento e publicização dos resultados junto aos sujeitos do processo avaliativo, entre os quais destacam-se os beneficiários das políticas e programas avaliados.

Outro fator abordado e de grande relevância, é a clareza que os implementadores e avaliadores das políticas e programas sociais têm de ter na diferenciação entre análise e avaliação, pois sem essa clareza pode-se deixar passar as reais mudanças e transformações que esse conjunto de ações provocam na totalidade social e na dinâmica da realidade.

O estudo foi construído a partir de levantamentos bibliográficos, baseado em autores como Arretche (2001), Boschetti (2009), Belloni; Magalhães; Sousa (2001), Silva e Silva (2009), entre outros que discutem sobre esta temática e dão fundamentação teórica para uma maior compreensão e obtenção de conhecimento sobre o tema discutido.

O presente trabalho é descrito em três tópicos, no qual o primeiro discorre sobre as concepções a respeito da avaliação de políticas e programas sociais; o segundo trata da importância da avaliação de políticas públicas para a efetividade dos programas sociais, bem como das visões deturpadas sobre o processo de avaliação e seus efeitos na realidade trabalhada, o terceiro discute o real papel da avaliação e seu benefício para os grupos que demandam as políticas públicas, enfatizando o processo de avaliação participativa.

Por fim, conclui-se sobre a relevância da avaliação como importante instrumento de participação, fiscalização e controle das políticas e programas sociais no sentido de apreender a real transformação e efeitos na totalidade e dinâmica social em que estão inseridas os beneficiários dessas ações.

Concepções sobre avaliação de políticas e programas sociais

A expansão das avaliações de políticas e programas sociais ocorre no Brasil a partir dos anos 1980, momento em que a população junto aos movimentos sociais luta por políticas sociais universais e como um direito de cidadania. Contudo, a avaliação de políticas e programas sociais no Brasil não se deu de forma sistemática, pois “foi muito mais motivada primordialmente pelo caráter fiscalizatório e policialesco; formal e burocrático”. (SILVA e SILVA 2009, p. 7). Nesse sentido, a autora diz que:

No Brasil, a expansão da avaliação de políticas e programas sociais é registrada a partir dos anos 1980, no contexto das lutas sociais contra a ditadura militar, implantada em 1964, por demanda dos movimentos sociais, que colocaram na agenda pública a necessidade de expansão de políticas sociais universais enquanto direito de cidadania. Nessa conjuntura, amplia-se a crítica ao padrão de políticas sociais desenvolvidas na América Latina e no Brasil, sobretudo quanto ao mal uso do dinheiro público e à desfocalização dos programas sociais na população mais necessitada. Registra-se também a busca por práticas participativas descentralizadas, transparência e controle social democrático no campo das políticas públicas (SILVA e SILVA, 2013, p. 110).

Nos anos 1990, a avaliação de políticas e programas sociais torna-se uma das exigências dos órgãos financeiros internacionais, que determinam a avaliação com foco na eficiência e na eficácia, à condição para o financiamento de programas. Nesse sentido, a avaliação no Brasil passa a constituir-se no campo interdisciplinar, pois mesmo com a “prevalência de en-

foques econométricos e de caráter mais quantitativo, surgem abordagens interativas que consideram, no processo avaliativo, variáveis contextuais e processuais”. (SILVA e SILVA, 2013, p. 110).

Nesse contexto, autores como Almeida; Paula (2014) afirmam, que com a Constituição de 1988, são institucionalizados valores democráticos que garantem a descentralização política e a administrativa, bem como a participação da sociedade no processo de controle social. Contudo, mesmo com a garantia na Constituição são encontradas diversas dificuldades para a efetividade dos seus objetivos, entre elas, a crise do Estado de 1980 e 1990 e a forma de superação da mesma por meio da reforma do Estado proposta em 1995.

No contexto da crise fiscal, os autores relatam que a avaliação surge como instrumento da administração gerencial que tem como objetivo a ênfase nos resultados, ou seja, preocupa-se mais com os dados quantitativos e na relação custo benefício, sem considerar o contexto político e cultural, o que gera uma visão fragilizada sobre a avaliação das políticas sociais. (ALMEIDA; PAULA, 2014).

Há que se ressaltar, que o modelo de administração gerencial acontece no bojo da Reforma do Estado brasileiro, encampada pelo ministro Bresser Pereira nos anos 90 e marcada pela forte tendência de repasse para o mercado e para a sociedade civil das funções de oferta de serviços públicos.

