



A AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO INSTRUMENTO DE APERFEIÇOAMENTO DA GESTÃO DO ESTADO

Teresa Cristina Moura Costa ¹

RESUMO

O presente artigo procura fazer uma reflexão sobre o processamento da avaliação da Política de Assistência Social. Para tal, procurou tomar como referência os questionamentos: Qual a importância da avaliação para a gestão pública? Que concepção de avaliação a Política de Assistência Social tem assumido? Como esta política tem se organizado para efetivar o seu processo avaliativo? Assim, para responder a estes questionamentos, procurou-se levantar a bibliografia que fundamenta a avaliação da política social, para partir para uma análise mais aprofundada sobre a concepção que fundamenta a avaliação dos programas, projetos e serviços socioassistenciais e, da forma como este processo avaliativo tem sido conduzido pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

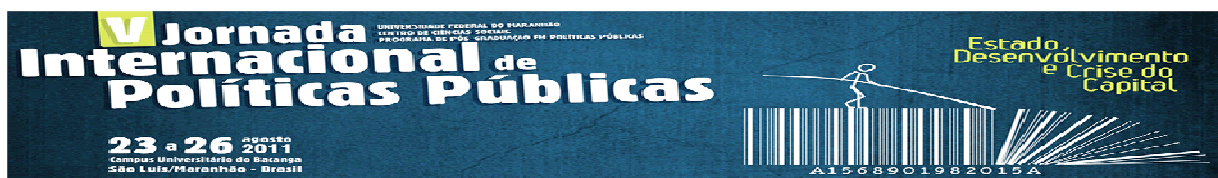
Palavras-Chave: Avaliação das políticas sociais, Política de Assistência Social.

ABSTRACT

This paper tries to reflect on the process of assessing the Social Assistance Policy. It tried to refer the questions: What is the importance of evaluation in public management? What a concept evaluation of Social Policy has made? As this policy has been organized to accomplish their evaluation process? So, to answer these questions, we tried to lift the literature justifying the assessment of social policy, to leave for a deeper analysis of the concept that underlies the evaluation of programs, projects and services socioassistenciais and how this process evaluation has been conducted by the Ministry of Social Development and Hunger Alleviation.

Keywords: Evaluation of social policies, Social Assistance Policy.

¹ Estudante de Pós-graduação. Universidade Federal do Piauí (UFPI). tcmcosta@hotmail.com



Introdução

Nos últimos anos, tem sido crescente o debate sobre as funções e os efeitos das diferentes políticas públicas no atendimento das demandas sociais o que tem provocado a burocracia estatal no sentido de dar visibilidade às respostas efetivas dos diferentes programas, projetos e serviços implementados pelo poder público.

A Política de Assistência Social, apesar de sua recente regulamentação, também tem se inserido neste contexto, definindo normas e parâmetros de avaliação dos diferentes programas, projetos e serviços ofertados ao seu público – alvo.

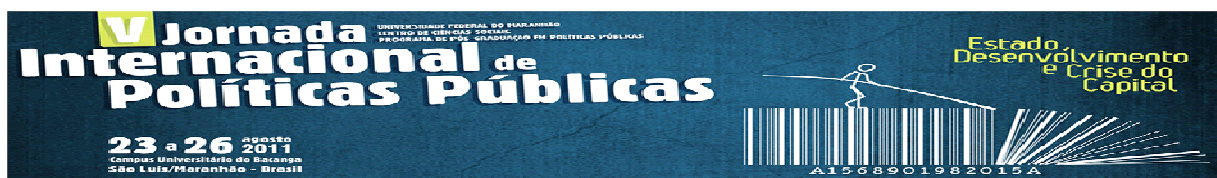
Neste sentido, o presente trabalho procurou aprofundar o estudo sobre a importância do processo de avaliação na condução desta política, o sistema de avaliação e monitoramento adotado como referência para mensuração dos resultados alcançados.

Para tal, além da pesquisa bibliográfica, realizou-se a análise documental dos instrumentos de monitoramento e avaliação disponíveis no Ministério do Desenvolvimento Social no sentido de compreender os aspectos sobre a cobertura e a implementação do serviço. Em razão dos limites deste trabalho, a análise toma como referência o Serviço de Proteção Integral às Famílias – PAIF desenvolvido pelo Centro de Referência da Assistência Social.

