



Avaliação de políticas, programas e projetos sociais

Ivanete Boschetti

Professora do Departamento de Serviço Social da UnB

Avaliação de políticas, programas e projetos sociais

Introdução

A maioria das obras que tem como objeto o estudo de metodologias de análise e avaliação de políticas sociais dedica boa parte de suas páginas à tentativa de definir o que é e em que consiste a avaliação de políticas sociais públicas (AGUILAR; ANDER-EGG, 1995; COHEN; FRANCO, 1993; ARRETCHÉ, 1998; SILVA, 2000). Feito isso, apresenta os tipos, formas e tendências da avaliação e relaciona as principais técnicas e procedimentos para aferição da efetividade e eficácia de políticas, programas e projetos sociais.

Neste texto, o movimento será outro. Primeiro, situaremos brevemente essas perspectivas correntes de avaliação, com o intuito de problematizar suas possibilidades e potencialidades para a compreensão do surgimento, desenvolvimento e funções das políticas sociais no enfrentamento das desigualdades sociais e garantia dos direitos sociais nas sociedades capitalistas. Em seguida, discutiremos uma perspectiva de análise que situa a avaliação das políticas sociais nas contraditórias relações entre Estado e sociedade no capitalismo.

1 Crítica a algumas perspectivas correntes na avaliação de políticas sociais

Autores como Arretche (1998), diferenciam avaliação de políticas públicas de outras modalidades de avaliação, que ela designa como avaliação política e análise de políticas públicas. A avaliação política, segundo a autora, se dedica a analisar o processo de tomada de decisão que resulta na adoção de determinado tipo de política pública. Nessa perspectiva, a avaliação política não está voltada para análise da natureza, dimensão ou abrangência de uma política social, mas destina-se a compreender e explicar os motivos, razões ou argumentos que levam (ou levaram) os governos a adotarem determinados tipos de políticas públicas, em detrimento de outros. A avaliação política se dedica a explicar o processo decisório e os fundamentos políticos que explicam a existência de uma política social, constituindo um objeto de estudo

privilegiado da ciência política. Esse tipo de avaliação, assim, pouco se preocupa em compreender o escopo ou funções, ou mesmo a composição de uma dada política social.

Por outro lado, segundo a mesma autora, 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. Mas, para Arretche (1998), a avaliação se distingue da análise de políticas sociais, pois em sua compreensão, a análise objetiva reconstitui as diversas características de uma política, como a relação entre público e privado, as formas de financiamento, as modalidades de prestação de serviços e as possibilidades de desenho institucional que atribuem corpo a uma política social. Analisar uma política social, nessa perspectiva, pressupõe examinar o quadro institucional, os traços constitutivos da política analisada, a fim de decompor o todo em suas partes componentes; observar, examinar e criticar minuciosamente. Em tal definição, a análise de políticas sociais se contenta em apreender sua conformação e estrutura, sem se preocupar com seus efeitos e implicações na realidade. Para Arretche (1998, p. 31):

ainda que a análise de uma 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 um resultado.

Essa distinção se baseia na compreensão de que avaliar pressupõe determinar a valia ou o valor de algo; exige apreciar ou estimar o merecimento, a grandeza, a intensidade ou força de uma política social diante da situação a que se destina. Avaliar significa estabelecer uma relação de causalidade entre um programa e seu resultado, e isso só pode ser obtido mediante o estabelecimento de uma relação causal entre a modalidade da política social avaliada e seu sucesso e/ou fracasso, tendo como parâmetro a relação entre objetivos, intenção, desempenho e alcance dos objetivos. É consenso entre os autores citados acima que a avaliação tem como principal objetivo estabelecer um valor ou julgamento sobre o significado e efeitos das políticas sociais.

Contudo, para além dessa diferenciação entre análise e avaliação de política social, o que emerge desse debate é a compreensão que o fundamental é tratar esses diferentes momentos, sentidos e movimentos avaliativos como inter-relacionados e complementares. 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.

A produção de um sofisticado arsenal de métodos e técnicas de avaliação emerge originalmente nos Estados Unidos na década de 1960, como uma tentativa de produzir dispositivos operacionais de aferição das ações públicas, objetivando fornecer “receitas” para o estabelecimento de um “bom” e eficaz governo, no contexto de uma economia de mercado (MULLER; SUREL, 1998). No Brasil e América Latina, a expansão da utilização de modelos e métodos de avaliação se deu a partir dos anos de 1970, com mais ênfase nos anos de 1980 e de 1990, sob a hegemonia de uma ótica gerencialista (FARIA, 2005) que, ao classificar, fragmentar e tipificar os processos avaliativos os colocou a serviço das contrarreformas do Estado (BEHRING, 2003), com intuito de sustentar sua redução e transformação sob a alegação de maior busca de eficiência e eficácia.