Além disso, o enfoque do modelo de gestão gerencial brasileiro manifesta-se, também, na definição das metas e os resultados obtidos, visando dar efetividade à oferta de serviços ao cidadão, por meio de uma flexibilização dos processos, considerando que não está centrada nas normas e procedimentos como no modelo burocrático, mas visa, notadamente, promover a eficiência, desde a formulação até a execução, monitoramento e avaliação da política pública, com objetivos definidos, coordenação das ações e padronização de procedimentos visando alcançar os resultados almejados, enquanto produto final, que deverá impactar junto ao cidadão usuário, sobretudo no âmbito das políticas públicas (famílias atendidas/acompanhadas, idosos atendidos, redução da pobreza e da extrema pobreza, entre outros) (JANUZZI, 2005).

Dessa forma, o modelo gerencial aponta a gestão por resultados como um mecanismo de efetividade das políticas públicas, cujos procedimentos técnicos e operacionais precisam favorecer uma retroalimentação do sistema

de gestão que agora passa a prescindir de um quadro de recursos humanos capacitados, diagnósticos situacionais, banco de dados, sistemas de informação e de controle, além de instrumentos e mecanismos de participação.

Nessa perspectiva, em conformidade com Januzzi (2005), o modelo de gestão gerencial visa aumentar a eficiência da administração pública por meio da definição de objetivos, resultados e metas a partir de um engajamento coletivo, com base na racionalidade dos sistemas que integram a organização. Contudo, faz-se necessário o estabelecimento de mecanismos de coordenação, de controle e de avaliação, que favoreça o redimensionamento de ações a partir de um trabalho integrado, capaz de superar os entraves da burocracia, trabalhando-se com sistemas de monitoramento e avaliação dos indicadores de resultados.

No entanto, destaca-se que a avaliação é mais que um processo gerencial, mas um dos instrumentos que norteiam a tomada de decisão, bem como aprimora ou reformula ações desenvolvidas. Dessa forma, a avaliação tem que precisar e envolver todo o processo de formulação, assim como de implementação das ações e dos seus resultados, ou seja, deve apresentar informações tanto dos impactos das políticas públicas como também dos resultados e consequências. (BELLONI; MAGALHÃES; SOUSA, 2001). Sendo assim, Brasil (2014) também considera que a avaliação é o processo em que se verificam os resultados e os impactos gerados pelos programas sociais.

Para Boschetti (2009) avaliar é uma relação de causalidade entre um programa e seu resultado, mas para que isso seja obtido, tem que haver uma relação causal entre a realidade da política que está sendo avaliada, os seus aspectos positivos ou negativos, apresentando como parâmetro a relação entre objetivos, intenção, desempenho e alcance dos objetivos.

Neste contexto, a avaliação de uma política não está direcionada apenas para análise da natureza, abrangência ou dimensão de uma política ou programa social, mas volta-se para compreensão e explicação dos motivos, das razões ou argumentos que levaram os governantes optarem por determinada política em vez de outra. (BOSCHETTI, 2009).

Discorrendo sobre a avaliação, no sentido etimológico da palavra, avaliação significa atribuir valor, apreciar efeitos reais, determinar o que é positivo ou negativo, bom ou ruim. É considerado um julgamento valorativo, assim sendo, “não é um ato neutro nem exterior as relações de poder, mas é um ato eminentemente político que integra o contexto de um programa

público, exigindo esforço de objetivação; de independência e ações interdisciplinares”. (SILVA e SILVA, 2009, p. 10).

Assim, percebe-se que no contexto avaliativo de políticas ou programas sociais, não há possibilidade para uma avaliação de políticas sociais ser somente técnica, neutra ou instrumental, pois “qualquer linha de abordagem das políticas públicas supõe, de parte do analista, um conjunto de princípios cuja demonstração é, no limite, impossível, dado que corresponde a opções valorativas pessoais”. (ARRETCHE, 2009, p. 29).

A avaliação de política pública é considerada um dos instrumentos de aprimoramento da gestão estatal, pois busca desenvolver ações eficientes e eficazes em meio às necessidades da comunidade. Sendo assim, os autores apontam que as políticas públicas são ações que têm intencionalidade estatal junto à população e, por voltar-se para sociedade e envolver recursos sociais, “toda política deve ser sistematicamente avaliada do ponto de vista de sua relevância e adequação às necessidades sociais, além de abordar os aspectos de eficiência, eficácia e efetividade de ações empreendidas”. (BELLONI; MAGALHÃES; SOUSA, 2001, p. 44-45).

