



AVALIAÇÃO E GESTÃO: desafios para consolidação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS

Viviane Pereira da Silva ¹

Resumo: O artigo ora apresentado tem como objetivo ratificar a importância da avaliação, no universo da gestão das políticas públicas. Nesse sentido compõem-se de análises que particularizam o âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. A partir do exame atento da bibliografia pertinente à temática, e das reflexões produzidas, pretende-se percorrer uma linha de raciocínio que possa auxiliar gestores, técnicos e demais atores, no entendimento acerca da avaliação, os desafios a serem enfrentados no seu direcionamento e os benefícios desta, contribuindo assim para o processo de operacionalização do sistema mencionado.

Palavras Chaves: Avaliação. Gestão. Assistência Social.

Abstract : The paper presented here aims to confirm the importance of evaluation in the realm of public policy management. Accordingly consist of tests that distinguish the scope of the Unic Sistem Social Assistance. From the careful examination of the literature pertinent to the theme, and the reflections produced is intended to cover a line of reasoning that can help managers, technicians and other actors in the understanding of the assessment, the challenges to be faced in targeting and benefits of contributing to the process of operationalization of that system.

Keywords: Evaluation. Management. Social Assistance.

I. NOTAS INTRODUTÓRIAS:

No cenário brasileiro, as transformações processadas no bojo da política de assistência social desde o final da década de 80, suscitam discussões acerca de novos patamares, haja vista sua institucionalização enquanto política pública não contributiva, garantidora de direitos.

¹ Estudante de Pós-graduação. Universidade Federal Fluminense (UFF). vivi-ps@bol.com.br



Subjacente, o advento do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, a partir do primeiro quinquênio do século XXI, assinala a necessidade de uma gestão descentralizada e participativa, requerendo por parte dos gestores intervenções eficazes, ao tratar da constituição de parâmetros onde serviços, programas e projetos que têm como foco prioritário à família, sendo o território a base organizativa para o sistema.

Nesse sentido, podemos afirmar que os eixos estruturantes do SUAS se traduzem em desafios a serem refletidos pelos atores da política em análise, à medida que termos como trabalho intersetorial, princípio da territorialização, participação da sociedade civil, qualificação de recursos humanos, dentre outros são enaltecidos.

Subordinados a esta lógica, aspectos tais como normatização dos padrões dos serviços, qualidade no atendimento, informação, monitoramento, avaliação e sistematização de resultados, recebem destaque, operando mudanças significativas para gestão da política de assistência social.

Dessa forma, o artigo, ora apresentado, se propõe a refletir sobre o debate contemporâneo acerca da interface entre avaliação e gestão, discutindo as tendências da temática no universo do SUAS.

A opção por esta área temática de estudo se deve a uma série de questionamentos tecidos ao longo da trajetória profissional, o que nos possibilitou, analisar os vários embates relativos à necessidade de uma gestão que contemple a avaliação em todo seu direcionamento.

Em face do contexto permeado por inúmeros retrocessos no que se refere à política já mencionada em nosso país, consideramos de suma importância o debate proposto, haja vista que o SUAS, conforme mencionado anteriormente, encontra-se balizado no monitoramento, avaliação e gestão da informação, enfatizando os mesmos, enquanto ferramentas de planejamento técnico e financeiro da Política Nacional de Assistência Social – PNAS.

Com base nessas premissas, a temática aqui explorada incorpora reflexões e sistematizações teóricas produzidas a partir de dois ângulos da atuação profissional: a experiência na execução final de programas e projetos sociais no âmbito público, onde foi possível perceber a carência de uma prática que favoreça uma “cultura avaliativa”, e



posteriormente, fazendo parte do quadro técnico da gestão da política pública de assistência social numa metrópole, o que nos possibilita observar rotineiramente as dificuldades dos gestores em utilizar a avaliação enquanto ferramenta gerencial.

II. AVALIAÇÃO ENQUANTO FERRAMENTA DE GESTÃO: PERSPECTIVAS TEÓRICAS

A nova conjuntura vislumbrada pela gestão pública sinaliza constantemente, a avaliação enquanto ferramenta imprescindível para o campo da gestão. Entretanto, temos presenciado uma confusão no que se refere ao entendimento deste processo, fato que pode ser comprovado nos estudos acerca do tema e a partir das tentativas das variadas instituições sejam públicas ou privadas no que se refere ao uso adequado da avaliação.

