

017

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

SESSÕES TEMÁTICAS



AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: O “ESTADO DA ARTE” DA PRODUÇÃO EM PERIÓDICOS NO BRASIL

Teresinha Fernandes Dantas Sousa (UERN)
Márcia da Silva Pereira Castro (UERN)

INTRODUÇÃO

A avaliação da política de assistência social, assim como outras áreas de políticas públicas sociais (Educação, Saúde etc.), tem ganhado impulso nas duas últimas décadas, o que tem repercutido no alargamento de sua produção no âmbito acadêmico. É nesse cenário que a produção que envolve o tema sobre a avaliação da política de assistência social tem se apresentado de diferentes formas, já que vem se desenvolvendo para além do espaço acadêmico; dessa forma, é perceptível a prática da avaliação por grupos/equipes que prestam consultoria, assessoria e/ou monitoramento aos órgãos estatais.

Como resultante tem-se produções que se encontram dispersas em teses, dissertações, artigos e livros. Grande parte delas estão nos repositórios das universidades que abrigam os programas de pós-graduação em que as dissertações e teses foram defendidas. Os artigos em revistas/periódicos temáticos e livros também dispõem de algumas produções, contudo, uma parte circula por editoras comerciais e, em menor volume, por editoras universitárias, sendo que a maioria dos artigos são dispostos em revistas/periódicos que possuem versão para consultas *on line*.

A pretensão foi compilar esses estudos e, assim, identificar os principais recortes programáticos avaliados, bem como as tendências teórico-conceituais, metodológicas e ideológicas presentes na produção acadêmica voltada para a avaliação da política pública de assistência social. Do mesmo modo, se vislumbra o mapeamento dos/as autores/as que se situam no campo de estudo da assistência social que têm se apropriado da literatura mais ampla de políticas públicas e, mais especificamente, da sua avaliação.

Em alguns campos já se identifica um número expressivo de produções como, por exemplo, na política de Educação (SOUSA, 2005) que é reconhecida a área pioneira no Brasil a desenvolver estudos avaliativos. Quanto à política de assistência social, nos últimos anos é que se tem percebido um aumento no número de avaliações, particularmente, a partir do último lustro da década de 1990 após a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei nº 8.742, em 07/12/1993 (ALVES, 2007; BOSCHETTI, 2009; ROMERA; PAULILO, 2009; SILVA, 2001; SOUZA, 2014).

É salutar destacar que o impulso inicial do presente estudo foi precedido por vários momentos, dentre eles, os debates veiculados no Grupo Interdisciplinar de Estudos e Avaliação de Políticas Públicas (GIAPP) que foram delineando algumas interrogantes, já que as ponderações que daí emergiram apontavam para uma multiplicidade de produções que, mesmo se caracterizando como avaliações, algumas não vinham se apropriando do arcabouço teórico que fundamentam a área de avaliação de políticas públicas. Esses debates consolidaram o que já havíamos identificado desde 2008, quando realizamos um levantamento preliminar e assistemático acerca de produções sobre avaliação de políticas públicas e nos deparamos com alguns equívocos na apropriação da literatura por parte de alguns estudos/pesquisas. Essas ambiguidades foram identificadas nos anos seguintes; mesmo com a crescente produção de estudos acerca da temática que eram decorrentes de pesquisas realizadas e apresentando distintas abordagens e recortes programáticos, o uso da literatura de avaliação de políticas públicas era rarefeito.

Assim, a partir das “incurções reflexivas” que realizamos no último decênio, ficou perceptível a importância de se debruçar em uma pesquisa que evidenciasse o mapeamento geral dos estudos sobre avaliação da política pública de assistência social, dada a iminente lacuna apontada pelos estudos realizados até então, já que indicavam uma intermitência na produção bibliográfica. São produções que fomos nos deparando ao longo de nossas pesquisas sobre a política de assistência social e que, por refletirem os referenciais utilizados do campo das políticas públicas, nos instigou a sistematizar esse “estado da arte”, como forma de buscar informações sobre o que se tem produzido, mas é pouco divulgado (FERREIRA, 2002).

Para tanto, desenvolvemos a pesquisa intitulada *Avaliações da política de assistência social no Brasil: um estudo analítico e bibliométrico a partir das abordagens/produções acadêmicas* no período de abril de 2017 a março de 2019. A pretensão da pesquisa foi reunir, primeiramente, informações dos estudos/produções em teses, dissertações, livros e artigos de revistas/periódicos e que foram mapeados, inicialmente, através da bibliometria para, em seguida, serem analisados e, assim, identificar tendências e/ou abordagens metodológicas presentes na produção acadêmica que diz respeito à avaliação da política pública de assistência social.

Nesse percurso de dois anos de pesquisa, dividimos a coleta de dados em dois momentos. Um primeiro que abrangeu o período de abril de 2017 a março de 2018¹, e, um segundo de junho de 2018 até maio de 2019². Em dezembro de 2018, com parte dos dados que obtivemos nas buscas em teses e dissertações, socializamos o que foi sistematizado através do artigo *O “estado da arte” das produções acadêmicas sobre avaliação da PNAS*³ (CASTRO; SOUSA, 2018) que foi publicado pela Revista Científica da FAPERN⁴ em coautoria com a bolsista de PIBIC/CNPq.