Um programa resulta da combinação de relações complexa de interdependência de vários agentes, mas a estrutura original apresentada na formulação é de fundamental importância, pois já foram excluídas várias alternativas possíveis durante esse processo. A exemplo de agentes em pontos distintos na implementação das políticas, podem-se citar dois: “agentes encarregados da formulação dos termos de operação de um programa, os quais têm autoridade para definir os objetivos e o desenho de um programa, e agentes encarregados de executá-los traduzindo suas concepções em medidas concretas de intervenção” (ARRETCHE, 2001, p. 51). Nesse contexto, Faria (2009) destaca três dimensões específicas de avaliação, que são:

Do ponto de vista *metodológico*, a avaliação é uma atividade que obtém, combina e *compara dados* de desempenho com um conjunto de metas escalonadas; do ponto de vista de sua *finalidade*, a avaliação responde a questões sobre a eficácia/efetividade dos programas e, neste sentido, sua tarefa é *julgar e informar*; do ponto de vista de seu *papel*, a avaliação detecta eventuais falhas e afere os méritos dos programas *durante sua elaboração*. Neste sentido, sua tarefa é *formativa*, permitindo a correção ou confirmação de rumos. (FARIA, 2009, p. 42, grifo do autor).

É importante salientar que, no que se refere ao monitoramento das políticas sociais, considera-se como uma ferramenta de ampliação do conhecimento dos gestores, no processo de implementação, para que se possa gerenciar de modo mais adequada os recursos financeiros, corrigindo desvios ou qualquer outro problema que venha a ocorrer durante o processo de execução dos programas. Pois o monitoramento está relacionado diretamente à gestão para fundamentar a tomada de decisão. (BRASIL, 2014). Faz-se necessário enfatizar que o monitoramento e avaliação são atividades diferentes, mesmo tendo por objetivo a melhoria dos programas sociais. Assim, afirma:

Uma diferença entre a avaliação e o monitoramento é a capacidade da primeira de refletir uma relação de causa e efeito e a possibilidade de inferir um julgamento de valor a uma intervenção ou programa. Já o monitoramento verifica a realização regular e sistemática das atividades, seus produtos e resultados, comparando-os com parâmetros pré-estabelecidos. O monitoramento utiliza-se de uma quantidade de observações maior do que a avaliação, pois é um processo contínuo. Já a avaliação é executada esporadicamente. (BRASIL, 2014, p. 15).

Observa-se que mesmo com suas diferenças, a avaliação e o monitoramento são ações complementares do processo de implementação das políticas e programas sociais que merecem destaque. No próximo item será abordada a importância da avaliação de políticas públicas para se ter efetividade nos programas sociais.

A relação entre avaliação e a eficiência de políticas e programas sociais

É certo que qualquer forma de avaliação envolve necessariamente um julgamento; vale dizer, trata-se de atribuir um determinado valor, uma medida de aprovação ou desaprovação a uma política ou programa social ao analisá-la a partir de certa concepção de justiça. Neste sentido, o uso adequado dos instrumentos de análise e avaliação é fundamental para que não se confundam opções pessoais com resultados de pesquisa (Arretche, 2009).

Portanto, para Nogueira (2002), a avaliação mesmo nos dias atuais é um processo burocrático com custos e de caráter administrativo e financeiro, conhecida segundo a autora como “prestação de contas”, dificultando por parte dos técnicos e administradores a implementação, alteração e (ou) ampliação dos projetos em curso.

Desta forma a avaliação das Políticas Públicas vai além de uma prestação de contas burocrática, para alcançar o controle dos resultados obtidos de forma transparente e democrática, o que pode possibilitar a garantia da cidadania para aqueles menos favorecidos. Corroborando com esse pensamento, Arreche (2009), afirma que

Ainda que a análise de uma dada política pública possa atribuir a um determinado desenho institucional alguns resultados prováveis, somente a avaliação desta política poderá atribuir uma relação de causalidade entre um programa X e um resultado Y [...] Somente a avaliação de programas efetivamente implementados poderá estabelecer uma relação causal entre uma realização de seus propósitos, ou ainda entre esta política e um dado resultado ou impacto sobre a situação social prévia à sua implementação. (ARRETCHE, 2009, p.31).

Com a ausência de avaliação de um determinado programa ou política pública, fica inviável a prestação de contas das ações do governo à sociedade. Portanto é através da avaliação que se pode analisar se uma determinada Política Pública está sendo implementada com eficiência, eficácia e efetividade, no entanto há a importância de se fazer uma avaliação para que a mesma apresente resultados significativos. Seguindo este mesmo raciocínio, Cohen e Franco ressaltam que:

A avaliação não deve ser concebida como uma atividade isolada e auto-suficiente. Ela faz parte do processo de planejamento da política social, gerando uma retroalimentação que permite escolher entre diversos projetos de acordo com sua eficiência e eficácia. Também analisa os resultados obtidos por esses projetos, criando a possibilidade de retificar ações e reorientá-las em direção ao fim desejado. (COHEN; FRANCO, 1999, p.72).

