

## AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

### ENTREVISTA ESPECIAL COM MARIANGELA BELFIORE WANDERLEY

**Entrevistadora:** Maria Ozanira da Silva e Silva<sup>1</sup>  
Realizada por e-mail em junho de 2013.

Assistente Social formada pela PUC-SP, com mestrado e doutorado em Serviço Social na mesma universidade. Pós-doutorado em Sociologia Urbana pela École des Hautes Études en Sciences Sociales – Paris. Professora da PUC-SP, foi Diretora da Faculdade de Serviço Social e Coordenadora do PEPG em Serviço Social, onde é responsável pela disciplina de Gestão Social e membro da coordenação do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Movimentos Sociais. Foi coordenadora do Instituto de Estudos Especiais, por dois mandatos, e atualmente coordena a Coordenadoria de Estudos e Desenvolvimento de Projetos Especiais (CEDEPE).

**Entrevistadora** - No desenvolvimento histórico da Pesquisa Avaliativa no Brasil, podemos falar inicialmente da prevalência do seu caráter fiscalizatório e policialesco, mas é inegável a expansão de práticas avaliativas a partir dos anos 1980, impulsionadas pelo contexto de redemocratização da sociedade brasileira na busca da transparência e do controle social das Políticas Públicas. Esse processo segue nos anos 1990, e, com o impulso decorrente da necessidade, o Estado se coloca no controle de recursos repassados para financiamento de programas sociais no contexto da reforma do Estado e da descentralização das Políticas Públicas, culminando com o incremento de avaliações por exigência e com a participação dos Órgãos Financeiros internacionais.

Nessa entrevista pretendo privilegiar a dimensão institucional da Avaliação de Políticas Públicas. Um bom exemplo de práticas avaliativas nesse campo é a Coordenadoria de Estudos e Desenvolvimento de Projetos Especiais (CEDEPE) sob sua coordenação. A CEDEPE desenvolve trabalhos em quatro áreas de atuação: Estudos, Diagnósticos e Pesquisas; Metodologias e Tecnologias Sociais; Monitoramento e Avaliação e Capacitação. Estas são áreas de atuação que expressam uma profunda articulação entre si, todas fundamentais para se pensar o Monitoramento e a Avaliação de Políticas Públicas. Fale sobre esse campo de trabalho, destacando a interconexão das áreas de atuação da CEDEPE com a Avaliação de Políticas Públicas.

**Mariangela Belfiore Wanderley** - A CEDEPE é herdeira do Instituto de Estudos Especiais da PUC-SP que, desde os anos 1990, trabalhou sistematicamente com a Avaliação. De fato, esta foi uma aposta que fizemos com o objetivo de

contribuir para a produção e sistematização de conhecimentos, metodologias e estratégias de formulação, gerenciamento, implementação e avaliação de políticas públicas e programas sociais. Assim, com o escopo de trabalho no campo das políticas públicas, temos o compromisso de tornar acessível a diferentes organizações públicas e privadas, o conhecimento construído e acumulado pela universidade.

As nossas áreas de trabalho são intimamente interconectadas. Poderia mesmo afirmar que são transversais, uma vez que em grande parte de nossas ações articulam-se necessariamente.

Nas últimas décadas, e após a Constituição Federal de 1988 (CF 1988), vimos as políticas públicas, e principalmente as políticas sociais, que são nosso principal foco, serem desenhadas, redesenhadas e reordenadas. Como novas matrizes, a implementação delas prevê e exige a realização de estudos e diagnósticos socioterritoriais que ganharam relevância diante do grau de complexidade das necessidades sociais e institucionais e da exigência do planejamento das ações para a qualificação e consolidação dessas mesmas políticas. Atentos a essa nova realidade, fomos consolidando a área de atuação voltada para estudos, diagnósticos e pesquisas que pudessem responder qualificadamente a essa demanda que foi se tornando cada vez mais concreta.

O desenvolvimento dessas ações exigiu que nos empenhássemos na construção de metodologias e tecnologias sociais, caminhos e instrumentos teórico-metodológicos que possam subsidiar as políticas públicas, por meio de estratégias, procedimentos, processos inter e multi setoriais.

A partir de meados dos anos 1990, assistimos a uma demanda cada vez mais frequente quanto à avaliação de políticas públicas, passando a fazer parte da agenda pública. Muitos analistas e pesquisadores afirmaram, à época, que a avaliação havia entrado “na moda”.

Retomando de forma breve esse histórico, sabemos que nesse período a demanda pela avaliação guardava intrínseca relação com a reforma do Estado e à necessidade da produção de informações sociais e demográficas para fins de formulação de políticas públicas municipais, no contexto da descentralização administrativa e tributária em favor dos municípios e da institucionalização do processo de planejamento público em âmbito local pela CF 1988. A descentralização, a desconcentração dos serviços do Estado, reforçou a necessidade do planejamento e da avaliação das políticas territoriais e locais, em face da necessidade de uma maior coerência das ações públicas, uma maior eficácia da ação dos gestores e de transparência à sociedade, da gestão pública. Assim, tanto os governos como as ONGs foram pressionados a apresentar resultados, com maior eficiência e transparência na utilização dos recursos públicos.