Nessa perspectiva, se construiu possibilidades de mapear, além das produções, os/as autores/as que têm se apropriado da literatura de políticas públicas e, por sequência, da avaliação da política de assistência social. Através da bibliometria, esse mapeamento pretendeu recuperar, estudar e avaliar a produção brasileira que versa sobre a avaliação da política de assistência social na perspectiva de identificar a evolução das produções na área (SILVA; HAYASHI; HAYASHI, 2011). Convém ressaltar que utilizada isoladamente, a bibliometria no campo das ciências sociais e humanas encontra limitações devido seu recorte quantitativo e, por isso, recorreremos ao uso de outras técnicas de viés qualitativo como, por exemplo, a triangulação de métodos (MINAYO, 2005) para subsidiar as análises para além dos dados estatísticos.

Ancorados nessa premissa, o presente artigo intitulado *Avaliação da política de assistência social: o “estado da arte” da produção em periódicos no Brasil* se constitui em um recorte do projeto mais amplo acima citado (*Avaliações da política de assistência social no Brasil: um estudo analítico e bibliométrico a partir das abordagens/produções acadêmicas*), cujo objetivo mais geral era analisar as tendências e/ou abordagens metodológicas na produção acadêmica sobre avaliação da política de assistência social no Brasil. Por ora, o texto expõe a ampliação das reflexões e dos dados obtidos anteriormente no mapeamento das teses e dissertações; assim, o foco aqui foi no intento de acrescer às já existentes, as produções em periódicos no mapeamento daquelas obtidas anteriormente. Dessa forma, foram selecionados textos sobre a avaliação da política de assistência social que possuíssem em seus títulos ou palavras-chaves termos diretamente ligados à avaliação de políticas públicas, tais como: avaliação, monitoramento, teste, eficácia, eficiência, efetividade, resultados, efeitos, impactos, dentre outras que são inerentes ao campo temático. Esse foi um critério adotado desde o início do projeto maior, mesmo sabendo-se que alguns trabalhos fazem uso desses termos, mas sem apropriar-se do arcabouço teórico específico da área temática de avaliação de políticas públicas; por outro lado, alguns textos podem não explicitar o foco central da avaliação, mas viabilizaram estudos avaliativos, o que requereu uma análise criteriosa sobre a seleção do material pesquisado.

¹ A pesquisa desenvolvida entre 04/2017 e 03/2018, foi institucionalizada e contou com a participação de uma bolsista do Programa Institucional de Iniciação Científica da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (PIBIC/UERN).

² Assim como o momento anterior, a pesquisa desenvolvida entre 06/2018 e 05/2019, foi institucionalizada e teve a participação de uma bolsista do Programa Institucional de Iniciação Científica da Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PIBIC/CNPq).

³ Nosso recorte se deu a partir da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) aprovada em 2004, porque foi a partir desse período que houve um maior empenho com a questão da avaliação da política de assistência social.

⁴ Fundação de Apoio à Pesquisa do Rio Grande do Norte (FAPERN).

Diante o exposto, o objetivo do presente trabalho é socializar os dados/informações que foram obtidos através do mapeamento realizado entre junho de 2018 a maio de 2019. Para tanto, resgatamos alguns dados obtidos entre abril de 2017 e março de 2018 (CASTRO; SOUSA, 2018⁵) como forma de analisarmos esses dados numa perspectiva de totalidade na sistematização do “estado da arte” dos estudos sobre avaliação da política pública de assistência social, à semelhança de diversas áreas de conhecimento que já possuem trabalhos publicados e podem ser acessados para embasar outras pesquisas (LOPES; TINÔCO; SOUZA, 2011; SOUSA, 2005; SOUZA, 2003; FERREIRA, 2002).

AVALIAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA NO BRASIL: A ESPECIFICIDADE DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

No Brasil, a avaliação de políticas públicas tem sido um campo de estudo que vem se ampliando significativamente nas últimas décadas e sua produção tem sido identificada em diferentes áreas de conhecimento como saúde, assistência social, políticas agrícolas, entre outras, com destaque para o campo da educação, já que nele se identifica um número expressivo de produções (SOUSA, 2005) que é reconhecidamente a área pioneira a desenvolver estudos avaliativos. Quanto à política de assistência social, nos últimos anos é que se tem percebido um número ascendente de produções, particularmente, a partir do final da década de 1990 (ALVES, 2007; BOSCHETTI, 2009; ROMERA; PAULILO, 2009; SILVA, 2001; SOUZA, 2014). São trabalhos que, comumente, encontram-se disseminados em revistas especializadas, livros, teses e dissertações, havendo uma concentração significativa nos repositórios das universidades que abrigam os programas de pós-graduação em que as dissertações e teses foram defendidas.

A emersão de produções sobre avaliação da política de assistência social, tanto no interior do universo acadêmico, quanto externamente, foi potencializada a partir da aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) em 1993 (Lei nº 8.742, de 07/12/1993) e, mais precisamente, após a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004, que demandava a prioridade de um sistema de monitoramento e avaliação.

A formulação e a implantação de um sistema de monitoramento e avaliação e um sistema de informação em assistência social são providências urgentes e ferramentas essenciais a serem desencadeadas para a consolidação da Política Nacional de Assistência Social e para a implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Trata-se, pois, de construção prioritária e fundamental que deve ser coletiva e envolver esforços dos três entes da federação (BRASIL, 2004).

Se a partir do final da década de 1990 se identifica a emersão de produções de caráter avaliativo, com a aprovação da PNAS e criação do Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais, ambos em 2004, as pesquisas foram apontando resultados dos processos de implementação da citada política, tanto pelos órgãos oficiais dos governos, quanto pelas instituições de ensino e pesquisa.

O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais foi instituído pelo Estado brasileiro a convite da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO)⁶, sob a responsabilidade do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e através da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI)⁷. Essa prática de avaliação de políticas públicas por parte do Estado ganha maior legitimidade com a aprovação do Sistema de Avaliação do Plano Plurianual (Decreto nº 5.233, de 06/10/2004)⁸, fatos estes que potencializaram o interesse de pesquisadores em aprofundar as discussões no campo da avaliação de políticas públicas (CASTRO, 2014a).