Comumente, os conceitos e funções referentes à avaliação são confundidos com o de monitoramento, havendo uma imprecisão de cunho conceitual dos termos que a adjetivam. É pertinente sinalizar que embora haja uma gama de definições, o ponto de intersecção entre estes, reside na noção de atribuir valor a algo. Em linhas gerais, alguns questionamentos poderão nortear nosso debate: como as avaliações são apreendidas na sua essência pelos diversos sujeitos? por quais motivos alguns gestores se sentem receosos em utilizá-las enquanto ferramenta no seu processo de trabalho? o que fazer para desmistificar a idéia de que a avaliação não se trata de um processo essencialmente teórico sem aplicação prática?

Harja e Helgason (2000), desenvolvem preciosas contribuições sobre o tema ao explanarem:

A avaliação de programa deve ser vista como mecanismo de melhoria no processo de tomada de decisão, a fim de garantir melhores informações aos governantes, sobre as quais eles possam fundamentar suas decisões e melhor prestar contas sobre as políticas e os programas públicos. Não se destina a resolver ou substituir juízos subjetivos envolvidos na tomada de decisão, mas permite um certo conhecimento dos resultados de um dado programa — informação que pode ser utilizada para melhorar a concepção de um programa e sua implementação (Harja e Helgason 2000:6).

Ao partirmos do pressuposto de que a avaliação favorece uma tomada de decisão mais consciente, cumpre-nos destacar que ao ser fundamentado em informações



profícuas este processo é de suma importância para o entendimento acerca do ciclo das políticas públicas, à medida que fortalece também as outras fases do referido ciclo. Dessa forma, uma gestão mais informada, ao fazer uso da avaliação tende a favorecer a compreensão mais ampliada dos resultados da ação empreendida.

Seguindo a mesma linha de raciocínio Arretche (1998) adverte:

É certo que qualquer forma de avaliação envolve necessariamente um julgamento, vale dizer, trata-se precipuamente de atribuir um valor, uma medida de aprovação ou desaprovação a uma política ou programa público particular, de analisá-la a partir de uma certa concepção de justiça (explícita ou implícita). Neste sentido, não existe possibilidade de que qualquer modalidade de avaliação ou análise de políticas públicas possa ser apenas instrumental, técnica ou neutra. Nesta perspectiva, 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 fundamentais para que não se confunda opções pessoais com resultados de pesquisa (Arretche 1998:1).

Mokate (2003) em *“Convirtiendo el “muenstro” em aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social”* ao corroborar a tese de que a avaliação é instrumento imprescindível, ou seja, uma ferramenta a ser utilizada pela gerência social, coloca-a num patamar de aliado dos gerentes. Entretanto, a autora salienta que a mesma vem sendo identificada como um *“monstro”* tanto para os gestores, quanto para os executores das políticas públicas.

De acordo com a autora em tela, um dos pressupostos básicos da avaliação é a sua capacidade de integrar-se a todo ciclo da gestão, ou seja, acompanhando-o desde o momento em que o problema é detectado.

Nesse sentido, entendemos que a avaliação se constitui numa ferramenta de gestão fundamental, devendo ser utilizada no ciclo da gestão como um todo, passando pelo planejamento, pela escolha da intervenção adequada, no acompanhamento da implementação, assim como, na fase que é necessária a tomada de decisões para fins de continuidade, aperfeiçoamento ou mudança.

De fato, é possível observar no cotidiano das diversas instituições, principalmente, nas públicas as indicações traçadas pela autora. Vivencia-se um quadro em que a avaliação recebe destaque, porém vários entraves dificultam sua correta utilização, tais como: explicação superficial dos seus objetivos; o fato dos “avaliadores externos” serem



vistos como “fiscalizadores”; receio na divulgação dos resultados, o que pode de certa forma tornar claro as fragilidades da intervenção do gestor, assim como dos demais atores envolvidos no processo, dentre outras.