A ênfase na aplicação de um arsenal de métodos e técnicas avaliativas, desprovido de criticidade acerca do conteúdo e papel do Estado e das políticas sociais no enfrentamento das desigualdades sociais, levou a uma profusão de produções teóricas sobre avaliação, mais preocupadas com a medição e desempenho de uma suposta intervenção técnica e neutra do Estado, do que interessadas em revelar suas funções e papel na produção e reprodução das desigualdades sociais. Nessa direção, a avaliação, em geral, é apresentada como o instrumento capaz de determinar a relação custo-benefício (AGUILAR; ANDER-EGG, 1995) existente entre os “gastos” de determinado



programa ou política social e seus efeitos em matéria de pessoas beneficiadas, sem considerar as especificidades e particularidades dessas políticas na garantia dos direitos e o papel do Estado no cumprimento desse dever. Muitos desses estudos não consideram que a relação custo-benefício não pode se aplicar às políticas sociais públicas com o rigor e intencionalidade com que se aplica ao mercado, visto que seu objetivo não é (e não deve ser) o de atender o maior número de pessoas com o menor dispêndio e recursos. Ao contrário, a avaliação de políticas sociais públicas deve ser orientada pela intencionalidade de apontar em que medida as políticas e programas sociais são capazes e estão conseguindo expandir direitos, reduzir a desigualdade social e propiciar a equidade.

Não raro, os estudos de natureza mais operacional e tecnicista se limitam a classificar a avaliação de políticas e programas sociais em diferentes tipos, de acordo com seu objetivo (efetividade, eficácia, eficiência), em função do momento em que se realizam (avaliação *ex-ante* e *ex-post*, que se desdobra em avaliação de impacto ou de processo), da posição de quem realiza a pesquisa (interna ou externa), da escala de projetos (grandes e pequenos projetos) e dos seus destinatários (COHEN; FRANCO, 1993; ARRETCHÉ, 1998; SILVA, 2000). Para cada tipo de avaliação é apresentado um leque infundável de métodos, técnicas e instrumentos de aferição.

Não queremos aqui reproduzir essas abordagens, já fartamente debatidas na literatura especializada sobre metodologias avaliativas. Em nossa opinião, elas padecem de uma preocupação essencialmente tecnicista e gerencialista, pois enfatizam métodos e técnicas e carecem de análises qualitativas, dedicadas ao conteúdo e significado da política social e/ou programa avaliados. Do ponto de vista metodológico, adotam uma abordagem sequencial, que trata as políticas sociais como um conjunto de ações que possuem início, meio e fim, e não como processo de formulação, execução e consolidação de direitos e serviços sociais que devem ser permanentes e universais.

Essa abordagem sequencial explica as políticas sociais como sucessão linear de ações que, invariavelmente, seguiriam as seguintes etapas: a) identificação do problema (construção da agenda com base nas demandas); b) formulação de objetivos adaptados

ao problema identificado; c) tomada de decisão; d) implementação/execução; e) avaliação de processo e/ou impacto; f) extinção ou manutenção da política, em decorrência da avaliação. Essa perspectiva não considera as políticas sociais como resultado das históricas e contraditórias relações entre Estado e sociedade, em diferentes contextos históricos.

Embora alguns autores considerem que a abordagem sequencial tem a vantagem de propor um quadro de análise simples, que atribui ordem ao complexo processo de ações e decisões no campo da formulação, implementação e avaliação de políticas sociais, os limites da abordagem sequencial, contudo, são muito mais expressivos: a) apresenta visão linear e etapista, não considerando a complexidade dos fenômenos sociais e do processo de construção de respostas às questões sociais; b) postura teórica simplista, que concebe as políticas sociais como instrumentos de resolução de problemas individuais; c) supervaloriza as funções das políticas sociais e desconsidera que o enfrentamento das desigualdades sociais é muito mais complexo e se situa no âmbito da estrutura econômica e social (MULLER; SUREL, 1998).

As políticas e programas sociais nas relações entre Estado e classes sociais¹.

As políticas sociais não são apenas espaços de confrontação de tomadas de decisão, mas constituem elementos de um processo complexo e contraditório de regulação política e econômica das relações sociais (BEHRING; BOSCHETTI, 2006). Nesse sentido, a análise e avaliação de políticas sociais ultrapassam a mera disposição e utilização primorosa de métodos e técnicas racionais e operativos, preocupados com a relação custo-benefício ou com a eficiência e eficácia. A avaliação de políticas sociais deve se situar na compreensão do significado do papel do Estado e das classes sociais na construção dos direitos e da democracia.