1 – Algumas considerações sobre a avaliação de políticas sociais

A avaliação de programas sociais teve seu início, de acordo com Barreira (2000, p. 18) ainda no século XVIII quando a Europa vivenciava a Revolução científica, fortemente inspirada pelo modelo experimental das ciências naturais. Aqui, a idéia era “monitorar e melhorar a eficácia dos serviços oferecidos à população”. A partir de então, o processo de avaliação foi se expandido por diferentes áreas e assumindo conotações específicas de acordo com o momento histórico vivenciado e com a realidade específica de cada país.

No Brasil, de acordo com Barreira (2000, p. 26), até a década de 70 focou-se na avaliação sistemática das “políticas e programas de saúde e educação”, tendo sofrido forte influência do modelo norte-americano. A avaliação de políticas sociais só aconteceu na década de 80 e, apresentou diferenciações entre as diferentes políticas públicas.



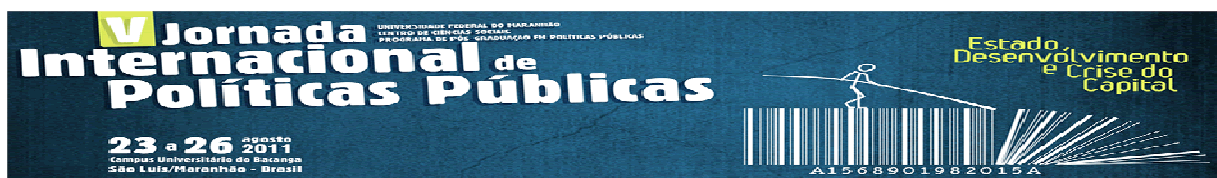
Por outro lado, a luta política dos movimentos sociais pelo processo de redemocratização do país e, pela participação na gestão das políticas públicas culminou na incorporação pelo nosso texto constitucional da participação da sociedade civil no processo de definição, acompanhamento e avaliação das políticas sociais. Não obstante, conquista-se formalmente o direito a universalização dos direitos enquanto instrumentos viabilizadores de cidadania, que se constrói e reconstrói na medida em que se oportuniza o acesso igualitário ao usufruto da riqueza socialmente construída. Para Arretche (2001, p. 25), a nova formatação das políticas sociais vai interferir diretamente na mudança de “paradigma do processo de avaliação”, que agora passa exigir a participação da sociedade civil, em uma perspectiva de cidadania.

Nesta perspectiva, emerge o debate sobre as dimensões que a pesquisa avaliativa deve considerar no contexto das políticas sociais. De acordo com Arretche (2001, p. 29), o processo de avaliação implica necessariamente em efetivar um julgamento sobre algo, estabelecendo medidas a partir de um padrão de justiça social. Assim, o processo avaliativo não pode ser considerado neutro, pois envolve um conjunto de decisões que extrapolem o âmbito eminentemente técnico. Nesta perspectiva, faz-se necessário que se tenha instrumentos de análise e avaliação bastante definidos, evitando que as impressões pessoais se manifestem nos resultados da pesquisa.

É neste sentido que a avaliação hoje está embasada em um conjunto de “valores e noções sobre a realidade social partilhados pelos membros de uma sociedade” (GOMES, 2001, p. 20). Trata-se de considerar a racionalidade política que deve ser incorporado na avaliação de modo que a mesma ultrapasse as dimensões planificadora, gestora ou técnica e, ainda, que possa conduzir a sociedade a um controle sobre as ações de interesse público.

Nesta perspectiva, Gomes (2001, p. 27) afirma que existem duas dimensões da avaliação que precisam ser igualmente consideradas: a dimensão técnica e a dimensão política. A primeira envolve o processo metodológico enquanto a segunda, reconhece “como momentos políticos privilegiados da avaliação, o processo decisório de formulação das políticas sociais, a participação da população no processo avaliativo e o processo de publicização de resultados”.

