

## ✓ Avaliação da Política de Assistência Social: tendências e abordagens teórico-conceituais

Márcia da Silva Pereira Castro<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Professora do curso de Serviço Social e do Programa de Pós-graduação em Serviço Social e Direitos Sociais da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

**Resumo:** A política de assistência social no Brasil desde sua aprovação pela CF em 1988, passou por avanços e retrocessos que oscilavam de acordo com o contexto político nacional. As avaliações a partir do arcabouço teórico-conceitual de políticas públicas que vieram na sequência de sua implementação, foram direcionadoras para analisarmos como os estudos e produções sobre a referida política vem se projetando no âmbito acadêmico. Assim, de 2017 a 2019 realizamos a pesquisa intitulada “Avaliações da política de assistência social no Brasil: um estudo analítico e bibliométrico a partir das abordagens/produções acadêmicas”, na tentativa de mapear de forma abrangente toda a produção que se deu na academia sobre as avaliações realizadas acerca da política de assistência social desde 2004. A partir dos dados obtidos pela revisão e pesquisa bibliográfica, nosso objetivo aqui é *analisar as tendências e abordagens teórico-conceituais na produção acadêmica sobre avaliação da política de assistência social no Brasil.*

**Palavras-chave:** Avaliação da política de assistência social. Avaliação de políticas públicas. Análise da política de assistência social.

### EN Social Assistance Policy Assessment: theoretical-conceptual trends and approaches

**Abstract:** The social assistance policy in Brazil since its approval by the Federal Constitution in 1988, has gone through advances and setbacks that oscillated according to the national political context. The evaluations based on the theoretical-conceptual framework of public policies that followed its implementation, were guidelines for analyzing how studies and productions on the aforementioned policy have been projected in the academic sphere. Thus, from 2017 to 2019, we conducted the research entitled “Assessments of social assistance policy in Brazil: an analytical and bibliometric study based on academic approaches/Productions”, in an attempt to comprehensively map all the production that took place in academia about assessments carried out on social assistance policy since 2004. Based on data obtained from revision and bibliographical research, our objective here is to analyze the trends and theoretical-conceptual approaches in academic production on the evaluation of social assistance policy in Brazil.

**Key-words:** Social assistance policy evaluation. Assessment of public policies. Analysis of social assistance policy.

### ES Evaluación de políticas de asistencia social: tendencias y enfoques teórico-conceptuales

**Resumen:** La política de asistencia social en Brasil, desde su aprobación por la Constitución Federal en 1988, ha experimentado avances y retrocesos que fluctuaron según el contexto político nacional. Las valoraciones basadas en el marco teórico-conceptual de las políticas públicas que siguieron a su implementación, fueron lineamientos para analizar cómo se han proyectado en el ámbito académico los estudios y producciones sobre la referida política. Así, de 2017 a 2019, realizamos la investigación titulada “Evaluaciones de la política de asistencia social en Brasil: un estudio analítico y bibliométrico basado en enfoques/producciones académicas”, en un intento de mapear de manera integral toda la producción que tuvo lugar en la academia sobre evaluaciones sobre política asistencial desde 2004. Con base en datos obtenidos de revisiones e investigaciones bibliográficas, nuestro objetivo aquí es analizar las tendencias y enfoques teórico-conceptuales en la producción académica sobre la evaluación de la política asistencial en Brasil.

**Palabras-clave:** Evaluación de políticas de asistencia social. Evaluación de políticas públicas. Análisis de la política asistencial.

### FR Évaluation des politiques d'aide sociale: tendances et approches théoriques et conceptuelles

**Résumé** La politique d'assistance sociale au Brésil depuis son approbation par la Constitution fédérale en 1988, a connu des avancées et des reculs qui ont fluctué selon le contexte politique national. Les évaluations basées sur le cadre théorique-conceptuel des politiques publiques qui ont suivi sa mise en œuvre, ont été des lignes directrices pour analyser comment les études et les productions sur la politique susmentionnée ont été projetées dans la sphère académique. Ainsi, de 2017 à 2019, nous avons fait une recherche intitulée “Évaluations de la politique d'assistance sociale au Brésil: une étude analytique et bibliométrique basée sur des approches/productions académiques”, dans une tentative de cartographier de manière exhaustive toute la production qui a eu lieu dans le milieu universitaire sur les évaluations menées sur la politique d'assistance sociale depuis 2004. Sur la base de données obtenues à partir de révision et recherches bibliographiques, notre objectif ici est d'analyser les tendances et les approches théoriques et conceptuelles de la production académique sur l'évaluation de la politique d'assistance sociale au Brésil.