Nessa perspectiva é de suma importância que a avaliação seja feita do início ao término da política, ou seja, avaliar desde a formulação de um programa, a sua implementação até seu objetivo final, como forma de verificar se a meta foi alcançada, bem como se houve transformação social como constava no projeto de um determinado Programa ou Política social.

Logo, é através da avaliação que as decisões são tomadas, com relações aos recursos e as prioridades das políticas. “Para tanto, toda e qualquer avaliação de políticas (ou de programas e projetos) deve se sobrepor à mera composição de técnicas e instrumentos, e se situar no âmbito da identifica-

ção da concepção de Estado e de política social que determina resultado” (BOSCHETTI, 2009, p. 3).

Nessa perspectiva, a ausência da avaliação pode contribuir com as distorções no direcionamento de uma política pública ou programa social e inviabilizar o atendimento das necessidades da demanda do público sujeito do processo, o que dificulta a universalização dos direitos sociais. Assim, “A avaliação de projetos sociais tem um papel central neste processo de racionalização e é um elemento básico de planejamento. Não é possível que estes sejam eficazes se não forem avaliados os resultados de sua aplicação.” (COHEN; FRANCO, 1999, p. 16).

É através das ferramentas de avaliação e de monitoramento que se torna possível um acompanhamento dos recursos e dos gastos para uma efetividade dos programas sociais, pelo qual se alcance resultados almeçados, promovendo melhorias na gestão pública. Deste modo, os projetos ou programas sociais são avaliados direcionados a uma finalidade de se chegar aos resultados eficazes e beneficiando a quem dele se destina.

É preciso que se tenha uma visão universal da avaliação; Carvalho (2009) afirma que se busquem resultados com “impactos” e que não se deve buscar apenas resultados quantitativos e sim resultados que possam ser alcançados positivamente para a população. Ainda seguindo o pensamento dessa autora, “avaliar políticas e programas sociais tornou-se um desafio tanto para os centros de pesquisa quanto para os governos” (CARVALHO, 2009, p. 88).

Vários são os desafios e dificuldades encontrados na metodologia de avaliação de uma política pública, podendo ser destacado os métodos tradicionais de avaliação sem nenhuma informação substantiva nas tomadas de decisão, gerando uma ineficiência e ineficácia ofertadas pelos serviços, ocasionando a carência no retorno dos resultados e impactos esperados pela sociedade (CARVALHO, 2009).

Para Arretche (2009), são muito difíceis e raros estudos confiáveis sobre efetividade em virtude da dificuldade de estabelecimento de metodologias de avaliações que considerem esse critério. Para a autora,

De fato, a principal dificuldade metodológica consiste precisamente em demonstrar que os resultados encontrados (sejam eles no sentido do sucesso ou do fracasso) estão causalmente relacionados aos produtos oferecidos por uma dada política sob análise (ARRETCHE, 2009, p. 32).

Por isso, a necessidade dos diversos atores envolvidos em acompanhar as políticas públicas, o andamento e o resultado obtido; dessa forma na avaliação de programas sociais existem diversos atores interessados: um grupo de tomadores de decisões de tal política e seus beneficiários. Logo esses últimos fazem parte do programa de implementação contribuindo através da entrevista, tendo por direito ter acesso aos resultados e por obrigação do avaliador apresentar esses resultados. (ARRETCHÉ, 2009).

Nesse contexto, Arretche (2001) diz que muitos são os atores envolvidos para que um programa tenha sucesso, não somente é responsabilidade dos agentes institucionais, mas dos beneficiários que precisam se politizar, acompanharem e cobrarem a efetividade de tais políticas sociais. Assim, afirma:

Nesse contexto, a avaliação passa a ser utilizada principalmente como mecanismo de controle social das Políticas Públicas pelo Estado, com intensa participação de avaliadores na busca da eficiência dos gastos públicos e da eficácia dos programas sociais, com focalização nos grupos mais pobres e vulneráveis. Visa superar restrições financeiras do Estado com redução e controle sobre os gastos públicos (SILVA e SILVA, 2009 , p. 8).

Diante disso, é vista a importância de se fazer uma avaliação das políticas públicas e dos programas sociais como forma de verificar se os programas estão sendo implementados da mesma maneira que foram formulados, para que os programas ou políticas sociais não tenham deficiência em sua implementação e sim garantia de direitos aos seus beneficiários e que minimizem as desigualdades sociais existentes na contemporaneidade. O próximo item discorre sobre o real papel da avaliação e seus benefícios para os grupos que demandam as políticas públicas.