Quando entendida como processo e resultado de relações complexas e contraditórias que se estabelecem entre Estado e classes sociais em cada contexto histórico, a análise das políticas sociais deve tentar superar enfoques restritos ou

¹ Esse item está parcialmente desenvolvido na obra *Política Social: fundamentos e história* (2006), de Elaine Behring e Ivanete Boschetti.



unilaterais, comumente utilizados para explicar sua emergência, funções ou implicações. Ao privilegiar os impactos das políticas sociais, as análises pluralistas se habituaram ao racionalismo tecnocrático que busca enxergar a eficiência e eficácia, sem discutir a (im)possibilidade de justiça social e equidade no capitalismo, e limitando-se a demonstrar os parcos e limitados impactos de programas específicos em situações bem delimitadas histórica e socialmente.

Em outro campo analítico, a tradição marxista tematiza, sobretudo a partir dos anos de 1970, o surgimento e desenvolvimento das políticas sociais, com a perspectiva de demonstrar seus limites e possibilidades na produção do bem-estar nas sociedades capitalistas (MISHRA, 1975). Esse campo, contudo, não é homogêneo, e alguns autores dessa tradição restringem as análises das políticas sociais a explicações unilaterais. São exemplos de análise unilateral aquelas que situam a emergência de políticas sociais como iniciativas exclusivas do Estado para responder a demandas da sociedade ou, em outro extremo, explicam sua existência exclusivamente como decorrência da luta e pressão da classe trabalhadora. Em ambas, predomina uma visão do Estado como esfera pacífica, desprovido de interesses e luta de classe. Também são exemplares, nessa direção, as abordagens que, ao estudar os efeitos das políticas sociais, as compreendem apenas como funcionais ao capitalismo. Nessa perspectiva, a política social é vista exclusivamente como mecanismo de favorecimento do capital, tanto do ponto de vista econômico quanto político. Pelo ângulo econômico, as políticas sociais assumem a função de reduzir os custos da reprodução da força de trabalho e elevar a produtividade, bem como manter elevado os níveis de demanda e consumo, mesmo em épocas de crise. Pelo ângulo político, as políticas sociais são vistas como mecanismos de legitimação da ordem capitalista pela via da adesão dos trabalhadores ao sistema (COIMBRA, 1987).

O problema, nesses enfoques, não é apresentar equívoco analítico, pois as políticas sociais assumem de fato essas funções. Mas são insuficientes e unilaterais porque não exploram devidamente as contradições inerentes aos processos sociais e, em consequência, não reconhecem que as políticas sociais podem ser funcionais também ao trabalho, quando conseguem garantir ganhos para os trabalhadores e impor limites aos ganhos do capital, como demonstrou Marx ao analisar as primeiras legislações fabris da

Inglaterra no século XIX e afirmar que as legislações sociais, ao impor limites ao capital, representam um ganho da economia do trabalho (MARX, 1984).

A investigação sob o enfoque do método dialético proposto por Marx consiste, precisamente, em situar e compreender os fenômenos sociais em seu complexo e contraditório processo de produção e reprodução, determinados por múltiplas causas e inseridos na perspectiva de totalidade. O princípio metodológico da investigação dialética da realidade social é o ponto de vista da totalidade concreta que, antes de tudo, significa que cada fenômeno pode ser compreendido como um momento do todo. Um fenômeno social é um fato histórico na medida em que é examinado como momento de um determinado todo e desempenha uma função dupla: definir a si mesmo e definir o todo, ser ao mesmo tempo produtor e produto, conquistar o próprio significado e ao mesmo tempo conferir sentido a algo mais (SWEEZY, 1983). Nesse sentido, todo fenômeno social analisado (e aqui se inserem as políticas sociais) deve ser compreendido em sua múltipla causalidade, bem como em sua múltipla funcionalidade.

Isso não significa dizer que a investigação dos fenômenos sociais deve conhecer todos os aspectos da realidade, sem exceções, e oferecer um quadro total da realidade, na infinidade dos seus aspectos e propriedade. Na verdade, os fatos expressam um conhecimento da realidade se são compreendidos como fatos de um todo dialético, isto é, determinados e determinantes desse todo, de modo que não podem ser entendidos como fatos isolados. Não podem ser compreendidos e explicados como átomos imutáveis, indivisíveis e indemonstráveis, ou seja, ao nos referirmos às políticas sociais, estas não podem ser avaliadas como fatos em si, mas sim como partes estruturais do todo (KOSIK, 1986).