**Mots-clés:** Évaluation de la politique d'aide sociale. Évaluation des politiques publiques. Analyse de la politique d'aide sociale.

## Introdução

A política de assistência social no Brasil desde a aprovação da Constituição Federal em 1988 passou a ser considerada como política de direito social e incorporou avanços e retrocessos que oscilavam, à medida que, o contexto político nacional se apresentava, a partir das diferentes expressões da agenda neoliberal, de programas de governo mais ou menos progressista, da chamada “crise econômica” que reiteradamente se agravava, dentre outros condicionantes.

Levando em consideração essas contínuas mudanças, bem como, a realização de avaliações da política de assistência social a partir do arcabouço teórico-conceitual de políticas públicas, foi um balizador para analisarmos como os estudos e produções sobre a avaliação da referida política vinham se projetando no âmbito acadêmico desde o momento em que se verificou um aumento na preocupação voltada para a implementação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) a partir de 2004 (BRASIL/MDS, 2004).

Com a identificação do moroso processo de implementação da política de assistência social por parte do Estado brasileiro, em dezembro de 2003, durante a realização da IV Conferência Nacional de Assistência Social, se aprovou a PNAS como um instrumento que regulamentaria a organização e prestação de medidas socioassistenciais objetivando consolidar o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) também criado na citada conferência.

Tendo por pressuposto esses apontamentos, a partir de abril de 2017 demos início a pesquisa intitulada “Avaliações da política de assistência social no Brasil: um estudo analítico e bibliométrico a partir das abordagens/produções acadêmicas”<sup>2</sup> e concluímos em março de 2019. Foram dois anos na tentativa de mapear de forma abrangente toda a produção brasileira que se deu na academia acerca das avaliações realizadas a partir de 2004 sobre a política de assistência social. Nosso objetivo com a pesquisa supracitada foi “analisar as tendências e/ou abordagens metodológicas na produção acadêmica sobre avaliação da política de assistência social no Brasil”.

Os primeiros dados coletados se deram a partir de consultas nos repositórios das bibliotecas de universidades brasileiras das 5 (cinco) regiões do país, dos quais mapeamos produções de teses e dissertações acerca da Avaliação da Política de Assistência Social em 130 (cento e trinta) Bibliotecas Digitais de Teses e Dissertações (BDTD). Desse

total, 27 (vinte e sete) universidades apresentaram produções nessa temática, ou correlata a ela, sendo um total de 74 (setenta e quatro) trabalhos com o referido tema (CASTRO; SOUSA, 2018; 2019).

As instituições mapeadas, em sua maioria, foram universidades públicas que ofereciam informações *on line* e que possuíam Bibliotecas Digitais de Teses e Dissertações (BDTD), ou disponibilizavam as dissertações e teses nas páginas virtuais dos próprios programas. Todos os cursos eram *strictu sensu*, suas ofertas eram presenciais e, comumente, tinham uma concentração dessas produções em Programas da área de Ciências Sociais Aplicadas e/ou de políticas públicas.

Em um segundo momento, a coleta de dados foi voltada para os periódicos, onde foram consultados 308 (trezentos e oito) volumes publicados que se resumiram a 7 (sete) periódicos com *Qualis* A e B selecionados para consulta. São publicações na área do Serviço Social, Ciências Sociais e outras áreas correlatas que trabalham com a política de assistência social. Como já apontamos, foi possível selecionar 7 (sete) periódicos que possuíam um total de 9 (nove) trabalhos que versavam sobre a avaliação ou análise da política de assistência social e/ou políticas/programas que possuíam interface com a política de assistência social.

A partir dos dados coletados ficou perceptível que a produção acerca do tema ainda era incipiente se levarmos em consideração o período de abrangência das produções (2004-2019), bem como quando comparado com outras áreas de conhecimento, como por exemplo, a Educação e a Saúde. Contudo, o levantamento realizado nesse período nos deu indicativos de como tinha sido a apropriação do arcabouço teórico-conceitual e, mais precisamente, teórico-metodológico, por parte dos/as autores/as nas suas elocuições. Ademais, se observa que essa assimilação do arcabouço teórico, metodológico e conceitual, nos apontou quais as tendências que prevalecem no campo da avaliação da política de assistência social, especificamente, da PNAS.