A sociedade civil, por sua vez, na efetivação do necessário controle social, reivindica cada vez mais **participação** nas decisões referentes a políticas e programas e maior **transparência** nos gastos públicos e na produção de equidade social.

Entendemos então e apostamos, mais uma vez, que poderíamos, de maneira responsável, aberta e sem preconceito, participar desse movimento, destacando inclusive um ponto que para nós é fundamental – a dimensão ética da avaliação – que consideramos um imperativo no sentido de tornar transparente e acessível aos cidadãos o valor e o impacto das ações públicas.

Participação e transparência são também fundamentais para o desenvolvimento das ações da CEDEPE. Trabalhamos com metodologias participativas, envolvendo os diversos atores que estão implicados nas ações: pesquisadores, gestores, técnicos, organizações e movimentos da sociedade civil.

Ora, a demanda por formação permanente e continuada de agentes públicos aflorou nitidamente nesse mesmo contexto e foi consolidando uma outra área de atuação da CEDEPE, a qual busca integrar a reflexão sobre as diretrizes e princípios que regulam as políticas públicas à definição das competências teóricas e habilidades técnicas necessárias para a gestão pública, adequadas às peculiaridades regionais e socioterritoriais onde se concretizam as ações.

Assim, a interconexão entre as diferentes áreas de atuação da CEDEPE pode ser exemplificada com ações que desenvolvemos junto a vários municípios, e mesmo, Estados, nos últimos anos. Por vezes, a demanda se inicia com uma consultoria para elaboração do Plano Municipal da Assistência Social. Essa atividade demanda um conhecimento da realidade que é realizado, de forma participativa com os atores envolvidos, por meio de estudos, pesquisa a bancos de dados, sistematização de informações locais, com a utilização de metodologias e ferramentas. Os processos que são desenvolvidos constituem-se em momentos de formação permanente para os técnicos e demais sujeitos envolvidos nas ações. Outras vezes, uma demanda de avaliação de um determinado programa social, enseja a construção de uma matriz metodológica avaliativa que pode ser publicizada para outros parceiros. O conhecimento vai sendo assim coletivizado, disseminado e compartilhado. O diálogo da universidade com parceiros é uma mão de dupla direção, pois além de ser construído e apropriado coletivamente, alimenta a formação na própria universidade por meio de seminários, aulas e publicações.

**Entrevistadora** - Considerando que a construção de sistemas e matrizes de monitoramento e avaliação é uma área específica de atuação da CEDEPE, quais os trabalhos mais relevantes que já foram desenvolvidos e que possíveis contribuições essas

práticas podem ter oferecido para o fortalecimento da gestão pública no Estado de São Paulo e no Brasil, de modo geral?

**Mariangela Belfiore Wanderley** - Dentre as ações que realizamos, destaco duas que tiveram impacto maior e mais visível no fortalecimento da gestão pública.

Uma delas foi a construção do **Sistema de Informação em Gestão Social** – O SIGS tem origem em pesquisa, iniciada em 1996, financiada pela FAPESP e realizada em parceria entre o IEE/PUC-SP e a Secretaria de Cidadania e Ação Social da Prefeitura Municipal de Santo André, na perspectiva da articulação de programas, projetos e ações no contexto da gestão social municipal. Vivíamos, à época, as primeiras experiências municipais de implementação de programas de transferência de renda. Não existiam, ainda, naquele momento, suficientes sistemas, ferramentas, cadastros que pudessem auxiliar na gestão das políticas públicas. De modo participativo, envolvendo vários atores, pesquisadores de diferentes áreas de conhecimentos, gestores e técnicos, a construção do SIGS tomou um protagonismo em nosso processo de trabalho. O diálogo constante com nossos parceiros, a discussão sistemática, por meio de seminários e oficinas, dos resultados parciais, suscitou interesse de outros municípios. Assim, antes mesmo do previsto, nosso objetivo de disponibilização da *ferramenta informacional* para outras municipalidades concretizou-se por meio de um acordo de cooperação entre a PUC-SP e a Prefeitura do Município de São Paulo, para o monitoramento e avaliação do Programa Fortalecendo a Família, que atinge 1.400 mil famílias.