No *site* do MDS⁹ pode-se verificar esse impulso diante o número significativo de produções resultantes de pesquisas de avaliação realizadas através de editais, bem como por consultores/assessores *ad doc*. Como resultante, as produções são bastante diversificadas tendo em vista o objetivo de cada pesquisa realizada. Na sua maioria são avaliações de programas e/ou projetos da PNAS, mas também programas e projetos de outras políticas públicas como, por exemplo, Segurança Alimentar e Nutricional, que são recorrentes e não devem ser olvidadas dada sua transversalidade com a política de assistência social. Ou seja, comumente, as pesquisas, produções e/ou publicações se concentram em determinados recortes programáticos já que a política de assistência social engloba uma série de programas, projetos, ações e serviços e que houve um aumento quantitativo considerável desses estudos por recortes programáticos.

⁵ A recorrência a alguns dados e análises publicados em Castro e Sousa (2018) no trabalho ora apresentado é frequente, dado que fazem parte de um único projeto, mas que, por questões metodológicas e cronológicas, foram subdivididas.

⁶ Informações obtidas do primeiro volume de uma série especial sobre experiências governamentais brasileiras sobre políticas públicas de corte social (UNESCO, 2006).

⁷ 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).

⁸ Em outubro de 2006, foi aprovada a Portaria n. 329 que instituiu e regulamentou a Política de Monitoramento e Avaliação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Já em 2008 o Decreto nº 5.233 foi substituído pelo Decreto nº 6.601 de 10/10/2008 que dispunha sobre a gestão do Plano Plurianual 2008-2011 e de seus programas.

⁹ No endereço <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/portal/index.php?grupo=182> é possível ter acesso a várias publicações como resultados de pesquisas de avaliação publicados em diferentes formatos: Cadernos de Estudos, Boletim Técnico, Sumário Executivo etc.

Nessas publicações do MDS, as pesquisas de avaliação de programas, projetos e ações, deixam perceptível o viés avaliador que o Estado foi assumindo ao longo dos anos; o que não deixa de ser importante para se publicizar os resultados e possíveis impactos das políticas públicas sobre a vida dos sujeitos beneficiários. Contudo, são avaliações que incorporam aspectos mais quantitativos devido a utilização de determinadas metodologias mais tecnicistas. Por sequência, seus resultados se apresentam muito mais como uma “prestação de contas” que se detêm na monitoria e não exploram o potencial que uma avaliação de fato pode proporcionar que seria a superação de dificuldades e obstáculos no momento da implementação das políticas. Dada essa realidade, é correiro se admitir que as avaliações são inerentemente punitivas porque não proporcionam sugestões de melhoria para as políticas, mas sim apontar metas e resultados restritos (CASTRO; SOUSA, 2018).

Contudo, não se pode olvidar que, paralelamente, a essa produção potencializada pelo Estado, ainda no início dos anos 2000, quando se teve um *boom* nas pesquisas de avaliação, emergiu perspectivas diferenciadas sobre a avaliação de políticas públicas, especificamente, sobre a política assistência social. Ou seja, verificou-se um contraponto entre as pesquisas avaliativas por parte da gestão estatal e a produção de trabalhos acadêmicos sob outros referenciais teórico-metodológicos que, comumente, contestavam a perspectiva avaliativa governamental. Autoras como Draibe (2001) e Silva (2001) já chamavam a atenção para alguns aspectos qualitativos que deveriam ser observados nas avaliações das políticas públicas; que os dados não se detivessem apenas em quantificações de metas e objetivos, mas que fossem capazes de incorporar dados advindos dos sujeitos beneficiários.

No âmbito da política de assistência social, especificamente, uma pesquisa/produção que pode ser considerada uma quebra de paradigma frente à maioria dos trabalhos do início dos anos 2000, foi desenvolvido por Boschetti (2003) através da pesquisa intitulada “Avaliação dos dez anos de implementação da Lei Orgânica de Assistência Social: o olhar dos conselhos estaduais, municipais e do distrito federal”. A proposta da pesquisa contemplou a participação dos sujeitos que atuavam nos conselhos nas três esferas federativas. Muito embora, ainda que se identifique lacunas no que diz respeito ao referencial teórico-metodológico da avaliação de políticas públicas, não se pode denegar a importância dos dados que a pesquisa pôde sistematizar acerca da política de assistência social. E o mais importante, a partir da voz dos sujeitos responsáveis pelo controle social da citada política (CASTRO; SOUSA, 2018).

Estes aspectos referendam o que Silva (2001) já afirmava:

No campo profissional, as avaliações são deliberadas, sistemáticas e complexas, orientando-se pelo método científico e apresentando um caráter público. Incluem, necessariamente, uma dimensão que é técnico-metodológica; e outra, que é política; ambas, também necessariamente articuladas. Trata-se da pesquisa avaliativa, de caráter aplicado, que se utiliza de métodos e técnicas da pesquisa social (SILVA, 2001, p. 48).

A pesquisa social de enfoque qualitativo tem sido, cada vez mais, utilizada pela avaliação de políticas públicas nas mais diversas áreas (ARCOVERDE, 2014; REVISTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 2013), dada sua importância em aprimorar o desenho das políticas a favor dos seus beneficiários, o que requer a utilização concomitante de dados quantitativos e qualitativos prezando pelas dimensões técnicas e políticas (SILVA, 2001).