Na tentativa de problematizar os resultados obtidos na referida pesquisa, a realização do presente texto buscou através da pesquisa bibliográfica e da revisão de literatura sobre avaliação de políticas públicas aprofundar teoricamente os dados obtidos durante os dois anos da pesquisa supracitada, nos aproximando do que se denomina de triangulação de dados (MINAYO, 2005). Portanto, nosso objetivo aqui é “analisar as tendências e abordagens teórico-conceituais na

<sup>2</sup>A pesquisa *Avaliações da política de assistência social no Brasil: um estudo analítico e bibliométrico a partir das abordagens/produções acadêmicas* foi um projeto interinstitucional, desenvolvido vinculado à dois grupos de pesquisa: Grupo de Estudos e Pesquisa em Políticas Públicas da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (GEPP/UERN) e ao Grupo Interdisciplinar de Estudos e Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (GIAPP/UFRN).

produção acadêmica sobre avaliação da política de assistência social no Brasil” sobre as produções mapeadas durante o período de 2017 a 2019.

Convém destacar que alguns resultados sobre a referida pesquisa já foram publicizados na Revista Ciência Sempre (FAPERJ), em dezembro de 2018, com o texto denominado “O ‘Estado da arte’ das produções acadêmicas sobre avaliação da PNAS” e no III Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas (ENEPCP), realizado em agosto de 2019, através de trabalho intitulado “Avaliação da política de assistência social: o ‘estado da arte’ da produção em periódicos no Brasil”. Dessa forma, o presente texto é uma análise mais acurada sobre os dados, anteriormente, coletados, sistematizados e publicizados (CASTRO; SOUSA, 2018; 2019).

### Contextualizando a avaliação da política de assistência social no Brasil

A avaliação de políticas públicas no Brasil, a partir dos anos 1990, tem ganhado amplitude, seja pelos órgãos estatais, seja nas pesquisas acadêmicas, impulsionada por diversos dispositivos de acompanhamento das políticas públicas. Todavia, é a partir de 2004 que a prática avaliativa vai ganhar relevância com aprovação do Sistema de Avaliação do Plano Plurianual (Decreto Nº 5.233, de 06/10/2004<sup>3</sup>) por parte do Estado brasileiro.

É perceptível como a avaliação, mas também a agenda, formulação e implementação, enquanto etapas do desenho das políticas públicas (PEDONE, 1986), vão está mais presentes nos estudos e pesquisas mais recentes sobre a temática. Nesse debate emerge diferentes percepções sobre o fazer da avaliação. Ou seja, para quem se avalia, para quem, qual o objetivo, dentre outras interrogantes. De fato, são concepções e perspectivas diferenciadas que vão condicionar o percurso teórico-metodológico a ser assumido pelo avaliador ou agentes avaliadores.

No que diz respeito a avaliação da política de assistência social o aumento nas duas últimas décadas também foi impulsionado por diferentes fatores que dependem do “lugar de fala” do avaliador ou dos órgãos responsáveis pela avaliação; dessa forma, faz-se necessário discernir as diferentes configurações que as avaliações tem assumido. Por exemplo, as avaliações realizadas pelos órgãos estatais possuem

um caráter, comumente, mais quantitativo dada sua amplitude, enquanto que, nas pesquisas acadêmicas é mais provável haver uma equalização entre pesquisas quantitativas e qualitativas.

No caso da avaliação da política de assistência social, assim como outras políticas estatais, dentre elas, a Educação e Saúde, seus sistemas nacionais de monitoramento e avaliação se constituem em complexos bancos de dados que permitem a quantificação de inúmeros indicadores. Esses sistemas são resultantes da solicitação feita pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO)<sup>4</sup>, ao Estado brasileiro para criação de um Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais, que à época estava sob a responsabilidade do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e foi viabilizado através da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI)<sup>5</sup>.

Como já sinalizamos, é com a criação do Sistema de Avaliação do Plano Plurianual que a prática da avaliação de políticas públicas pelo Estado ganha maior impulso, fato este que potencializou o interesse de estudiosos das diferentes áreas em aprofundar as discussões no campo da avaliação de políticas públicas (CASTRO, 2014).