Trata-se de envolver a participação desde o processo decisório até a execução e a avaliação das políticas sociais já que uma análise aprofundada da política exige



necessariamente que se busquem os fundamentos que fomentaram a tomada de decisão no momento de concepção da política. Neste sentido, a avaliação participativa deve perseguir de acordo com Carvalho (2001, p. 90) dois objetivos centrais: a consideração dos sujeitos que estão direta ou indiretamente envolvidos nas ações públicas (decisores, implementadores, beneficiários e outros agentes sociais envolvidos), fazendo com que as diferentes percepções sejam discutidas e reelaboradas na perspectiva da política que realmente atenda as necessidades sociais, e; o desencadeamento de um processo de aprendizagem social que possibilite a “apreensão do programa na sua totalidade e a apropriação do saber-fazer social”

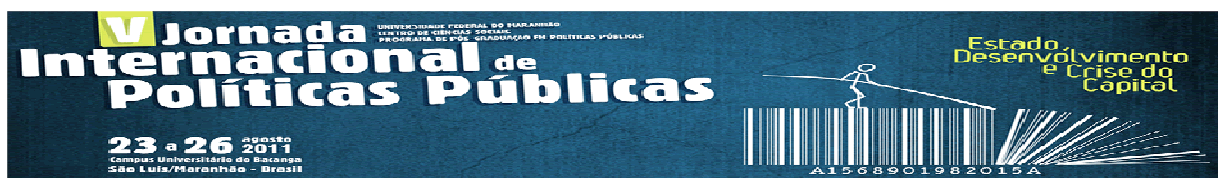
Cabe ressaltar que a participação na perspectiva da avaliação com foco na cidadania desenvolve-se, não pela mera colaboração da sociedade, mas pelo entendimento de que população beneficiária constitui-se “como um grupo de pressão” (GOMES, 2001, p. 30) e que é preciso captar o “pluralismo social” (CARVALHO, 2001, p. 90).

Nesta perspectiva, a avaliação participativa deve ser considerada como meta na concretização de uma sociedade democrática, capaz de reconhecer que a universalização dos direitos de cidadania remete necessariamente à partilha de poder nas decisões que envolvem a política pública desde a sua concepção até a sua fase final.

2 - A avaliação da Política de Assistência Social na perspectiva do SUAS no Brasil: um processo em construção

A implantação do SUAS, tem um significativo avanço para concretização da Política de Assistência Social, tanto pelo seu caráter organizativo, como também pela definição de atribuições nas três esferas de governo. Agora, a maioria dos municípios brasileiros já conta com os Centros de Referência da Assistência Social como base para a execução de ações continuadas, permitindo a superação da fragmentação das ações e a identificação dos serviços ofertados com o direito social, e, não como bem-estar.

No que se refere ao processo avaliativo da política é preciso considerar que a demanda pela formulação e a implantação de um sistema de monitoramento e de



informação não é nova, mas aparece como demanda posta desde a I Conferência Nacional de Assistência Social em 1995 na perspectiva da

elaboração e implementação de planos de monitoramento e avaliação e pela criação de um sistema oficial de informação que possibilitem: a mensuração da eficiência e da eficácia das ações previstas nos Planos de Assistência Social; a transparência; o acompanhamento; a avaliação do sistema e a realização de estudos, pesquisas e diagnósticos a fim de contribuir para a formulação da política pelas três esferas de governo (BRASIL, 2004, p. 49)

A preocupação faz-se pertinente ao tempo em que a sociedade exige cada vez mais a transparência no uso dos recursos públicos e ao mesmo tempo a informação necessária que lhes possibilite a partilhar nas decisões da gestão da política através dos instrumentos de controle social.

Nesta perspectiva, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS – criou a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação - SAGI, que constitui-se em uma unidade horizontal dentro da estrutura ministerial com o objetivo de organizar e pôr em prática um sistema de informação, monitoramento e avaliação como instrumento da gestão de programas, projetos e serviços, prática que até então não havia sido incorporada por esta política.

Para tal a SAGI, se instrumentalizou em três momentos: primeiro trabalhou com a cultura de sensibilização e convencimento dos gestores de que a avaliação era um processo necessário para fomentar novas ações, em seguida criou o Comitê Gestor de Tecnologia e Informação composto por membros de todas as secretarias do Ministério que tinha como função definir as regras no que tange aos sistemas de informação, tecnologias a serem utilizadas, entre outros aspectos relevantes para o processo. Finalmente, foi estruturada uma equipe de trabalho composta por profissionais elencados a partir de critérios meritocráticos e contratados outros profissionais os quais foram alocados nos departamentos da Secretaria (VAITSMAN e RODRIGUES, 2006).

Estruturada a equipe e os departamentos, a SAGI passou a definir a concepção de avaliação e monitoramento que iria direcionar as ações à qual primou pela relevância da avaliação a partir de estudos que levem em conta a “relevância, eficiência, efetividade,



resultados, impactos ou a sustentabilidade de programas e políticas, segundo aquilo que foi definido em seus objetivos” (VAITSMAN e RODRIGUES, 2006, p. 23).