As pesquisas de caráter qualitativo se alargaram no período em que as abordagens *bottom-up* surgiram, na década de 1970, como questionamento ao paradigma conceitual e metodológico adotado pelas pesquisas de abordagem *top down* das políticas públicas. No Brasil, a presença de pesquisas de caráter qualitativo também já se fazia presente desde meados da década de 1970, mas o caráter tecnicista era o que prevalecia no âmbito acadêmico de forma hegemônica e a utilização de metodologias qualitativas sempre eram negligenciadas¹⁰.

Todavia, a avaliação qualitativa entendida como uma prática contra hegemônica de pesquisa social vai se difundindo e sendo incorporada, cada vez mais, nas pesquisas avaliativas. Nessa perspectiva, tem-se a incorporação, cada vez mais, abrangentes das pesquisas qualitativas pela avaliação de políticas públicas, especificamente, as sociais.

No que diz respeito à política de assistência social, não se pode olvidar que a aprovação do Decreto nº 5.233¹¹, em 06/10/2004, foi um elemento normativo que impulsionou a propagação das avaliações, não apenas pelos órgãos governamentais de gestão, mas também pelo universo acadêmico, tendo em vista a constatação de trabalhos de viés avaliativo que foram desenvolvidos (ALVES, 2007; CASTRO, 2009).

¹⁰ Figueiredo e Figueiredo (1986) com a proposta de uma avaliação política, ainda na década de 1980, já evocava avaliações de políticas públicas de caráter qualitativo.

¹¹ O Decreto nº 5.233 que aprovou o Sistema de Avaliação Plurianual tinha como critérios de aferição a eficiência, eficácia e efetividade em que previa a gestão a partir da implementação, monitoramento, avaliação e revisão de programas. Contudo, seus resultados pelos órgãos de gestão reforçavam muito mais o mapeamento, a descrição e o monitoramento das ações governamentais.

É possível observar que a recorrência à literatura de políticas públicas, apesar de ter se constituído em uma demanda necessária para diferentes estudos investigativos, como já apontamos anteriormente, nem sempre ela vinha sendo sobreposta com o devido rigor teórico-metodológico. Como já sinalizamos, dentro da diversidade de abordagens que se denominavam de avaliativas, as produções abordavam diferentes nomenclaturas; além da própria designação de *avaliação*, tinha-se *monitoramento*, *teste*, *resultados* (*eficácia*, *eficiência*, *efetividade*), *efeitos*, *impactos*, dentre outros termos que são inerentes ao campo temático da avaliação de políticas públicas, mas não são necessariamente análogas. Todavia, essas denominações, por vezes, apareciam sem muito rigor distanciando-se do real significado a que cada uma efetivamente correspondia.

A utilização desses termos em alguns trabalhos não significa necessariamente que há um rigor na apropriação do arcabouço teórico específico da área temática de avaliação de políticas públicas; dado este que se constitui um equívoco teórico-metodológico. Outro aspecto peculiar e paradoxal é que, apesar de alguns textos não explicitarem nos títulos, resumos, prefácios etc., que o foco central era a avaliação, por vezes, o conteúdo abordava aspectos avaliativos que poderiam contribuir no constructo de um campo de estudo sistematizado sobre a avaliação da política de assistência social.

É a partir dessa revisão da especificidade da avaliação da política de assistência social que se reitera o aspecto hodierno do arcabouço teórico do tema. E as primeiras informações proporcionadas pelo mapeamento proposto pela pesquisa apontam que um número significativo das produções são dispersas por serem concentradas em grande parte nos repositórios das universidades que possuem programas de pós-graduação que trazem a avaliação de políticas públicas em suas linhas de pesquisa ou em áreas de concentração, tem-se um ocultamento do que se está produzindo, pois, ainda que elas possuam editoras universitárias ou Bibliotecas Digitais de Teses e Dissertações (BDTD), o acesso a esses trabalhos é aberto/flexível, no entanto, a publicação ainda é muito restrita.

Outras produções são encontradas em periódicos, contudo, são rarefeitas. A maior parte delas trazem a discussão da importância da avaliação de programas e projetos sociais, mas a exposição de resultados efetivos de uma pesquisa de avaliação sobre um recorte programático da política de assistência social é quase inexistente. Dessa forma, o “estado da arte” sobre a avaliação da política de assistência social apresenta-se bastante sucinto.

A AVALIAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (PNAS): O “ESTADO DA ARTE” DAS PRODUÇÕES EM PERIÓDICOS

Os dados que foram obtidos e sistematizados a partir do mapeamento realizado pela pesquisa *Avaliações da política de assistência social no Brasil: um estudo analítico e bibliométrico a partir das abordagens/produções acadêmicas*, referendaram a hipótese de que as produções em relação ao referencial de avaliação da política de assistência social são incipientes.

Como falar do “estado da arte” é ter a preocupação em buscar informações mais sistemáticas acerca do que se tem produzido sobre determinado campo de conhecimento, destacar aqui o caso da avaliação da política de assistência social, deve-se ao fato desse campo ainda ser pouco divulgado. Segundo Ferreira (2002), a necessidade desses trabalhos deve-se ao,

não conhecimento acerca da totalidade de estudos e pesquisas em determinada área de conhecimento que apresenta crescimento tanto quantitativo quanto qualitativo, principalmente, reflexões desenvolvidas em nível de pós-graduação, a produção está distribuída por inúmeros programas de pós e pouco divulgada (FERREIRA, 2002, p. 258-259).