Atualmente, no *site* do Ministério da Cidadania<sup>6</sup> se tem acesso a vários tipos de publicações, dentre eles, relatórios de avaliações de políticas/programas; entre os anos de 2004 e 2016 é o período em que há uma maior concentração de estudos/pesquisas e avaliações, onde verifica-se um número expressivo e diversificado de publicações, sendo a maioria avaliações de programas e/ou serviços ligados à política de assistência social, bem como programas e políticas correlatas a ela. Boa parte dessas publicações foram resultados de pesquisas de avaliação realizadas através de editais, ou viabilizadas por consultores/assessores *ad hoc*.

As publicações dispostas no *site* do Ministério da Cidadania deixam perceptível o perfil avaliador que o Estado brasileiro assumiu durante mais de uma década. Sem desconsiderar a importância de seus resultados, elas publicizam aspectos mais quantitativos, de resultados e impactos em contextos pontuais, carecendo de dados complementares para estudiosos da área de políticas públicas. É nesse ponto que colocamos a importância das avaliações de cunho acadêmico como forma de subsidiar a ampliação da análise dos dados e das realidades onde as políticas, programas, serviços e ações socioassistenciais se desenvolvem. É possibilitar que as análises e

<sup>4</sup> Informações obtidas do primeiro volume de uma série especial sobre experiências governamentais brasileiras sobre políticas públicas de corte social (UNESCO, 2006).

<sup>5</sup> Através da Medida Provisória Nº 163, de 23/01/2004 (convertida no Decreto Nº 5.074, em 11/05/2004), surgiu o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e com ele a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI). Durante o Governo de Michel Temer o MDS foi fundido com o Ministério do Desenvolvimento Agrário, passando a ser denominado de Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA). Em janeiro de 2019, já no Governo de Jair Bolsonaro, o MDSA passou a ser denominado Ministério da Cidadania ao ser fundido com o Ministério do Esporte e o Ministério da Cultura.

<sup>6</sup> <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/portal/index.php?grupo=182>

<sup>3</sup> Revogado pelo Decreto Nº 6.601, de 10/10/2008, que dispôs sobre a gestão do Plano Plurianual 2008-2011 e de seus programas.

avaliações qualitativas possam dar voz aos implementadores e aos sujeitos beneficiários, permitindo ir além das quantificações de metas e objetivos (DRAIBE, 2001; SILVA, 2001).

Ao mesmo tempo em que se verifica um aumento nas avaliações e publicações de seus resultados por parte dos órgãos estatais a partir do primeiro lustro dos anos 2000, observa-se também um crescente interesse e desenvolvimento das pesquisas de avaliações no âmbito da academia. Nesse ínterim, percebemos um olhar diferenciado sobre a avaliação de políticas públicas, especificamente, sobre a política de assistência social, desmistificando a ideia de que avaliar se restringiria a “prestar contas” do que foi realizado ou não.

Outro aspecto observado é que houve uma inversão na compreensão do “fazer” política pública e, por conseguinte, avaliação de política pública. Ou seja, as pesquisas de caráter qualitativo ancoradas nas abordagens *bottom-up* que emergiram nos anos 1970, em contraposição as abordagens *top down*, só encontraram ambiente propício no cenário brasileiro a partir dos anos 1990 e nas pesquisas de avaliação nos anos 2000, após o Estado assumir seu papel de “avaliador”. No geral, o que se identifica é que as pesquisas sociais de enfoque qualitativo também foram, gradativamente, incorporadas pela avaliação de políticas públicas (ARCOVERDE, 2014).

É nesse contexto que as avaliações da política de assistência social, mais especificamente, após o advento da PNAS se situam e nas quais nos debruçamos. Em sua maioria, foram pesquisas desenvolvidas na área do Serviço Social, dada a primazia de atuação dos/as assistentes sociais no campo da citada política; todavia, outras áreas de conhecimento como as Ciências Sociais também desenvolveram estudos sobre a temática.

Dada a dispersão de publicações identificadas em levantamento preliminar, nos debruçamos aqui sobre essas produções acadêmicas de teses e dissertações, bem como, publicações em periódicos da área de conhecimento do Serviço Social e correlatas; e, dessa forma, foi possível desenvolvermos um quadro sistematizado de produções em que as abordagens são perceptíveis, principalmente, através da identificação das palavras-chaves, resumos e referenciais utilizados (CASTRO; SOUSA, 2018; 2019).