O real papel da avaliação de políticas públicas: algumas inquietações

Anteriormente foram pontuadas diversas características, que tornam uma avaliação, seja ela de um programa ou política, como formas deturpadas de entendê-la e aplicá-la, prejudicando assim a efetividade desses mecanismos. Assim sendo, aqui objetiva-se pontuar algumas formas de entender e se fazer avaliação, entendendo-a como mecanismo político e de suma importância para o andamento e sucesso dos programas e políticas sociais.

Autores como Arretche (2001) afirmam que existe uma visão ingênua sobre avaliação e apontam alguns caminhos para superá-la. Tal ingenuidade se dá principalmente pelo fato de que quando relacionada a programas sociais, a avaliação está relacionada somente aos objetivos e metas propostos, bem como a estratégias e metas traçadas pelos implementadores da mesma, sem levar em conta os objetivos ou metodologias externas a que já estava estabelecida.

Qualquer programa tem duas dimensões, que podem ser analiticamente desagregadas, *i)* objetivos e *ii)* uma metodologia ou estratégia pela qual pretende-se que estes objetivos sejam atingidos. A definição da estratégia é uma escolha entre outras alternativas possíveis, o que significa que um mesmo objetivo pode ser atingido através de diversas modalidades de ação (ARRETCHE 200, p.44).

Tratar a avaliação como algo fechado somente aos objetivos e metodologias implementados inicialmente torna a avaliação um processo negativo; diante disso a solução é compreender que a mesma requer, por diversos motivos, várias modalidades de ação para que esses objetivos sejam de fato alcançados, ou seja, deve-se considerar as múltiplas formas de se trabalhar, até mesmo estudando maneiras novas de se chegar às metas traçadas de fato.

Ainda sobre esse tipo de avaliação, Carvalho (2009) enfatiza que o que realmente deve ser considerado não é a mera medição de objetivos atingidos, mas sim avaliar a capacidade que um programa tem de responder às demandas dos grupos beneficiários. Outro fator que torna a avaliação fundamental na qualidade desses programas é a participação dos envolvidos nessa ação evitando que ela permaneça periférica. “É mais, como avaliação concomitante, permite correções de rota. Isto é, permite detectar precocemente falhas ou estratégias inadequadas e alterá-las objetivando melhorar sua eficácia” (CARVALHO, 2009, p.91).

Dessa forma, Silva e Silva (2009) destaca em sua dimensão avaliativa que na avaliação participativa há uma concepção crítica como forma de compreender e modificar tais políticas e programas sociais, garantindo ou ampliando cidadania para a classe social subalterna, “[...] à expectativa de que as políticas implementadas reduzam os brutais índices de pobreza, desigualdade e exclusão social existentes entre nós,[...]” (ARRETCHE, 2009, p.33).

Outro fator necessário, principalmente na avaliação de políticas e programas sociais, é entendê-la como instrumento político que leve em consi-

deração a realidade social, essencialmente quando se trata de uma pesquisa avaliativa onde o pesquisador deve se inserir e se apropriar da realidade, além de precisar ter uma visão crítica e investigativa sobre políticas e programas sociais (SILVA e SILVA, 2009).

De acordo com Silva e Silva (2009), ao tratar da pesquisa avaliativa, a avaliação deve ser instrumento político, crítico, participativo, onde a realidade é o objeto de pesquisa. Tais características são centrais e complementares tanto para a avaliação em si como para a pesquisa avaliativa.

Para exemplificar a importância da avaliação no âmbito das políticas sociais, Arretche (2009) a diferencia das demais avaliações, justamente por considerar aquela como mecanismo que configura as políticas sociais na medida em que analisa o processo de tomada de decisão na adoção de uma política pública em especial.

[...] a análise e avaliação de políticas sociais se dedicam a compreender a configuração das políticas sociais, o que pressupõe conhecer e explicitar sua dimensão, significado, abrangência, funções, efeitos, enfim, todos os elementos que atribuem forma e significado às políticas sociais [...] (BOSCHETTI, 2009, p. 2).

É relevante pontuar tais fatores, pois Arretche (2009) diferencia ainda avaliação de análise dessas políticas. Com esse conhecimento é possível ter claro que muitas vezes uma política social é somente analisada, ou seja, é examinada, observada minuciosamente, porém não é de fato avaliada, o que implica estudar seus efeitos e impactos reais.