Frente a isso, o mapeamento de estudos/produções em teses, dissertações, livros e artigos de periódicos foi realizado de forma que se obtivesse um panorama geral. Ao mapear esses estudos/produções, pudemos identificar algumas tendências/tipologias de avaliação de políticas públicas presentes nos textos sobre avaliação da política de assistência social, bem como os recortes programáticos mais recorrentes; tal sistematização foi subsidiada, em parte, pela bibliometria que ainda requer uma revisão minuciosa para que se possa identificar tendências e/ou abordagens teórico- conceituais, metodológicas e ideológicas presentes nas produções¹².

¹² A pesquisa *Avaliações da política de assistência social no Brasil: um estudo analítico e bibliométrico a partir das abordagens/produções acadêmicas* concluiu seu mapeamento, contudo, a análise de suas tendências/abordagens teórico- conceituais, metodológicas e ideológicas ainda estão em fase de conclusão.

No levantamento de teses e dissertações realizado entre 2017 e 2018, junto às BDTDs e demais repositórios das universidades brasileiras, foi possível obter informações sobre autores/as e suas respectivas produções. Assim, a pesquisa tratou de identificar em todos os *sites* das universidades brasileiras produções relacionadas ao assunto e que abrangiam o período de 1997 a 2017¹³; constatou-se um total de 74 (setenta e quatro) produções que, assim como, o total de autores/as, ainda apontam para um quantitativo incipiente, no que diz respeito à avaliação da política de assistência social (CASTRO; SOUSA, 2018).

Convém ressaltar que o maior quantitativo dessas produções se concentram na região nordeste e que elas não se limitam exclusivamente a atual PNAS aprovada em 2004, mas se estendem a outras políticas sociais que são perpassadas por ações e/ou atividades da política de assistência social como, por exemplo, Segurança Alimentar e Nutricional, Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), política de habitação de interesse social, geração de renda, política de atendimento à criança e adolescentes¹⁴, dentre outros.

No que diz respeito às produções em periódicos, o panorama é mais árido do que foi identificado nas teses e dissertações. Para filtrarmos as buscas, utilizamos o sistema *Qualis Periódico* da Plataforma Sucupira-CAPES, mais especificamente, na área de avaliação de Serviço Social, visto ser a área que apresentava maior probabilidade de conduzir estudos/produções acerca da avaliação da política de assistência social. Todavia, outras áreas como Psicologia e Sociologia não foram negligenciadas na busca inicial, mas elas foram apresentando periódicos que também estavam presentes na área de Serviço Social.

Nesse mapeamento foram consultados 338 (trezentos e trinta e oito) volumes entre 8 (oito) títulos de periódicos. Essas consultas se deram de forma, majoritariamente, *on line*, visto que, atualmente todas são publicadas em formato digital¹⁵. A seleção dos periódicos após uma busca inicial foi priorizada por serem os de maior circulação na área de Serviço Social, além de serem destaques no enquadramento *Qualis*. Mesmo com essas prerrogativas, ainda foi possível identificar duas produções sobre a avaliação da política de assistência social em outros periódicos que não apareciam na listagem do *Qualis Periódico*.

De posse desses dados, sistematizamos as seguintes informações:

QUANTITATIVO DAS PRODUÇÕES EM PERIÓDICOS SOBRE A AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

NOME DO PERIÓDICO	QUANTIDADE DE PERIÓDICOS CONSULTADOS	QUALIS	QUANTIDADE DE ARTIGOS COM O TEMA-OBJETO
Revista Serviço Social e Sociedade	134	A1	3
Revista Katálisis	25	A1	0
Revista Argumentum	21	A2	2
Revista de Políticas Públicas	45	A2	1
Revista Ser Social	42	A2	1
Revista Temporalis	16	B1	0
Revista Praia Vermelha	25	---	1
Revista Órg & Demo	30	---	1
Total	338	---	9

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados sistematizados do mapeamento realizado em periódicos no período de 2018 a 2019.

Como já foi apontado, o trabalho bibliométrico sobre os dados sistematizados ainda se encontra em fase de conclusão, requerendo uma revisão minuciosa para que se possa identificar tendências e/ou abordagens teórico-conceituais, metodológicas e ideológicas para a obtenção do objetivo final da pesquisa a que nos referimos (*Avaliações da política de assistência social no Brasil: um estudo analítico e bibliométrico a partir das abordagens/produções acadêmica*); nada obstante, as informações que ora dispomos sobre os periódicos listados, nos permite fazer algumas asserções.

¹³ Inicialmente o recorte seria a partir de 2004, quando se teve a aprovação da PNAS, contudo, a produção encontrada foi tão reduzida que consideramos no cômputo estatístico as produções que identificamos a partir de 1997.

¹⁴ Dentre outros programas, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) teve início, em 1996, como ação do Governo Federal, com o apoio da Organização Internacional do Trabalho (OIT); em 2005, ocorreu a integração do PETI com o Programa Bolsa Família e em 2011, o PETI foi instituído pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) como um programa de caráter intersetorial, integrante da Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

¹⁵ Até 2009, a Revista Serviço Social e Sociedade era publicada em formato de impressão, mas a partir de 2010 disponibilizou no *site* da Scielo – biblioteca eletrônica desenvolvida pela Fundação de Amparo à Pesquisa de São Paulo, a consulta gratuita de seus volumes.

Os trabalhos, na quase totalidade, são problematizações sobre os processos avaliativos que são realizados, principalmente, pelo Estado para avaliarem a política de assistência social. Apenas um, se remete a trazer informações mais pontuais sobre um recorte programático: o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Diante desse dado, corroboramos com a reflexão de que a cultura avaliativa ainda não faz parte da prática e, por seqüência, não tem se colocado como objeto dos que pesquisam sobre a política de assistência social (ALVES, 2011). A avaliação, dado seu caráter usualmente quantitativista, ainda é percebida como uma forma de controle, abstraindo-lhe seu potencial no sentido de aperfeiçoamento das políticas públicas de uma forma geral.