Nessa perspectiva, deve considerar sua múltipla causalidade, as conexões internas, as relações entre suas diversas manifestações e dimensões. Do ponto de vista histórico é fundamental situar o surgimento da política social, relacionando-a com as expressões da questão social que determinaram sua origem (e que, dialeticamente, também sofrem efeitos da política social). Do ponto de vista econômico, é importante relacionar a política social com as questões estruturais da economia e seus efeitos para as condições

de produção e reprodução da vida da classe trabalhadora. Dito de outra forma, deve-se buscar relacionar as políticas sociais com as determinações econômicas que, em cada momento histórico, atribuem um caráter específico ou uma dada configuração às políticas sociais, assumindo, assim, um caráter histórico-estrutural. Do ponto de vista político, é importante conhecer as posições tomadas pelas forças políticas em confronto, desde o papel do Estado até a atuação de grupos que constituem as classes sociais e cuja ação é determinada pelos interesses da classe em que se situam.

Essas dimensões – história, economia e política – não devem ser entendidas como partes estanques que se isolam, superpõem ou se complementam, mas como elementos de um todo profundamente imbricado e articulado.

Do ponto de vista estrutural, é importante buscar compreender as raízes que explicam o surgimento, desenvolvimento e conformação das políticas sociais em cada momento histórico e em cada país especificamente. Muitos estudos já se dedicaram a tentar construir modelos avaliativos de políticas sociais², para tentar explicar como surgem as políticas sociais e também porque estas assumem características diferentes em cada país e em diferentes contextos socioeconômicos. Apesar da enorme diversidade de ângulos e pontos de vista, alguns aspectos parecem ser centrais quando se deseja ir além da descrição empírica de como as políticas se apresentam. Os estudos que intencionam explicar as multicausalidades das políticas sociais convergem na afirmação que as políticas sociais não são resultado apenas de decisões políticas de grupos ou tecnocratas que atuam no âmbito das instituições governamentais, conforme preconizam alguns autores como Santos (1987), que enfatiza a abordagem dos atores no âmbito do pluralismo. Também não podem ser explicadas apenas com base na teoria dos interesses e das necessidades, o que enfatizaria seu âmbito mais político. Tampouco podem ser resumidas como exclusivo resultado de imperativos do processo de produção capitalista, o que enfatizaria o âmbito mais econômico (OFFE, 1991).

Entendemos que alguns elementos são fundamentais para explicar o surgimento e desenvolvimento de um determinado tipo de política social em um contexto sócio-

² Conforme Liana Aureliano e Sônia Draibe, *A especificidade do welfare state brasileiro*, 1990.



histórico definido. O primeiro é a natureza do capitalismo, seu grau de desenvolvimento e as estratégias de acumulação prevalentes. O segundo é o papel do Estado na regulamentação e implementação das políticas sociais, e o terceiro é o papel das classes sociais. Nessa direção, não se pode explicar a gênese e desenvolvimento das políticas sociais sem compreender sua articulação com a política econômica. Assim, é imprescindível analisar aspectos centrais da política econômica, como índices de inflação, taxas de juro, taxas de importação/exportação, distribuição do produto interno bruto nos orçamentos das políticas econômica e social, grau de autonomia do Estado na condução da política econômica, acordos assinados com organismos internacionais, como Fundo Monetário Internacional, grau de acumulação e concentração da riqueza socialmente produzida, de modo a mostrar seus efeitos sobre a conformação das políticas sociais.

Do ponto de vista político, é importante que a análise contemple o papel do Estado em sua relação com os interesses das classes sociais, sobretudo na condução das políticas econômica e social, no sentido de identificar se atribui maior ênfase nos investimentos sociais ou prioriza políticas econômicas; se atua na formulação, regulação e ampliação (ou não) de direitos sociais; se possui autonomia nacional na definição das modalidades e abrangência das políticas sociais ou segue imperativos dos organismos internacionais; se investe em políticas estruturantes de geração de emprego e renda; se fortalece e respeita a autonomia dos movimentos sociais; se a formulação e implementação de direitos favorece os trabalhadores ou os empregadores³. Enfim, deve-se avaliar o caráter e as tendências da ação estatal e identificar os interesses que se beneficiam de suas decisões e ações.

Da mesma forma, é fundamental identificar as forças políticas que se organizam no âmbito da sociedade civil e que interferem na conformação da política social, no sentido de identificar sujeitos coletivos de apoio e/ou de resistência a determinada política social, bem como sua vinculação a interesses de classe. Essas forças sociais tanto podem se situar no âmbito dos movimentos sociais de defesa de trabalhadores quanto de defesa

³ Um bom exemplo de formulação de direitos que revelou a posição favorável do poder executivo aos empregadores foi o recente veto do presidente da República aos itens que ampliavam direitos do FGTS e do seguro desemprego para empregadas domésticas.

de interesses de empregadores e empresariado, como também de organizações não-governamentais que muitas vezes se autoproclamam “imparciais”, mas que uma análise mais minuciosa acaba revelando seus interesses de classe.