### **Avaliação da política de assistência social: o que nos apontam as produções brasileiras de 2004 a 2019**

Como já apontado, as avaliações da política de assistência social, mais particularmente, da PNAS, a partir de 2004 é que foram ganhando relevância no cenário dos estudos sobre políticas sociais públicas brasileiras. Ao longo de 12 (doze) anos vários sistemas/ferramentas foram criados e integrados oportunizando o acesso à diversas informações; dentre eles, destacamos os que foram desenvolvidos pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) com destaque para o SUAS VISOR criado no período de execução do Plano Brasil sem Miséria (2011-2016). O SUAS Visor permitia de forma ágil o acesso às informações sobre os programas socioassistenciais, equipamentos, equipes profissionais, recursos, dentre outros. Todavia, após a mudança no Governo Federal, a partir de 2016, o sistema foi se tornando inacessível dada a secundarização da política social no programa de governo denominado “Uma ponte para o futuro”<sup>7</sup>.

Apesar da relevância e de serem, por um determinado tempo, facilmente acessíveis, as informações disponibilizadas pela SAGI se enquadravam no que denominamos de “prestação de contas”, o que no campo das políticas públicas denomina-se de *accountability*. Sem desconsiderar essa importância, as informações do sistema da SAGI se limitam, comumente, ao monitoramento, sendo que a avaliação vai ocorrer quase sempre de forma paralela; é o que identificamos ao nos debruçarmos sobre as publicações do antigo MDS e atual Ministério da Cidadania.

Além disso, são avaliações que incorporam aspectos mais quantitativos devido a utilização de determinadas metodologias mais tecnicistas. Por sequência, seus resultados (*accountability*) ao se deterem na monitoria, não exploram o potencial que uma avaliação de fato pode proporcionar a partir dos dados disponibilizados, o que, para os gestores públicos, seria a superação de dificuldades e obstáculos no momento da implementação das políticas/programas. Dada essa realidade, é corriqueiro se admitir que as avaliações são inerentemente punitivas porque não proporcionam sugestões de melhoria para as políticas e programas, mas sim, se restringem a apontar metas e resultados restritos (SOUZA, 2014).

<sup>7</sup> “Uma ponte para o futuro” foi um documento elaborado pela Fundação Ulysses e o PMDB do Michel Temer que ao assumir o Governo Federal em 2016, pôs em execução o citado Plano idealizado meses antes.

Nesse interim, as avaliações realizadas no meio acadêmico usufruem de certa autonomia em relação aos resultados que podem evidenciar e que nem sempre são compatíveis com os resultados almejados pelos gestores públicos. A própria abordagem *bottom-up* incorporada nas pesquisas de avaliação nas duas últimas décadas foi um determinante nos percursos metodológicos assumidos por diversos pesquisadores, mesmo que implicitamente, essa é uma característica que se fez presente nos trabalhos compilados nas publicações de 2004 a 2019.

A abordagem *bottom-up* emerge na discussão sobre implementação com Pressman e Wildavsky (1998) por volta dos anos 1970 que a introduziram em contraposição a abordagem *top down*. Para eles, a implementação significa lograr, realizar, produzir e completar uma política. Eles ainda afirmam que a implementação é a capacidade de forjar meios subsequentes de uma cadeia causal a fim de obter os resultados que se deseja; o que é um alerta para o risco fatal de separar a implementação do desenho do plano de ação.

Como concebemos que as diferentes etapas do desenho de uma política pública (agenda, formulação, implementação, avaliação) são inseparáveis e na prática se dão de forma quase concomitantes, compreendemos que a abordagem *bottom-up* se espraiou, como consequência, tanto nas diferentes etapas das políticas, quanto nas pesquisas de avaliação. Esse aspecto foi observado nas publicações<sup>8</sup> que conseguimos mapear através da pesquisa “Avaliações da política de assistência social no Brasil: um estudo analítico e bibliométrico a partir das abordagens/produções acadêmicas”, realizada entre 2017 e 2019.

Por conseguinte, são pesquisas que trazem um enfoque qualitativo que, de certa forma, questionam a perspectiva avaliativa governamental, as quais são majoritariamente quantitativas. É salutar destacar que a adoção de paradigmas qualitativos não exclui os aspectos e dados quantitativos de uma pesquisa, mas convém utilizá-los de forma concomitante prezando pelas dimensões técnicas e políticas (SILVA, 2001).