Como já abalizamos, o Estado “avaliador” instituído a partir de 2004 potencializou o interesse de pesquisadores em aprofundar as discussões no campo da avaliação de políticas públicas, entretanto, o *boom* dos estudos/pesquisas que tiveram maior ascendência foram os de viés tecnicista/quantitativista, já que o próprio Estado viabilizou parte destes estudos. Com base nessa assertiva é que as produções realizadas no âmbito acadêmico se constituem, em sua maioria, em problematizações que questionam as abordagens adotadas pelos órgãos oficiais no processo de avaliação da política de assistência social. A institucionalização desses mecanismos de acompanhamento das políticas públicas, especificamente, da política de assistência social é um avanço no sistema de controle e acompanhamento do Estado sobre as ações governamentais. O maior questionamento não é o acompanhamento dessas ações, mas sim o caráter restritivo da fiscalização e monitoramento que se incorporou (ROCHA; SOUZA; TEIXEIRA, 2016); ou seja, como ampliar a perspectiva da avaliação de forma que possa aperfeiçoar a implementação das políticas públicas.

Isso naturalmente levaria a constatação que o controle, monitoramento e avaliação de políticas públicas e dos agentes públicos devem ter um sentido: prestar contas à sociedade, de forma transparente e possibilitar que tais informações sejam utilizadas como meio de ampliação e fortalecimento da cidadania, bem como de aperfeiçoamento das iniciativas do governo (ROCHA; SOUZA; TEIXEIRA, 2016).

A questão maior é que à avaliação de políticas públicas tem-se atribuído diferentes “papéis” que incorporam distintas tendências de abordagem. É exatamente dada essas diversidades que há distintas formas de operacionalizar e interpretar o que realmente significa uma avaliação; por isso, que alguns referenciais a adotam como teste, outros como monitoramento e há, ainda, os que a concebem como pesquisa social.

É devido a esses diversificados “papéis” que a avaliação de políticas públicas tem assumido distintas concepções teórico-conceituais, metodológicas e ideológicas que permeiam seus resultados/interpretações. É o que verificamos em alguns estudos/produções que encontramos nas editoras universitárias, nas BDTDs e nos periódicos que foram mapeados.

Frente a essa diversidade, nossa perspectiva é conceber a avaliação de políticas públicas como pesquisa social (SOUZA, 2018) tendo em vista que as outras denominações como monitoria, teste, auditoria etc. se mostram restritas, apesar de fazerem parte do universo da avaliação. Mesmo com essa advertência, o mapeamento foi conduzido pela priorização de estudos/produções que possuíam em seus títulos e/ou palavras-chaves termos (in)diretamente ligados à avaliação de políticas públicas, tais como: avaliação, teste, resultados, efeitos, impactos, eficácia, eficiência, efetividade e, até mesmo, monitoria, auditoria, dentre outras, inerentes ao campo temático.

O sentido que atribuímos à avaliação de política pública como pesquisa social, é o que nos permite analisar de forma mais ampla as restrições que perpassam em outras abordagens.

Enquanto *pesquisa social*, a avaliação consiste em aplicar o método científico ao conhecimento de um aspecto da realidade. E enquanto *pesquisa aplicada*, trata-se de aplicar o método científico para valorar a aplicação de estratégias cognitivas na aquisição de conhecimentos ou de estratégias de ação, a fim de alcançar determinados propósitos. Em outras palavras, não é um conhecer para agir (como a pesquisa aplicada, mas um conhecer para melhorar as formas de agir. (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994, p. 32).

Nessa perspectiva é que pudemos identificar *a priori* que na sistematização do quantitativo geral de teses e dissertações, as produções caracteristicamente avaliativas se constituem em avaliações do tipo *ex post*¹⁶ e de processo¹⁷. Segundo Draibe (2001), a avaliação *ex post* é um momento da avaliação que tem a função de verificar o grau de eficiência, eficácia e efetividade da política/programa/projeto durante ou depois de sua implementação. Já as avaliações de processo se caracterizam como um tipo de avaliação *ex post* e são realizadas durante a implementação da política/programa, direciona sua atenção para o desenho, as características de organização e de desenvolvimento das políticas/programas, sendo considerada por Draibe (2001) como a natureza da avaliação. Em suma, na grande maioria, são avaliações realizadas após o início de implementação da política, mas com destaque para seus processos de implementação.

¹⁶ Ao contrário das avaliações *ex post*, as avaliações *ex ante* podem ser identificadas como uma avaliação-diagnóstico que servem para apoiar decisões finais da formulação (DRAIBE, 2001).

¹⁷ Para Draibe (2001), a avaliação de resultado ou impacto é realizada após a implementação e tem como foco o quanto e com que qualidade os objetivos das políticas/programas foram ou não cumpridos.

Quanto as produções em periódicos, há uma maciça defesa em *prol* de avaliações permeadas por concepções críticas, de cunho marxista como forma de superação das abordagens/concepções quantitativa e tecnicistas. Essa forma de conceber a avaliação da política de assistência social converge com a avaliação enquanto pesquisa social, visto que ela possui um significado “mais valorativo que as outras pesquisas e é mais diretamente aplicada e aplicável” (SOUZA, 2018, p. 197).