Esses elementos não constituem tópicos ou indicadores de análise, ao contrário, devem permear e estruturar as avaliações de políticas sociais, de modo a constituir os elementos que permitirão ao avaliador atribuir sentido e significado às políticas sociais e compreender que são as relações de poder, de coerção e de ameaça, legal e politicamente sancionadas, bem como as oportunidades correspondentes da realização de interesses, que determinam o grau de “justiça social” que a política social tem condições de produzir (OFFE, 1991).

2 Aspectos para análise e avaliação das políticas sociais

Analisar as políticas sociais na perspectiva acima exposta pressupõe, além da incorporação das dimensões enunciadas, conhecer a conformação da política social ou programa social avaliado, que muitos autores designam de quadro institucional da política social (LAUTIER; THÉRET, 1993). Esses aspectos, para efeitos didáticos, podem ser considerados como planos de análise que, no seu conjunto, atribuem sentido à gama de indicadores empíricos que os avaliadores podem lançar mão para subsidiar suas análises.

A indicação desses aspectos neste texto não esgota a variedade de possibilidades que pode ser explorada no processo de análise e avaliação de políticas sociais, de acordo com os objetivos e intenções da avaliação. Sua adoção⁴, contudo, se revela como caminho profícuo no sentido de: 1) buscar analisar a política em sua totalidade, a partir da incorporação analítica dos principais aspectos que a constituem; 2) revelar o caráter contraditório existente entre as determinações legais e a operacionalização da política social; em outros termos, verificar até que ponto os conceitos fundantes das normas legais são estruturadores da política social; 3) articular tanto os determinantes

⁴ Utilizamos essa abordagem analítica para analisar a Política de Assistência Social no livro intitulado “Assistência Social no Brasil: um Direito entre Originalidade e Conservadorismo”, 2 ed. Brasília, 2003, e na pesquisa de avaliação dos 10 anos de implantação da Lei Orgânica de Assistência Social, intitulada “LOAS + 10. Avaliação dos 10 Anos de Loas: o Olhar dos Conselhos Estaduais, Municipais e do DF, Brasília, 2003.

estruturais que conformam a política social quanto as forças sociais e políticas que agem na sua formulação e execução.

É possível sinalizar alguns aspectos que constituem elementos empíricos de análise para delineamento do quadro institucional que conforma a política ou programa social avaliado: 1) os direitos e benefícios estabelecidos e assegurados; 2) o financiamento (fontes, montantes e gastos); 3) gestão (forma de organização) e controle social democrático (participação da sociedade civil). Cada um desses aspectos pode ser desdobrado em inúmeros fatores e indicadores, de acordo com os objetivos da avaliação. Apresentamos abaixo um conjunto, evidentemente não exaustivo, que pode ser utilizado na análise de diferentes políticas sociais e que podem constituir um arsenal de fontes empíricas para a análise. A compreensão e explicitação conceitual do seu significado, contudo, serão sempre determinadas pelo arcabouço teórico que o avaliador adotará como referência⁵.

2.1 Aspecto 1: Configuração e abrangência dos direitos e benefícios

O objetivo deste aspecto é delinear um quadro dos direitos e/ou benefícios previstos e/ou implementados pelas políticas e/ou programas sociais, de modo a chegar o mais próximo possível do estabelecimento de suas características essenciais. Para tal, deve explicitar elementos que possam explicar sua natureza, função, abrangência, critérios de acesso e permanência e formas de articulação com as demais políticas econômicas sociais.

Indicador 1 - Natureza e tipo dos direitos e benefícios previstos e/ou implementados: delinear a natureza da política e/ou programa significa conhecer e explicitar suas propriedades e qualidades intrínsecas, de modo a mostrar a tendência evolutiva, bem como sua possibilidade de responder à determinada situação social e contribuir para reduzir desigualdades sociais. Para tanto, vários elementos/informações podem ser considerados, como: se está reconhecido em legislação como direito

⁵ A análise e avaliação de uma política social, por mais que adote um rigoroso instrumental metodológico, serão sempre determinadas e direcionadas pelas referências teóricas adotadas pelos avaliadores, que atribuirão sentido e significado ao conteúdo da avaliação.

reclamável judicialmente ou não; se é um benefício que requer contribuição prévia ou se é um benefício não contributivo; se é reconhecido e implementado sob a ótica do direito ou se é executado de forma clientelista; se tem caráter universal ou seletivo; se garante benefícios monetários (em dinheiro) ou em bens e serviços; se tem continuidade ou se é eventual e incerto; se existem (e quais são) critérios definidores dos montantes dos benefícios (para o benefício em espécie). Muitos outros indicadores podem e devem ser agregados, de acordo com a especificidade da política ou programa avaliado e com os objetivos da avaliação.