Nas pontuações de Weiss (1999), a avaliação pode consistir em dar a um bom gestor a informação para promover o planejamento da gestão de uma organização para atingir seus objetivos sociais, contribuir para o desenvolvimento, adoção e alteração da política.

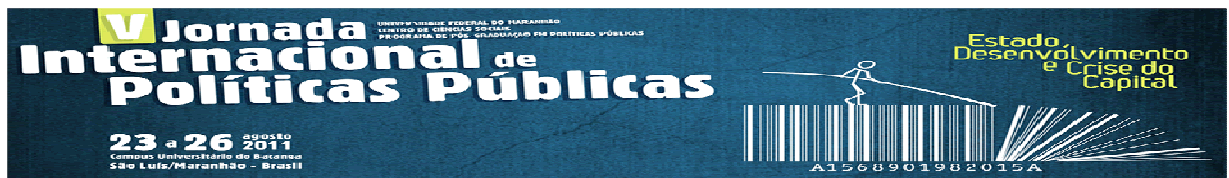
É pertinente destacar que mediante as argumentações explicitadas, a avaliação é aqui entendida como um processo complexo e abrangente, implicando dentre outros fatores numa leitura crítica acerca da prática, capaz de detectar avanços resistências e entraves, possibilitando uma tomada de decisão mais consciente.

Assim, é preciso considerar que na relação entre gestão e avaliação, o viés democrático deve se fazer presente, o que de certa forma mudará a natureza da avaliação, aprofundando a transparência, contribuindo para melhoria da comunicação dos resultados, o que de certa forma contribuirá não somente para uma avaliação democrática, mas também, para uma gestão democrática.

III. A AVALIAÇÃO NA PERSPECTIVA DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – SUAS

Referências conceituais, estrutura organizativa e lógica de gerenciamento / controle das ações na área são mudanças significativas introduzidas pela Política Nacional de Assistência Social - PNAS e pelo Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

Amparada na IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2003, a elaboração e implementação de planos de monitoramento e avaliação, assim como a criação de um sistema oficial de informação passam a ser aportes do Sistema. Aspecto este que merece destaque, pois historicamente, nunca havia se presenciado uma preocupação com esta temática nas discussões referentes ao âmbito da assistência social.



A relevância e os impactos dessas discussões podem ser observados a partir da centralidade que o tema vem assumindo nos estudos e debates como, por exemplo, a necessidade de estruturação de um Sistema de Informação, monitoramento e avaliação, sendo a implementação deste, estratégia necessária para o acompanhamento, à avaliação e o aperfeiçoamento das atividades ora desenvolvidas.

Nesta direção, podemos partimos do pressuposto que o fortalecimento e garantia da implementação do SUAS deve prever: a mensuração de sua eficiência, eficácia e efetividade das ações, conforme previsto nos Planos de Assistência Social, a transparência, realização de estudos diagnósticos, sendo estes elementos reconhecidos enquanto mecanismos estratégicos no tocante às políticas sociais.

Nesse sentido a PNAS adverte:

[...] a formulação e a implantação de um sistema de monitoramento e avaliação e um Sistema de Informação em Assistência Social são providências urgentes e ferramentas essenciais a serem desencadeadas para a consolidação da Política Nacional de Assistência Social e para a implementação do Sistema Único de Assistência Social (PNAS 2004).

É pertinente consideramos também a existência de dois aspectos fundamentais: o primeiro, o fato de que o acompanhamento cotidiano, assim como a realização de estudos específicos são procedimentos novos para o Brasil e o segundo, ligado a este, refere-se a não institucionalização de forma adequada por parte dos órgãos públicos destes procedimentos.

Com base na experiência profissional durante alguns anos na execução da política de assistência social, especificamente nos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS's, identificamos que há um certo desconhecimento sobre os processos de monitoramento e avaliação da política de assistência social, por parte dos gestores, demais trabalhadores do SUAS, conselheiros e população usuária dos serviços, situação esta que é compreensível, haja vista que a política de assistência social foi marcada durante um longo período por práticas meramente tutelares, onde direitos foram renegados ou vistos como benesse. Nesse sentido, é audaciosa a proposta de um sistema que contemple a avaliação como ferramenta de gestão.