As avaliações, em sua maioria são realizadas por instituições externas que concorrem à realização da pesquisa avaliativa a partir das referências impostas pelo Ministério conforme os objetivos da mesma. As pesquisas encomendadas têm, no geral, o objetivo de captar diferentes dimensões e aspectos que vão desde a percepção dos usuários, gestores e técnicos como foi o caso da a Pesquisa de Estudos qualitativos sobre o Programa de Atenção Integral à Família – PAIF que teve como objetivo avaliar a “satisfação dos usuários, gestores e equipe técnica do CRAS sobre a qualidade e diversidade dos atendimentos e serviços oferecidos no programa” (VAITSMAN e RODRIGUES, 2006, p. 69).

Percebe-se a preocupação de estabelecer critérios de avaliação que ultrapassem a mera quantificação e mensuração da cobertura dos programas e da quantidade de pessoas atendidas para buscar inferências sobre como a população tem percebido a qualidade das ações empreendidas no Programa. Além disso, outras pesquisas, ainda que incipientes estão relacionadas ao impacto dos programas na vida dos beneficiários como a Pesquisa de Avaliação do Programa de Promoção da Inclusão Produtiva de Jovens.

Outro aspecto a considerar é a preocupação em estabelecer critérios de monitoramento dos programas sociais que pode ser percebido inclusive, com a publicação específica de um Catálogo de Indicadores de Monitoramento dos Programas do MDS o que demonstra a preocupação em acompanhar o escopo do desenvolvimento de cada Programa.

Por outro lado, ainda ressentem-se da necessidade da gestão de incorporar as dimensões da avaliação da efetividade durante a implementação das ações, que pode ser percebida no momento em que analisamos o próprio catálogo de Indicadores e, percebe-se que, em sua maioria, eles revelam apenas os dados sobre a cobertura, o volume de gastos e o número de beneficiários.

Vale ressaltar, de acordo com Barreira (2000, p. 58) que na área da assistência social a avaliação está mais voltada para a “correlação entre metas e resultados” onde são enfatizados a mensuração dos equipamentos construídos, a quantidade de usuários,



de serviços prestados, sem necessariamente levar em conta a dimensão da efetividade, ou seja, as mudanças que envolvem contexto social dos beneficiários desta política.

Ressalta-se ainda que um dos eixos da Gestão do Sistema Único de Assistência Social é a Gestão da informação, monitoramento e avaliação que objetiva operar “a gestão dos dados e dos fluxos de informação do SUAS com a definição de estratégias referentes à produção, armazenamento, organização, classificação e disseminação de dado por meio de componentes de tecnologia de informação, obedecendo o padrão nacional e eletrônico” (BRASIL, 2005, p. 41). Para tal, o sistema reforça a necessidade de incrementar o SUAS – WEB com mais informações e ao mesmo tempo, disponibilizá-la aos Conselhos na perspectiva de disseminar as informações.

Assim, abre-se espaço para a publicidade já que a informação pode subsidiar as decisões dos Conselhos tanto na formulação das políticas públicas como também no processo avaliativo, ou seja, permite que a própria sociedade se instrumentalize frente aos processos de debate e participe o que possibilita que a avaliação realmente voltada para a cidadania.

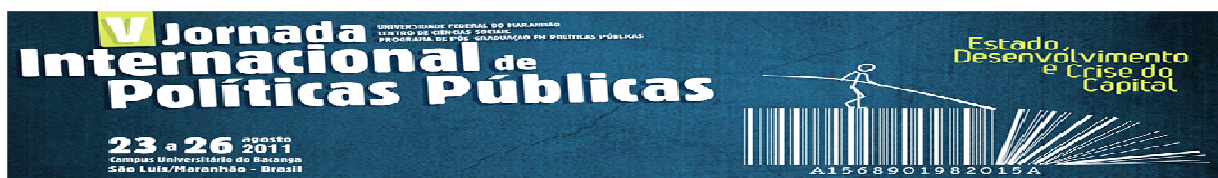
3 - Considerações finais

A avaliação de políticas públicas ainda é um processo recente no Brasil e, no que tange a Política de Assistência Social isto fica mais evidente tendo em vista que a política foi reconhecida enquanto tal somente a partir da década de 80.

Por outro lado a tendência histórica da avaliação focada apenas na perspectiva técnica, deixou de lado, por muitos anos, a possibilidade de efetivação de que o processo avaliativo voltado para a universalização da cidadania através do acesso aos direitos.