Indicador 2 – Abrangência: a identificação da abrangência contribui para revelar o alcance da política e/ou programa avaliado. O principal dado que compõe esse indicador é o número de pessoas beneficiadas; mas este, se apresentado isoladamente, não revela, necessariamente, o que se quer demonstrar. Assim, esse indicador deve sempre ser relacionado ao universo a que a política e/ou programa deveria se destinar. Por exemplo, se num universo de 10 milhões de crianças em idade de 0 a 4 anos, apenas 1 milhão for beneficiada pelo programa de creche, embora esse seja um direito previsto em lei, pode-se afirmar que sua abrangência é restrita, pois atinge apenas 10% do universo a quem deveria se destinar.

Indicador 3 – Critérios de acesso e permanência: os critérios de acesso e permanência dos cidadãos em determinada política e/ou programa social são reveladores de sua intencionalidade e capacidade de inclusão e/ou exclusão do acesso. Quanto mais rigorosos e restritos forem os critérios de acesso e permanência, mais focalizados e seletivos a política e/ou programa tendem a ser. Assim, é importante associar os critérios de acesso às condicionalidades para permanência. Os critérios para acesso podem ser relativos à idade, rendimento (em geral os programas voltados para indivíduos ou famílias de baixa renda), composição familiar (exemplo de programas voltados apenas para famílias mono parentais ou famílias com crianças), condição física (programas direcionados para pessoas com deficiência ou doenças específicas). As condicionalidades para permanência podem ser extremamente variadas, indo desde a participação na execução do programa, até a permanência de filhos na escola (caso do programa bolsa família). Os critérios de acesso e permanência, associados à

abrangência, são fatores fundamentais para determinar a universalidade das políticas e/ou programas sociais e definir o tipo de direito que garantem.

Indicador 4 – Formas e mecanismo de articulação com outras políticas sociais: considerando que cada política e/ou programa social se destina a situações específicas (saúde, educação, habitação, previdência, assistência, transporte, trabalho, etc.), é fundamental perceber se existe articulação e complementaridade entre a política avaliada e as demais, o que possibilita realizar uma avaliação mais ampla sobre as possibilidades do conjunto das políticas sociais assegurar a satisfação das necessidades básicas dos cidadãos.

2.2 Aspecto 2: Configuração do financiamento e gasto

A análise do financiamento e gasto no âmbito das políticas sociais é um fecundo caminho para compreender sua estrutura orçamentária e seus impactos na natureza e alcance dos direitos, já que o tipo, montante e modo de financiamento são definidores da existência, concepção, efetivação e extensão das políticas sociais (FAGNANI, 1998). Esse aspecto contempla a análise e avaliação das fontes dos recursos, bem como o montante dos gastos na política e/ou programa avaliado, de modo a verificar se possui caráter regressivo ou progressivo e quais são as implicações na abrangência e concepção dos direitos.

Indicador 1 – Fontes do financiamento: a partir da identificação das fontes de financiamento é possível compreender a origem dos recursos e identificar “quem paga a conta” na garantia de políticas sociais. As fontes de financiamento revelam se o recurso é proveniente de impostos que sobrecarregam os trabalhadores (e nesse caso são regressivas) ou se oneram os empregadores e o capital (nesse caso podem ser progressivas e contribuir para redistribuir renda)⁶. No Brasil, a estrutura tributária e orçamentária das políticas sociais tem uma tendência a onerar os assalariados com baixo e médio rendimento, o que contribui para manter e aprofundar a concentração de

⁶ No texto “Orçamento da seguridade social e política econômica: perversa alquimia”, de Ivanete Boschetti e Evilásio Salvador (2006), pode ser encontrada explicação sobre caráter progressivo e regressivo das fontes de financiamento.

renda e aumentar as desigualdades sociais. Esse é um dos elementos que faz com que as políticas sociais brasileiras não tenham fortes impactos na redistribuição e desconcentração de renda. Além da identificação dos impostos que originam os recursos, pode-se verificar sua procedência (impostos municipais, estaduais ou nacional), se estão alocados em rubricas específicas nas leis orçamentárias, se há vinculação entre receitas e despesas, o que pode garantir continuidade e manutenção da política e/ou programa social avaliado.

Indicador 2 – Direção dos gastos: corresponde à análise da aplicação dos recursos de uma política e/ou programa social, e pode contemplar duas dimensões fundamentais para se conhecer o destino dos recursos públicos: 1) a distribuição dos recursos entre programas, projetos, benefícios e serviços que integram uma política social, o que possibilita analisar o grau de prioridade recebido pelos programas no âmbito da política social analisada; 2) distribuição federativa/geográfica dos recursos entre Estados e municípios, o que permite identificar as regiões que recebem prioridade e relacionar com as necessidades e índices socioeconômicos locais. É importante identificar os critérios utilizados para essa distribuição dos recursos.