Avaliação prescinde de totalidade, estando em constante atualização com a dinâmica social:

A avaliação de uma política social pressupõe inseri-la na totalidade e dinamicidade da realidade. Mais que conhecer e dominar tipos e métodos de avaliação ou diferenciar análise e avaliação, é fundamental reconhecer que as políticas sociais têm um papel imprescindível na consolidação do Estado democrático de direito e que, para exercer essa função, como seu objetivo primeiro, devem ser entendidas e avaliadas como um conjunto de programas, projetos e ações que devem universalizar direitos. Para tanto, toda e qualquer avaliação de políticas sociais (ou de programas e projetos) deve se sobrepôr à mera composição de técnicas e instrumentos, e se situar no âmbito da identificação da concepção de Estado e de política social que determina seu resultado (BOSCHETTI, 2009, p.3).

É importante destacar que a avaliação não acontece descontextualizada da realidade dinâmica e da totalidade e que o avaliador deve ter clara a diferença entre análise e avaliação, reconhecendo o Estado como principal responsável pelas políticas sociais no sentido de universalizar direitos. Assim a mera técnica deve ser deixada de lado para dar espaço ao real conhecimento sobre o Estado e sobre a Política Social. (BOSCHETTI, 2009).

Concordando com a autora, acrescenta-se que a avaliação pode se constituir em um instrumento de gestão com potência para fazer frente a cultura gerencial encampada nos anos 90, desde que se converta em informação problematizada e publicizada junto aos sujeitos pela via dos movimentos sociais organizados, dos trabalhadores dos sistemas públicos das políticas sociais, dos conselhos gestores e de defesa de direitos e ainda, junto ao conjunto das instituições que compõem ou mantêm relação com os resultados do processo avaliativo.

Os próprios gestores, ao incorporar a avaliação nessa perspectiva, podem assumir uma postura de defesa de uma administração pública democrática que não se confunda com o tecnicismo tão difundido na orientação das políticas sociais públicas a partir da Reforma Gerencial do Estado. Assim, defende-se uma avaliação no campo da administração pública “cuja finalidade está voltada para equidade, justiça social, accountability e democracia, numa orientação de universalização e aprofundamento de direitos” (SOUZA FILHO, 2011, p. 220).

Nesse esforço, é importante destacar que a necessidade de criação de instrumentos de publicização dos resultados torna-se fundamental, de acordo com Souza Filho (2011), à formação de mecanismos de democratização da informação do aparato burocrático da administração pública, evitando a supervalorização dos técnicos e/ou de determinados grupos sociais e possibilitando a transparência e a participação das classes no processo de formulação das políticas sociais. Isso evitaria que a participação e a democratização fossem incorporadas a favor do capital.

Por fim, é necessário falar sobre os benefícios que a avaliação vista nessa perspectiva pode trazer a uma política pública, por exemplo, e não somente a ela, como também a quem avalia, quem implementa e aos que a demandam.

Assim fica evidente que todos os participantes são beneficiados, “de modo mais imediato e objetivo, a avaliação beneficia formuladores e executores, pois oferece elementos que possibilitam o aperfeiçoamento

mento de suas ações e da política em questão. A clientela visada é a maior beneficiada, não pelos resultados diretos do processo de avaliação, mas pelo aprimoramento da formulação e implementação da política pública que dele deve resultar (BELLONI; MAGALHÃES; SOUSA, 2001, p.49).

No âmbito das ações relacionadas à avaliação, esta deve apontar alternativas que visem uma modificação tanto no que diz respeito à atuação da instituição e formuladores que dela fazem parte, como dos executores, ou seja, é indispensável que aqueles que se beneficiam da política avaliada tenham, por parte dessas instituições, elementos que os orientem à uma estratégia político-social (BELLONI; MAGALHÃES; SOUSA, 2001).

Conclusão

A avaliação é um dos instrumentos que norteiam a tomada de decisão sobre políticas e programas sociais e por isso deve ser apreendida como processo político, participativo e crítico da realidade. Neste contexto, a avaliação de uma política não está relacionada somente a análise da natureza, abrangência ou dimensão de uma política ou programa social, mas se direciona para compreensão e explicação das causas ou argumentos que motivam ou impulsionam os gestores na escolha ou seleção de uma política.

No entanto, percebe-se que há desafios relacionados tanto ao modo como a avaliação é vista quanto à forma de implementação da mesma. Assim, foi possível identificar algumas dificuldades relacionadas à metodologia da avaliação de uma política pública, podendo ser destacados os métodos tradicionais de avaliação que são feitos sem informações suficientes para se fundamentar as escolhas e planejamento das ações, resultando em serviços ineficientes e ineficazes, o que dificulta de fato a avaliação dos impactos, bem como se torna um empecilho na apropriação da realidade e transformação sociais.