No mapeamento realizado entre 2017 e 2019, ao qual compilamos dissertações, teses e artigos de periódicos, nesses últimos, o que identificamos é que se compõem, no geral, de reflexões sobre o ato de avaliar chamando a atenção do leitor para a perspectiva/abordagem marxista na avaliação da política de assistência social. Já no que diz

respeito a algumas teses e, maiormente, dissertações, são análises ou avaliações sobre a citada política ou algum programa/serviço específico relacionado a ela.

Na maioria das produções é perceptível um certo distanciamento da literatura específica de políticas públicas e, por sequência, da avaliação de política pública. Muito embora, nem sempre se reportem a uma avaliação no sentido restrito do termo, o conteúdo dessas produções deixa transparecer elementos de uma avaliação de implementação. Na recorrência rarefeita que elas fazem à literatura de avaliação de políticas públicas, a obra que mais comparece nas referências mapeadas é a dos autores Cohen e Franco (1993), “Avaliação de projetos sociais”, a qual é mais conhecida por ser uma espécie de manual para pesquisadores.

Para os autores supracitados, as avaliações se diferenciam segundo alguns critérios, dentre eles, o tempo e/ou momento de sua realização (*ex-ante* e *ex-post*), dos objetivos que se perseguem, quem as realiza (avaliação externa, interna, mista, ou, participativa), a natureza que possuem, a escala que os projetos assumem (grandes ou pequenos) e a que alçada decisória são dirigidas (COHEN; FRANCO, 1993).

Tendo por base esses critérios apontados por Cohen e Franco (1993), a maioria das produções que mapeamos sobre a avaliação da política de assistência social são *ex-post*, externas, estratégia analítica e, como já registrado anteriormente, são maiormente qualitativas e, por vezes, quanti-qualitativas. Por trazerem elementos de avaliações de implementação, se caracterizam como não experimental.

Se nos ancorarmos em Draibe (2001) podemos afirmar que parte dessas produções que nos debruçamos são avaliações de processo.

*As avaliações de processo, de natureza qualitativa, buscam identificar os fatores facilitadores e os obstáculos que operam ao longo da implementação e que condicionam, positiva ou negativamente, o cumprimento das metas e objetivos. Tais fatores podem ser entendidos como condições institucionais e sociais dos resultados (DRAIBE, 2001, p. 30).*

Assim, o objetivo maior desse tipo de avaliação é procurar garantir o êxito das políticas/programas em andamento garantindo ao público-alvo seus benefícios e direitos. Contudo, nem sempre os

<sup>8</sup> Como apontado anteriormente, foram 9 (nove) artigos de periódicos e 74 (setenta e quatro) trabalhos entre teses e dissertações (CASTRO; SOUSA, 2019).

resultados desses estudos são incorporados pela gestão pública como forma de superação das dificuldades, pois ao apontarem lacunas e fragilidades em sua implementação, os resultados não exitosos passam a ser invisibilizados e ocultados pela maioria dos gestores públicos. Como já citamos, seria a possibilidade de superação de dificuldades, todavia, são informações indesejáveis politicamente pela gestão pública.

Nos apropriando das considerações de Figueiredo e Figueiredo (1986), convém destacar que, em relação ao momento, além da avaliação de processo, tem-se a avaliação de impacto em que esta última é mais ampla e complexa do que a primeira, já que esta tem um propósito de mudança, enquanto aquela se propõe apenas a produzir bens e serviços, ou ainda, evidenciar o que pode ser melhorado, principalmente, pela gestão pública.

Ainda nos aproximando de Figueiredo e Figueiredo (1986), eles chamam a atenção para a diferenciação do que também consideram como momentos que são a avaliação política e a avaliação de políticas. A primeira é imprescindível como “etapa preliminar e preparatória do que convencionalmente se chama avaliação de política” (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986, p.108) já que é através do desvendamento dos critérios utilizados para sua formulação, que a concepção política se torna evidente. Essa avaliação política se sobressai nas produções sobre avaliação da política de assistência social; como já abalizamos, elas possuem uma abordagem analítica que é similar a avaliação política.

No segundo momento, a preocupação é com a avaliação empírica da política. Nessa perspectiva, as pesquisas de avaliação a qual nos debruçamos foram minoritárias, já que dentre as 83 (oitenta e três) produções mapeadas, tão-somente 38 (trinta e oito) se referiam a análise ou avaliação da implementação da política de assistência social (oferta de serviços e disponibilidade de equipamento), mas, dentre essas, somente 24 (vinte e quatro) se referem a um programa específico e, assim mesmo, como análise e não, propriamente, como avaliação. Em suma, dentro do universo das 83 (oitenta e três), apenas 16 (dezesesseis) são produções resultantes de avaliações *stricto sensu* de programas socioassistencial (CASTRO; SOUSA, 2018; 2019).