Indicador 3 – Magnitude dos gastos: a análise do volume de investimentos nas políticas e/ou programas sociais objetiva verificar se houve manutenção, crescimento, redução ou realocação dos recursos. Para tanto, é fundamental realizar uma análise longitudinal que demonstre o comportamento dos gastos pelo menos durante três anos, para efeito de comparação. Nesse aspecto, pode-se observar: 1) comparação entre os recursos aprovados e aqueles efetivamente executados, pois geralmente os recursos aprovados não são totalmente executados, o que implica redução ou descontinuidade dos programas; os recursos aprovados e não executados, normalmente, voltam para o orçamento dos governos e podem ser realocados para outras ações ou funções, como geração do superávit primário, por exemplo; 2) percentual de crescimento ou redução de recursos ao longo dos anos, pois muitas vezes ocorre crescimento nominal, mas o percentual de crescimento é inferior aos índices inflacionários, ou decresce ao longo dos anos, de modo que ao final de longo período, o valor do recurso aplicado na política e/ou programa social é insuficiente para sua manutenção ou ampliação. A análise da

magnitude dos gastos pode ser enriquecida e clareada com o estabelecimento de comparações e relações: por exemplo, o percentual dos gastos em relação ao orçamento geral, em relação ao PIB, em relação ao gasto com juros, etc.

2.3 Aspecto 3 – Gestão e controle social democrático

Este aspecto da análise tem por objetivo demonstrar como está estruturada a organização e gestão da política e/ou programa avaliado, tendo como parâmetro os princípios contemporâneos de gestão federada estabelecidos na Constituição Federal e como ocorre a participação e controle popular. Na Constituição Federal, foram estabelecidas diretrizes de descentralização com autonomia das esferas governamentais e participação da sociedade no controle das ações governamentais, como base para estruturação das relações entre os poderes públicos das três instâncias e entre estes e a sociedade civil na implementação das políticas sociais. Nessa direção, a avaliação de organização, gestão e controle social pode levar em consideração vários fatores, como os apontados abaixo.

Indicador 1: Relação entre as esferas governamentais: o principal interesse é compreender os papéis assumidos em cada uma das esferas – federal, estadual e municipal – na perspectiva de identificar se há autonomia das instâncias, se a definição de atribuições respeita e fortalece a descentralização na formulação e execução do política e/ou programa social analisado; objetiva verificar a quem cabe a definição de normas e diretrizes, a quem cabe a responsabilidade de financiamento e se ocorre complementação na aplicação dos recursos ou se há sobrecarga de alguma(s) instância(s); se há superposição de ações e competências; se existe estrutura institucional adequada (recursos materiais, financeiros, equipamentos e pessoal) e necessária à implantação da política social.

Indicador 2 – Relação entre estado e organizações não-governamentais: é cada vez mais frequente a participação de organizações não-governamentais (ONGs) na defesa de direitos e na execução de políticas e/ou programas sociais. Nesse sentido, é fundamental avaliar e compreender a relação que se estabelece entre os órgãos públicos e as

organizações não-governamentais (ONGs) que atuam na implementação da política e/ou programa avaliado; algumas questões podem nortear a análise: qual é o papel e a responsabilidade do Estado e das organizações não-governamentais na condução da política e/ou programa? O Estado assume a primazia da responsabilidade ou ocorre transferência de ações e responsabilidades para a sociedade? O Estado financia e repassa recursos para as ONGs? O Estado acompanha a aplicação dos recursos pelas ONGs? As ONGs atuam na perspectiva de defesa dos direitos ou executam programas com recursos públicos? Neste caso, o fazem com respeito aos direitos de cidadania ou atuam na perspectiva de benemerência e filantropia?