Por ora, essas informações nos induzem a apreender que as avaliações realizadas pelos gestores estatais, tem impulsionado questionamentos e novas perspectivas e abordagens, fato esse que ressalta a preocupação de pesquisadores/as para a apropriação de procedimentos metodológicos qualitativos na pesquisa avaliativa da política de assistência social, como é o caso Boschetti (2009). A citada autora não retira a importância de muitas obras definirem o que é importante em uma avaliação e que caminhos seguir; todavia, faz-se necessário instigar pesquisas que possam enfrentar as desigualdades sociais na garantia dos direitos sociais proporcionados pelas políticas sociais.

BREVES CONCLUSÕES

O quantitativo de trabalhos encontrados através da pesquisa *Avaliações da política de assistência social no Brasil: um estudo analítico e bibliométrico a partir das abordagens/produções acadêmicas*, nos aponta, à princípio que, embora a produção sobre a avaliação da política de assistência social tenha se mostrado ascendente, ainda é incipiente frente a outras áreas de conhecimento. Esse dado corrobora com o estudo de Gasparini e Furtado (2014) realizado anteriormente sobre a avaliação da política de assistência social através de uma revisão sistemática nas principais bases de dados nacionais que possuíam publicações através de artigos.

A política de assistência social no Brasil tem sido um dos setores estatais que mais incrementou os procedimentos avaliativos que se deu através da SAGI. Entretanto, esse incremento se deu muito mais por “necessidade de acompanhamento dos investimentos realizados por financiadores e órgãos internacionais” (GASPARINI; FURTADO, 2014, p. 123) do que por um imperativo interno do Estado brasileiro. Dada as características do Estado nacional, limites de diversas ordens são perceptíveis; dentre eles, a dimensão continental do país que dificulta a avaliação de aspectos regionais e locais, ainda mais quando a cultura da avaliação e da participação da população nesses processos são rarefeitos.

Anteriormente (CASTRO, 2009), já dizíamos que uma política social como a assistência social termina por apontar elementos para seu aperfeiçoamento, contudo, a forma como ela é implementada e avaliada acaba por não incorporar elementos que poderiam otimizá-la. Continuamos com a mesma percepção, sendo que nos deparamos com mais retrocessos do que antes. Se houve avanços significativos por parte dos órgãos oficiais no que diz respeito a avaliação, no último lustro o retrocesso na garantia dos tímidos direitos conquistados, também repercutem nos acanhados processos avaliativos. Dentre inúmeros dados que poderíamos pontuar, um exemplo é a revogação em 2018 da Portaria n. 329 aprovada em outubro de 2006.

Frente a isso, percebemos que as pesquisas acadêmicas tem uma larga demanda que parte das avaliações das políticas públicas, mais especificamente, da política de assistência social. É temível que a utilização da pesquisa social como forma de aprimorar o desenho das políticas públicas a favor dos seus beneficiários vá se dissipando quando ainda nem se tinha uma aplicabilidade plena. É perceptível que a presença concomitante das dimensões técnica e política (SILVA, 2013) que poderiam superar as concepções tecnicista e funcionalistas da avaliação possam se tornar inalcançáveis.

Por ora, efetivado o mapeamento das obras através da chamada bibliometria, identificamos que os trabalhos requerem, ainda, um maior aprofundamento na análise. Esse aspecto não descaracteriza a importância do avanço das discussões sobre a avaliação da política de assistência social, seja no seu aspecto normativo, seja no processo de formulação-implementação-avaliação. Contudo, vislumbra-se que esses dados/informações sejam analisados, posteriormente, para que a caracterização das abordagens teórico-conceituais, metodológicas e ideológicas das produções possam complementar o “estado da arte”.

A pretensão é que as principais teorias, métodos e autores/as (internacionais ou nacionais) quando identificadas possam possibilitar maior embasamento ao constructo das produções mapeadas. Dessa forma, o mapeamento, seguido de uma triangulação metodológica (MINAYO, 2005), dentre elas, a análise de conteúdo, logrará apontar a concepção/tendência/tipologia das políticas públicas adotadas, bem como as diferentes percepções de avaliação: pesquisa social, análise, monitoramento, teste e/ou auditoria.

Por fim, mesmo sendo um trabalho voltado para a avaliação da PNAS, almeja-se que a conclusão do “estado da arte” através da pesquisa *Avaliações da política de assistência social no Brasil: um estudo analítico e bibliométrico a partir das abordagens/produções acadêmicas* possa contribuir como mais um “reforço” na realização de avaliações menos ingênuas (ARRETCHE, 2001), e potencializar a discussão de políticas sociais que possam enfrentar as desigualdades sociais na garantia dos direitos sociais proporcionados por elas (BOSCHETTI, 2009; SILVA 2013).