A partir desses dados, reafirmamos que as pesquisas e, por sequência, as produções sobre a avaliação dos serviços e programas pertencentes à política de assistência social, ainda carecem de

maior abrangência, mesmo com o aumento dos trabalhos de tese e dissertações, bem como as pesquisas identificadas nas duas últimas décadas após a aprovação da PNAS. Apesar de nosso foco inicial ter sido a avaliação, não negligenciamos o levantamento das temáticas que circundam a avaliação da política de assistência social, tais como, a análise, a formulação e a implementação, dentre outros aspectos.

Corroboramos com Arretche (2001) quando afirma

*que a implementação é uma etapa de uma política/ programa que pode e deve ser avaliada. (...)  
Principalmente, porque supor que uma política/ programa possa ser implementado completamente de acordo com o desenho e os meios previstos pelos formuladores é praticamente impossível. (p. 28)*

Ainda reforçamos que essa previsibilidade de que a implementação nunca corresponde plenamente ao desenho da política é perceptível na quase totalidade das análises e avaliações dos trabalhos consultados. Apesar de Pressman e Wildavsky (1998) afirmarem que os sujeitos implementadores são os mesmos que avaliam, nem sempre é viável nas avaliações formais que de fato isso seja efetivado. Mesmo assim,

*Da parte dos implementadores, faz-se necessário o conhecimento da política/programa, bem como sua aceitação, pois a não concordância deles pode levar a um redirecionamento que se distancia do objetivo inicial. (ARRETCHÉ, 2001, p. 29)*

É nessa perspectiva que realizamos o mapeamento das produções que foram objeto de nossa análise, por ora. Ou seja, na percepção de que a agenda, a formulação e, mais intrinsecamente a implementação e a avaliação são etapas das políticas públicas que não podem e nem devem ser observadas como independentes (PEDONE, 1986). Assim, mesmo sem termos identificados um número significativo de trabalhos com foco na avaliação, concebemos que os possíveis resultados que ela poderia explicar, seria uma resultante dessa multidimensionalidade que a política pública assume.

Nessa multiplicidade de condicionantes que a política pública absorve, é imperativo reforçar que o contexto político-econômico é um fator determinante no direcionamento das decisões estatais nas esferas municipais, estaduais e federal. Por conseguinte, a própria agenda, formulação, implementação e a (não) avaliação são reflexos do perfil dos gestores públicos que, oportunamente, ocupam as estruturas do Estado. E nesta lógica, não podemos nos furtar de compreender de que a ideologia neoliberal de Estado tem se espalhado para todas as esferas políticas e econômicas minimizando a responsabilidade estatal para com as políticas públicas de direito social.

Compreendendo, ainda, que a ideologia neoliberal se utiliza de subterfúgios, principalmente, através de um discurso falacioso, corroboramos com Souza (2014) de que é necessário desmistificar o interesse de alguns órgãos governamentais e não-governamentais pelas condições de vida da população. E, dependendo do direcionamento político das decisões “públicas”, a avaliação de políticas públicas sofrerá os respingos de tais decisões.

### **Considerações finais**

Frente ao exposto, é perceptível que a avaliação da política de assistência social teve um aumento considerável no período estudado e mapeado, 2004 a 2016. Também é visível que após esse período, as avaliações ou análises, ao menos por parte do Estado, foram se escasseando dada as prioridades assumidas pelos novos programas de Governo Federal em relação as políticas econômicas que se coadunam com a perspectiva neoliberal.

É nesse interim, que se torna claro a quem serve e a quem serve a avaliação de políticas públicas estatais, mais especificamente, as políticas sociais. Assim, as produções acadêmicas que versam sobre a avaliação e/ou análise da política de assistência social nos deixa evidente qual a prioridade da gestão pública em relação as políticas sociais públicas. São estudos que, em termos de enfoque e abordagem, no geral, se distanciam da maioria das produções publicizadas pelas gestões públicas.

Se levarmos em consideração que o discreto avanço que a gestão pública federal proporcionou à prática avaliativa, sofreu um recuo no último lustro, mesmo quando se vislumbrava em considerar as

avaliações como elemento crucial na redefinição dos desenhos das políticas públicas, particularmente, as sociais, houve uma supressão das possibilidades de utilização dos resultados avaliativos, isso com o intuito de ocultar a ausência de efetividade de suas políticas.