Indicador 3 – Participação e controle social democrático: busca analisar os mecanismos de controle que a sociedade dispõe para acompanhar e fazer valer o exercício da cidadania; esse indicador implica discutir o papel e as atribuições dos movimentos sociais e dos Conselhos de gestão, instituídos após a Constituição de 1988. Um dado importante é o grau de mobilização e participação social em torno de determinada política e/ou programa social, o que pode ser percebido na identificação de existência de Fóruns específicos, na realização e participação da população em conferências e conselhos, na existência de ações sistemáticas e planejadas para socialização de informações e mobilização. Outro dado importante é compreender a criação, estrutura e funcionamento dos Conselhos, com observação dos seguintes elementos: estrutura física e equipe técnica do Conselho, existência e garantia de recursos para financiamento dos Conselhos, processo de escolha e nomeação dos conselheiros, composição do colegiado para verificar se existe paridade entre Estado e sociedade civil, caráter e periodicidade das reuniões do Conselho, formas de encaminhamento e acompanhamento das decisões (deliberações) do Conselho. Outro dado que pode ser analisado se refere à atuação e autonomia do Conselho, a fim de verificar como estes realizam o acompanhamento e fiscalização das ações governamentais, se participam no processo de planejamento da política correspondente, se analisam os relatórios anuais referentes ao órgão gestor; se discutem politicamente o conteúdo, abrangência, alcance e funções da política social; se possuem autonomia na tomada de decisões sobre as políticas sociais, frente ao poder executivo; se suas decisões (deliberações) são cumpridas pelo poder executivo.



Os aspectos e indicadores apontados acima são elementos que podem ser considerados na análise e avaliação, na perspectiva de delinear o quadro institucional que dá forma às políticas e/ou programas sociais. A compreensão do sentido e significado desses aspectos, contudo, é profundamente determinada pelas referências teóricas que sustentam a análise do avaliador. Assim, o método (caminho) de análise e avaliação é um instrumento que deve ser inserido no arcabouço teórico que lhe dá sentido e direção.

Referências

AGUILAR, Maria José; ANDER-EGG, Ezequiel. *Avaliação de Serviços e Programas Sociais*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1995.

ARRETCHE, Marta. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth. *Avaliação de Políticas: uma Questão em Debate*. São Paulo: Cortez Editora; IEE/PUC/SP, 1998. p. 29-39.

BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete. *Política Social: Fundamentos e História*. São Paulo: Cortez Editora, 2006.

BOSCHETTI, Ivanete (Coord.) *Avaliação dos Dez Anos de Implementação da Lei Orgânica de Assistência Social: o Olhar dos Conselhos Estaduais, Municipais e do Distrito Federal*. Brasília: CNAS, 2003.

BOSCHETTI, Ivanete. *Assistência social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo*. 2. ed. Brasília: GESST/SER/UnB, 2003.

BOSCHETTI, Ivanete; SALVADOR, Evilásio. Orçamento da Seguridade Social e Política Econômica: Perversa Alquimia. *Revista Serviço Social e Sociedade*, v. 87, São Paulo, Cortez Editora, 2006.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. *Avaliação de Projetos Sociais*. Petrópolis: Vozes, 1994.

COIMBRA, Marcos. Abordagens Teóricas ao Estudo das Políticas Sociais. In: *Política Social e Pobreza*. Rio de Janeiro: Zahar Editor, 1987.

FAGNANI, Eduardo. Avaliação do Ponto de Vista do Gasto e Financiamento das Políticas Sociais. In: RICO, Elizabeth. *Avaliação de Políticas: uma Questão em Debate*. São Paulo, Cortez Editora; IEE/PUC/SP, 1998.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A Política da Avaliação de Políticas Públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 20, n. 59, out. 2005. Disponível em: <www.scielo.org.br>. Acesso em: 1 jun. 2009.

KOSIK, Karel. *Dialética do Concreto*. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

LAUTIER, Bruno ; THÉRET, Bruno. Etat et protection sociale : une comparaison entre l'Europe et l'Amérique latine. *Cahiers des Amériques latines*, n. 15, Paris, 1993.

MARX, K. Legislação fabril. Cláusulas sanitárias e educacionais e sua generalização na Inglaterra. In: *O Capital*. v. I, tomo II, São Paulo: Cultural, 1984.

MENY, Yves; THOENING, Jean-Claude. *Politiques Publiques*. Paris: Presses Universitaires de France, 1989.



MISHRA, Ramesh. *Marx e o Bem Estar*, 1975. (original: Marx and Welfare State, in Sociological) *Review*, New Series, v. 23 (2), maio 1975. (Texto traduzido pela professora Potyara Pereira).

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. *L'Analyse des Politiques Publiques*. Paris: Editions Montchrestien, 1998.

OFFE, C. Algumas contradições do Estado social moderno. In: *Trabalho e sociedade: problemas estruturais e perspectivas para o futuro da sociedade do trabalho*. Rio de Janeiro : Tempo Universitário, 1991.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e Justiça*. A Política Social na Ordem Brasileira. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SILVA E SILVA, Maria Ozanira. Execução e Avaliação de Políticas e Programas Sociais. In: *CFESS/ABEPSS/CEAD/UnB*. Capacitação Continuada em Serviço Social e Política Social, Módulo 4. Brasília, UnB, 2000.

SWEEZY, Paul. O Método de Marx. In: *Teoria do Desenvolvimento Capitalista*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.