Um exemplo que ilustra o desconhecimento acima mencionado traduz-se na ausência de retorno de avaliações a partir do Censo SUAS, que é unificação de duas



importantes ferramentas do processo de Monitoramento do Sistema, os Censos CRAS e CREAS que condiciona a simultaneidade da coleta e do tratamento de dados.

A partir da experiência enquanto integrante do quadro técnico da gestão, observamos que a avaliação vem sendo reduzida ao paradigma normatizador, técnico-burocrático com teor operacional, onde o quantitativo é privilegiado, haja vista que sua visibilidade é maior, o que pode dificultar mudanças significativas.

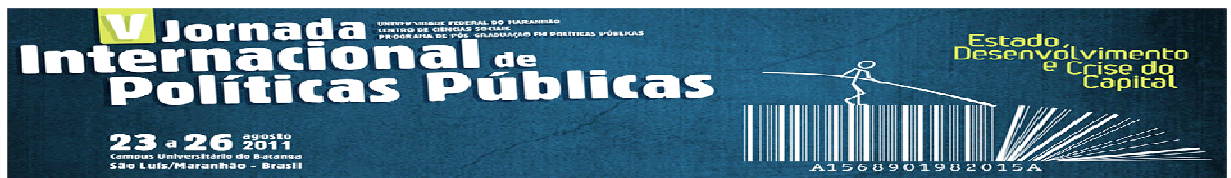
Dessa forma, a qualidade dos serviços sócio-assistenciais, da gestão e do controle da política fica comprometida, dificultando a concretização de um processo que de fato, torne eficaz a organização descentralizada, participativa e integrada que o sistema requer.

V. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nas análises efetuadas até o momento, merecem registro dois pontos que perpassaram nossas reflexões neste estudo. O primeiro deles se refere ao reconhecimento, principalmente por parte dos gestores, de que a avaliação é uma ferramenta de gestão e não “um monstro”, parafraseando Mokate (2002). Dentro dessa lógica, devendo ser utilizada também por outros segmentos para o fortalecimento da lutas pelos direitos numa perspectiva democrática. O outro diz respeito, especificamente, ao contexto do SUAS com formulações que colocam monitoramento e avaliação como balizas, devendo ser apreendidas como exercícios permanentes.

Deve-se salientar ainda que os “muros territoriais” do país configuram-se, também em desafios para a avaliação de políticas públicas. Nesse sentido, é necessário avançar no desenvolvimento de ações com base de dados qualificada, transformando o diagnóstico das múltiplas realidades em potencialidades, pois entendemos que formular e implementar uma política de monitoramento e avaliação é condição para melhoria e desempenho das políticas.

Por fim, ressaltamos que para avançarmos nas discussões sobre a interface entre avaliação e gestão na ótica do SUAS, torna-se necessária uma avaliação política da implementação do Sistema a começar pelos municípios, unidades territoriais com



profundas diferenças, porém com metas comuns, dentre elas a modificação da realidade social, a partir de uma intervenção capaz de conduzir a cidadania.

VI. BIBLIOGRAFIA:

AGUILAR, M.J. e ANDER-EGG, E. Avaliação de Serviços e Programas Sociais. Petrópolis, Vozes, 1994.

ARRETCHE, M. T. S. Tendências no estudo da avaliação. In: RICO, E. M. (org.). *Avaliação das Políticas Sociais: uma questão em debate*. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1999.

BRASIL. Política Nacional de Assistência Social. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, novembro de 2004.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Política Nacional de Assistência Social e Norma Operacional Básica (NOB-SUAS). Brasília, 2005.

BUVINICH, M.R. Ferramentas para o monitoramento e avaliação de Programas e Projetos Sociais. In: *Caderno de Políticas Sociais, série documentos para discussão*, n. 10, outubro de 1999.

MOKATE, K. M. (2002). "Convirtiendo el 'monstruo' en aliado: a avaliação como herramienta de la gerencia social". In: *Revista do Serviço Público*, 8(1), 91-136.

WEISS, Carol H. The interface between evaluation and Public Policy. *Evaluation*, oct: 01, 5: 468-486, 1999.