Conclui-se que a ausência de uma avaliação com instrumentais teóricos, metodológicos e técnicos, bem como sem a participação popular, pode dificultar a universalização dos direitos sociais. Pois estas são ferramentas fundamentais de acompanhamento dos programas e políticas sociais, para que haja melhorias na gestão pública.

No que diz respeito à importância do processo de avaliação, identifica-se que é por meio de seus mecanismos, tanto no sentido de avaliar, como no

de monitorar, que se torna possível a existência de ações que acompanhem o uso dos recursos e dos gastos destinados ao objeto da avaliação. Dessa forma, efetiva-se como um canal para a efetividade das políticas e programas sociais. Sendo assim, por meio desses mecanismos avaliativos é possível saber se os resultados estão provocando uma transformação real na dinâmica dos que demandam as políticas públicas e por elas são beneficiados.

Por fim, a avaliação deve ser instrumento político, crítico, participativo, onde a realidade é o objeto de pesquisa. Tais características são centrais e complementares tanto para a avaliação em si como para a pesquisa avaliativa, a compreendendo como instrumento político que considere a realidade social, principalmente quando se trata de uma pesquisa avaliativa onde quem está envolvido diretamente nesse processo deve se apropriar da totalidade da dinâmica social com a qual está lidando.

Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Bruna Carvalho; PAULA, Sílvio Luiz. O papel da avaliação de políticas públicas no contexto dos governos locais. *In: Planejamento e políticas públicas* nº42 jan./jun.2014.

ARRETCHE, Marta T. S. Tendência no estudo da avaliação. *In: RICO, Elizabeth Melo (Org.), Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate*, 6ª ed., São Paulo: Cortez, Instituto de Estudos Especiais, 2009, p. 29-40.

_____. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. *In: BARREIRA, M. C. R. N. e CARVALHO, M. C. B. (Org.) Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo, IEE/PUC-SP, 2001, p. 43-45.

BELLONI, Isaura; MAGALHÃES, Heitor de; SOUSA, Luzia Costa de. *Metodologia de avaliação em políticas públicas: uma experiência em educação profissional*. São Paulo, Cortez: 2000.

BOSCHETTI, Ivanete. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. *In: CONSELHO FEDERAL SERVIÇO SOCIAL (CFESS) e ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO E PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL (ABEPSS) (Org.). Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais*. Brasília-DF: CFESS/ABEPSS. 2009.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Caderno de estudos do curso em conceitos e instrumentos para monitoramento de programas*. Brasília-DF: MDS; Secretaria de Avaliação e Gestão das Informações; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2014.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. Avaliação Participativa: uma escolha metodológica. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.), *Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate*, 6ª ed., São Paulo: Cortez, Instituto de Estudos Especiais, 2009, p. 87-94.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. *Avaliação de projetos sociais*. Petrópolis: Vozes, 1993.

FARIA, Regina M. Avaliação de Programas sociais: evoluções e tendências. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.), *Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate*. 6ª ed., São Paulo: Cortez, Instituto de Estudos Especiais, 2009, p. 41-49.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, abr/jun 2005.

NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. Avaliação e monitoramento de políticas e programas sociais – revendo conceitos básicos. In: *Revista Katálysis*, Santa Catarina vol.5, n.2, p.141 a 152, Jul/dez. 2002.

SILVA e SILVA. Maria Ozanira da. *Construindo uma abordagem participativa para avaliação de políticas e programas sociais*. Rio de Janeiro: UFMA, 2009. (texto preparado para apresentação no Congress of the Latin American Studies Association).

_____. Construindo uma Proposta Metodológica Participativa: uma contribuição da teoria crítica para a prática da pesquisa avaliativa. In: SILVA E SILVA, Maria Ozanira da (Org), *Pesquisa Avaliativa: aspectos teórico-metodológicos*. 2ª ed, São Paulo; Veras Editora, São Luiz, MA: Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas Direcionadas à Pobreza (Gaep), 2013. p. 108-129.