Consideramos, ainda, que as produções acadêmicas que mapeamos, mesmo que não contemplem plenamente o referencial teórico-metodológico de avaliação de políticas públicas, nos oferece dados significativos acerca da política de assistência social, principalmente, após a aprovação da PNAS. São informações que, apesar de não serem apropriadas de forma satisfatória pela gestão pública, elas compõem um arcabouço de dados empíricos que podem contribuir para o campo temático da avaliação de políticas públicas, quiçá adensar a reflexão teórica no campo da teoria de avaliação de política pública como, por exemplo, as elocuições de Souza (2019).

Por fim, ressaltamos que alguns autores são incisivos em afirmar que a implementação pode alterar o conteúdo de um programa/política devido aos obstáculos e lacunas que são encontrados através da avaliação (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1998) (ARRETCHE, 2001). Da mesma forma, destacamos que um programa/política pode ser implementado de forma diferente do almejado pelos formuladores, dada as condições dos implementadores. E nesse “descompasso” do que, comumente, se denomina de etapas das políticas públicas, a avaliação se constitui em momento imprescindível na resolução dos impasses e obstáculos nesse processo. E, mesmo que não se configure como uma avaliação de política pública no sentido restrito, que venham as avaliações políticas (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986), tais como as que conseguimos mapear. De forma sucinta, foram produções que nos fizeram refletir sobre diferentes aspectos (políticos, econômicos, sociais), já que adotaram estratégias analíticas e utilizando, com pequenas diferenciações, metodologias análogas a das pesquisas nas Ciências Sociais. E, é essa aproximação com referenciais críticos das Ciências Sociais que a avaliação política e de políticas públicas sob um viés interdisciplinar pode obnubilar avaliações revestidas de uma perspectiva neoliberal.

## Referências

ARCOVERDE, Ana Cristina Brito (Org.). **Dimensões, interfaces e práticas de avaliação de políticas públicas**. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2014.

ARRETCHE, Marta Tereza da Silva. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

BRASIL/Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Resolução n. 145/2004-CNAS, de 15 de outubro de 2004. Publicado no DOU de 28 de outubro de 2004.

CASTRO, Márcia S. P.; SOUSA, Teresinha Fernandes Dantas. Avaliação da política de assistência social: o estado da arte? da produção em periódicos no Brasil. In: III ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO DE ENSINO E PESQUISA DO CAMPO DE PÚBLICAS - Democracia no século XXI e os desafios para a gestão pública, 2019, Natal. **Anais [...]**, Natal: UFRN, 2019. v. 3. p. 2490-2499.

CASTRO, Márcia S. P.; SOUSA, Teresinha Fernandes Dantas. O 'Estado da Arte' das produções acadêmicas sobre avaliação da PNAS. **Ciência sempre**: revista da FAPERN, Natal, v. 1, p. 4-10, 2018.

CASTRO, Márcia da Silva Pereira. Implementação e avaliação da política de assistência social: apontamentos a partir das concepções teóricas de políticas públicas. In: Ana Cristina Brito Arcoverde. (org.). **Dimensões, interfaces e práticas de avaliação de políticas públicas**. 1ed. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2014, v. 1, p. 251-273.

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

DRAIBE, Sônia Miriam. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise & conjuntura**, v.1, n.3, Belo Horizonte, set./dez. 1986.

PEDONE, Luiz. **Formulação, implementação e avaliação de políticas públicas**. Brasília, Fundação Centro de Formação do Servidor Público-FUNCEP, 1986.

PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aaron. **Implementación**: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustan en Oakland. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e (Org.). **Avaliação de políticas e programas sociais**: teoria e prática. São Paulo: Veras Editora, 2001. (Núcleo de pesquisas; 6).

SOUZA, Lincoln Moraes. **Aspectos teóricos da avaliação de políticas públicas**. Curitiba-PR: CRV, 2019.

SOUZA, Lincoln Moraes. De resultados, efeitos e impactos em avaliação de políticas públicas. In: SOUZA, Lincoln Moraes. **Três ensaios sobre avaliação de públicas**. Natal: EDUFRN, 2014. p. 113-193.

UNESCO. **O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais**: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil. Brasília-DF, 2006.