As análises aqui empreendidas foram construídas a partir de pesquisa bibliográfica e documental, que permitiram traçar algumas reflexões sobre a avaliação da Política de Assistência Social no Brasil.

Neste processo, pôde-se perceber que embora exista uma tendência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome em considerar a avaliação nos aspectos da eficiência, eficácia e efetividade, o que ainda predomina no seu arcabouço de indicadores é a perspectiva da mensuração dos resultados, o que deixa de lado a



avaliação dos aspectos referentes às mudanças qualitativas na vida da população beneficiária.

As análises aqui apresentadas não tem a pretensão de esgotar a temática trabalhada, mas de apontar alguns elementos que podem levar ao entendimento da importância e do processo avaliativo no âmbito da Política de Assistência Social.

4 - Referências bibliográficas

ARRECHE, Marta T. S. **Tendência no estudo da avaliação**. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.), Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate, 3ª ed., São Paulo: Cortez, Instituto de Estudos Especiais, 2001, p. 29-40.

BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre. **Avaliação participativa**. In: BARREIRA, Maria Cecília. Avaliação Participativa de Programas Sociais, São Paulo: Veras Editora, Lisboa, PIHTS, 2000.

BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre. **A evolução histórica da pesquisa avaliativa de políticas e programas sociais**. In: BARREIRA, Maria Cecília. Avaliação Participativa de Programas Sociais, São Paulo: Veras Editora, Lisboa, PIHTS, 2000.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Catálogo de indicadores de monitoramento dos programas do MDS**. / Júnia Valéria Quiroga Cunha (Org.). Brasília, DF: MDS; SAGI, 2007.

_____, Presidência da República. **Lei Orgânica da Assistência Social**, n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, publicada no DOU de 8 de dezembro de 1993.

_____, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS, **Política Nacional de Assistência Social**, 2004.

_____. **Norma Operacional Básica – NOB/SUAS**, aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social por intermédio da Resolução nº 130, 2005a.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. **Avaliação participativa** – uma escolha metodológica. In: RICO, Elizabeth Melo. (Org.), Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate, São Paulo: Cortez, Instituto de estudos especiais, 2001.

DI GIOVANNI, Geraldo. **Sistemas de proteção social**: uma introdução conceitual. In: OLIVEIRA, Marco A. de. (org.) Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil. Campinas-SP: Unicamp-IE, 1998.



DRAIBE, S. **As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas para a década de 90**, Brasília: IPEA, 1990.

GOMES, Maria de Fátima Cabral Marques. **Avaliação de Políticas Sociais e Cidadania: pela passagem do modelo funcionalista clássico**. In: RICO, Elizabeth Melo. (Org.), **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate**, São Paulo: Cortez, Instituto de estudos especiais, 2001.

LOBO, Tereza. **Avaliação de processos e impactos em programas sociais: algumas questões para reflexão**. In: RICO, Elizabeth Melo. (Org.), **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate**, São Paulo: Cortez, Instituto de estudos especiais, 2001, p. 65-74.

PEREZ, José Roberto. **Avaliação do processo de implementação: algumas questões metodológicas**. In: RICO, Elizabeth (Org.) **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate**. SP: Cortez, ABONG; OXFORD, Inglaterra, OXFAM, 2002.

SILVA E SILVA, Maria Ozanira da. **Avaliação de Políticas e Programas sociais: aspectos conceituais e metodológicos**. In: SILVA E SILVA, Maria Ozanira (org.) **Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática**. São Paulo: Veras, editora, 2000, p. 37-91.

SPOSATI, Aldaíza. **Assistência Social: de ação individual a direito social**. In: Revista Brasileira de Direito Constitucional n.10, jul – dez/2007

TELES, Vera da Silva. **Questão Social: afinal do que se trata?** São Paulo em Perspectiva, vol. 10, n. 4, out-dez/1996. p. 85-95.

YAZBEK, Maria Carmelita. **As Ambigüidades da Assistência Social brasileira após dez anos de LOAS**. In: Revista Serviço Social e Sociedade, Assistência Social Políticas e Direitos, nº 77, ano XXV, ed. Cortez, março de 2004.

VAITSMAN, Jeni; RODRIGUES, Roberto. W. S.; PAES-Sousa, Rômulo. **O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas de Desenvolvimento Social no Brasil**. Brasília, DF: Unesco, 2006.