SOUZA FILHO, Rodrigo de. *Gestão pública e democracia: a burocracia em questão*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

* Antônia Ruana Barbosa de Oliveira é bacharel em Serviço Social pela Faculdade Santo Agostinho-FSA; Pós graduanda (lato-sensu) em Família e políticas públicas pela Faculdade Santo Agostinho.
<*barbosaruana2001@gmail.com*>

* Paulissandra Lima de Carvalho é bacharel em Serviço Social pela Faculdade Santo Agostinho-FSA; Pós graduanda (lato-sensu) em família e políticas públicas pela Faculdade Santo Agostinho.
<*paulissandra@hotmail.com*>

* Samara Moreira da Silva é Pós graduanda (lato-sensu) em família e políticas públicas pela Faculdade Santo Agostinho.
<*samara_16moreira@hotmail.com*>

* Teresa Cristina Moura Costa é doutoranda em Serviço Social pela Universidade Federal de Pernambuco-UFPE; Mestre em Políticas Públicas pela UFPI; Bacharel em Serviço social pela UFPI; Docente da Faculdade Santo Agostinho.
<*tcmcosta@hotmail.com*>

**UNIVERSIDADE FEDERAL
DO RIO DE JANEIRO**

REITOR

Roberto Leher
PRÓ-REITORA DE
PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
Leila Rodrigues da Silva

**ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL
DIRETORA**

Andréa Teixeira
VICE-DIRETORA
Sheila Backx
DIRETORA ADJUNTA
DE PÓS-GRADUAÇÃO
Rosana Morgado

EDITORES

José María Gómez (ESS - UFRJ)
José Paulo Netto (ESS - UFRJ)
Maria de Fátima Cabral Marques Gomes
(ESS - UFRJ)
Myriam Lins de Barros (ESS - UFRJ)

COMISSÃO EDITORIAL

Ludmila Fontenele Cavalcanti (ESS-UFRJ)
Joana Garcia (ESS-UFRJ)

CONSELHO EDITORIAL

Alcina Maria de Castro Martins (ISMT, Coimbra-Portugal), Ana Elizabete Mota (UFPE-PE), Antonia Jesuíta de Lima (UFPI-PI), Berenice Couto (PUC-RS), Casimiro Balsa (CESNOVA/UNL-Portugal), Cibele Rizeck (USP-SP), Cleusa dos Santos (UFRJ-RJ), Consuelo Quiroga (PUC-MG), Denise Bomtempo Birche de Carvalho (UNB-DF), Edésio Fernandes (University College London - Inglaterra), Elizete Menegat (UFJF-MG), Helena Hirata (GEDISST-GNRS-França), Ivete Simionatto (UFSC-SC), José Fernando Siqueira da Silva (UNESP-SP), Júlio de Assis Simões (USP-SP), Leilah Landim (UFRJ-RJ), Liliane Capilé Charbel Novaes (UFMT-MT), Marcelo Badaró (UFF-RJ), Margarita Rosas (Universidad de La Plata-Argentina), Maria Carmelita Yasbeck (PUC-SP), Maria da Ozanira Silva e Silva (UFMA-MA), Maria das Dores Campos Machado (UFRJ-RJ), Maria Liduína de

Oliveira e Silva (UNIFESP-SP), Maria Lúcia Carvalho Silva (PUC-SP), Maria Lucia Martinelli (PUC-SP), Maria Lúcia Weneck Vianna (UFRJ-RJ), Michael Lowy (EHESP-França), Monica Dimartino (Universidad de La Republica de Uruguay-Uruguai), Neli Aparecida de Mello (USP-SP), Potyara Amazoneida Pereira (UnB-DF), Ricardo Antunes (UNICAMP-SP), Rogério Lustosa Bastos (UFRJ-RJ), Salviana Pastor Santos Sousa (UFMA-MA), Sérgio Adorno (USP-SP), Sueli Bulhões da Silva (PUC-RJ), Sulamit Ramon (London School of Economics-Inglaterra), Valéria Forti (UERJ-RJ), Vera da Silva Telles (USP-SP), Vera Lúcia Gomes (UFPA-PA), Vicente de Paula Faleiros (UnB-DF).

ASSESSORIA TÉCNICA

Fábio Marinho
Márcia Rocha

PRODUÇÃO EXECUTIVA

Márcia Rocha

REVISÃO

Andréa Garcia Tippi

PESQUISA DE IMAGENS

Márcia Rocha

**DESIGN EDITORIAL
E DIAGRAMAÇÃO**

Fábio Marinho

WEB DESIGN

Fábio Marinho

Escola de Serviço Social - UFRJ
Av. Pasteur, 250/fundos (Praia Vermelha)
CEP 22.290-240 Rio de Janeiro - RJ
(21) 3873-5386
revistas.ufrj.br/index.php/praiavermelha

Foto de capa: Moradores de rua da capital paulista fazem mobilização na Praça da Sé para reivindicar políticas sociais de apoio à população em situação de rua. São Paulo, SP. Agosto de 2012 - Marcelo Camargo/ABr