REFERÊNCIAS

- AGUILAR, Maria José; ANDER-EGG, Ezequiel. **Avaliação de serviços e programas sociais**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.
- ALVES, Adriana Amaral Ferreira. Avaliação de políticas sociais orientada pelo materialismo histórico de inspiração marxiana. **Argumentum**, Vitória, ES, ano 3, n.3, v. 1, p.125-137, jan.-jun. 2011.
- ALVES, Adriana Amaral Ferreira. Avaliação da política de assistência social no Brasil neoliberal: instrumento de controle exercido pela população ou sobre a população? **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, n. 92, ano XXVIII, p. 22-42, 2007.
- 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.
- BOSCHETTI, Ivanete. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. **Serviço Social e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.
- 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-DF, dezembro, 2003. Relatório de Pesquisa.
- BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). **Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Diário Oficial da União de 8 dez. 1993. p. 18769.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Lei nº 12.435, de 06 de junho de 2011**. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Diário Oficial da União de 07 jun. 2011.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004**. Aprova a Política Nacional de Assistência Social - CNAS. Diário Oficial da União de 28 de outubro de 2004.
- BRASIL. Política Nacional de Assistência Social (PNAS). **Centro de Referência da Assistência Social e PAIF**. Disponível em: <http://mds.gov.br/suas>, Acesso em: 28/10/2006a.
- BRASIL. **Sistema Único da Assistência Social**. Disponível em: <http://mds.gov.br/suas>, Acesso em: 28/10/2006b.
- CASTRO, Márcia da Silva Pereira; SOUSA, Teresinha Fernandes Dantas. O "Estado da Arte" das produções acadêmicas sobre avaliação da PNAS. **Ciência Sempre: Revista da FAPERN**, 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: ARCOVERDE, Ana Cristina Brito (Org.). **Dimensões, interfaces e práticas de avaliação de políticas públicas**. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2014a.
- CASTRO, Márcia da Silva Pereira. **Política de assistência social no Brasil: uma análise a partir das tipologias de políticas públicas**. Tese. (Doutorado em Ciências Sociais). Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal-RN, 2014b. 207f.
- CASTRO, Márcia da Silva Pereira. **Implementação da política de assistência social em Mossoró/RN: uma avaliação a partir dos Centros de Referência da Assistência Social**. Dissertação. (Mestrado em Ciências Sociais). Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal-RN, 2009, 168f.
- CASTRO, Márcia da Silva Pereira; SOUZA, Lincoln Moraes de. Implementação e avaliação de políticas públicas: reflexões a partir de uma pesquisa de avaliação da política de assistência social. In: SOUZA,
- Lincoln Moraes de. **Avaliações e reflexões sobre as políticas públicas de assistência social, saúde e educação**. Natal, RN: EDUFRN, 2014.
- CASTRO, Márcia da Silva Pereira; SOUZA, Lincoln Moraes de. Implementação e avaliação da política de assistência social: apontamento a partir das concepções teóricas de políticas públicas. In: II SEMINÁRIO INTERNACIONAL E IV SEMINÁRIO DE MODELOS E EXPERIÊNCIAS DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS, PROGRAMAS E PROJETOS (IV SEMEAP), 2012, Recife, PE, 2012. **Anais [...]**. Recife, PE: UFPE, 2012.

- 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.
- GASPARINI, Max Felipe Vianna; FURTADO, Juarez Pereira. Avaliação de Programas e Serviços Sociais no Brasil: uma análise das práticas no contexto atual. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 117, p. 122-141, jan.-mar. 2014.
- LOPES, Alba Oliveira Barbosa; TINOCO, Dinah dos Santos; Lincoln Moraes de SOUZA. Avaliação de políticas públicas de turismo: uma análise bibliométrica dos periódicos de turismo. **Turismo em análise**, Natal, v.22, n. 3, dez. 2011.
- MINAYO, Maria Cecilia de Souza (Org.). **Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005.
- REVISTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS. **Avaliação de políticas públicas: teorias e práticas**. São Luís: EDUFMA, v. 17, n. 1. jan.-jun. 2013.
- ROCHA, João Mendes; SOUZA, Cristiano Coimbra; TEIXEIRA, Alex Fabiane. Perspectivas de avaliação da Política Nacional de Assistência Social: o caso dos centros de referência da assistência social. **Org & Demo**, Marília, v. 17, n. 1, p. 43-62, jan.-jun., 2016.
- ROMERA, Valderes Maria, PAULILO, Maria Ângela Silveira. A avaliação da política de assistência social: a construção de indicadores-referência. *In*: GUEDES, Olegna de Souza (Org.). **Serviço Social e políticas públicas: processo de trabalho e direitos sociais**, Londrina: EDUEL, p. 13-40, 2009.
- SILVA, Maria Ozanira da Silva *et al.* **Pesquisa avaliativa: aspectos teórico-metodológicos**. São Paulo: Veras Editora; São Luís, MA: Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas Direcionadas à Pobreza (GAEP), 2013.
- 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).
- SILVA, Marcia Regina da; HAYASHI, Carlos Roberto Massao; HAYASHI, Maria Cristina Piumbato Innocentini. Análise bibliométrica e cientométrica: desafios para especialistas que atuam no campo. **InCID: R. Ci. Inf. e Doc.**, Ribeirão Preto, v. 2, n. 1, p. 110-129, jan.-jun. 2011.
- SOUZA, Sandra Zákia. 40 anos de contribuição à avaliação educacional. **Estudos em avaliação educacional**, v. 16, v. 31, jan.-jun. 2005.
- SOUZA, Celina. "Estado do campo" da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol.18, n.51, p.15-20, fev. 2003. ISSN 0102-6909.
- SOUZA, Lincoln Moraes de. Avaliação de políticas públicas como pesquisa social: questões científicas, políticas e ideológicas. **Holos**, Ano 34, Vol. 05. 2018.
- SOUZA, Lincoln Moraes de. **Três ensaios sobre avaliação de políticas públicas**. Natal, RN: EDUFRN, 2014a.
- SOUZA, Lincoln Moraes de (Org.). **Avaliações e reflexões sobre as políticas públicas de assistência social, saúde e educação**. Natal, RN: EDUFRN, 2014b.
- SOUZA, Lincoln Moraes de. Comentando as classificações de políticas públicas. **Revista Cronos**, v. 11, Natal/RN, jan./jul. 2010, p. 161-197.
- SOUZA, Lincoln Moraes de. **Políticas públicas: introdução às atividades e análise**. Natal, RN: EDUFRN, 2009.
- FERREIRA, Norma Sandra de Almeida. As pesquisas denominadas "estado da arte". **Educação & Sociedade**, ano XXIII, nº 79, Campinas, SP, agosto/2002. p. 257-272.
- 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.