Nessa prestação de serviços de assessoria e operacionalização do programa “Fortalecendo a Família” nosso objeto foi a construção de referencial teórico-metodológico para o atendimento às famílias beneficiárias. E, também, o monitoramento e avaliação do impacto da transferência de renda e das ações socioeducativas desenvolvidas junto às famílias. Excepcionalmente, nesse contrato, fomos responsáveis pela operacionalização do atendimento às famílias inseridas no Programa e continuamos desenvolvendo a implementação da nossa ferramenta informacional – SIGS-SP. Os resultados desse valioso trabalho estão publicados em dois livros: *Trabalho com Famílias: metodologia e monitoramento* e *Trabalho com Famílias: textos de apoio*, que tinham como objetivo subsidiar a formação permanente de agentes públicos. Os livros eram parte do material de apoio – vídeos, cadernos de roteiros, painéis-síntese – amplamente disseminado em todo país – pois naquele momento (2004) os programas de transferência de renda e o trabalho com famílias estavam sendo implementados e havia demanda urgente de formação de profissionais para o desenvolvimento desse trabalho.

O SIGS foi também utilizado pelo Governo do Estado do Mato Grosso do Sul no projeto *Sistemas de Monitoramento e Avaliação das famílias beneficiárias dos programas de transferência de renda do Governo de MS*. O Programa de Inclusão Social investiu na articulação e no engajamento de várias iniciativas que permitiram assegurar acesso à educação, à alimentação, à moradia, à socialização para a vida contemporânea urbana, enfim, ganhos de qualidade de vida para a população de menor renda e maior vulnerabilidade social do estado. Uma proposta de trabalho socioeducativo foi construída gradativamente pelo conjunto de capacitadores, coordenadores e agentes do Programa, com a participação dos pesquisadores da universidade, legitimada num processo de reflexão e diálogo com a população atendida. A metodologia de trabalho social implementada, investiu nos processos de participação e envolvimento das famílias e atores locais, a partir dos interesses coletivos.

Outro exemplo diz respeito à construção da **Matriz de Avaliação da Pós-Ocupação nos Projetos Integrados de Urbanização de Assentamentos Subnormais – UAS/HBB** e o processo de construção de indicadores sociais para a avaliação de resultados. A matriz de avaliação que resultou desse contrato é utilizada até hoje pela Caixa Econômica Federal na avaliação do Trabalho Social nos empreendimentos financiados por ela.

As ações aqui rapidamente apresentadas são exemplos de articulação entre as áreas de ação da CEDEPE, pois envolveram pesquisa, monitoramento e avaliação de políticas e Programas e capacitação de agentes públicos.

De certa forma, apostamos na construção de tecnologias sociais, entendidas como proposições de metodologias de intervenção potencializadas pelo uso das tecnologias-fundamentais não só como um instrumentos de gestão, mas para a disseminação de concepções teórico-metodológicas que permitem apreender e intervir na realidade em sua totalidade.

**Entrevistadora** - Entendo que a prática de monitoramento e avaliação de Políticas Públicas pode representar um campo fértil de aprendizagem institucional e de democratização de informação para instituições públicas, privadas, organizações populares e segmentos da sociedade em geral. Nessa perspectiva, como a CEDEPE vem apoiando e reforçando o desenvolvimento institucional de organizações públicas e privadas para subsidiar a tomada de decisões sobre políticas, programas e projetos, mas também para fundamentar os movimentos sociais nas ações de controle social sobre as Políticas Públicas?

**Mariangela Belfiore Wanderley** - Complementando o que já foi dito nas questões anteriores, no que diz respeito especificamente aos movimentos sociais, exemplifico com um Projeto muito interessante

que é denominado **Observatório dos Direitos do Cidadão/São Paulo**, uma iniciativa desenvolvida em parceria entre o Instituto Pólis – ONG situada na cidade de São Paulo, o então Instituto de Estudos Especiais (IEE) e Núcleos de Pesquisa da PUC-SP, que se constituiu efetivamente em um instrumento para o exercício da cidadania. Seu objetivo era subsidiar a intervenção da sociedade civil organizada – movimentos sociais, fóruns e outras organizações da sociedade civil – na formulação e controle das políticas públicas voltadas à ampliação da cidadania, no município de São Paulo, por meio da produção e disseminação de análises e avaliações sobre as políticas municipais de: saúde, habitação, educação, assistência social, defesa dos direitos das crianças e adolescentes, além do orçamento público da cidade. O diferencial desse Observatório era a **gestão compartilhada** com os diferentes atores que dele participavam, pesquisadores, professores e estudantes, técnicos e representantes do movimentos sociais e fóruns, reunidos em um conselho gestor.

A produção de conhecimentos do Observatório tinha peculiaridades como a construção coletiva do conhecimento, o estreitamento dos vínculos entre os parceiros, a necessária atualidade política que trazia o desafio de aprimorar a capacidade analítica aliada à pauta política da cidade, e a agilidade na elaboração de modo a fornecer instrumentos para negociações nas diferentes instâncias de participação. A disseminação do conhecimento produzido se dava pela produção de Cadernos – em linguagem acessível ao público a que se destinava – na participação dos membros do Observatório na agenda dos fóruns e movimentos sociais e, ainda, em atividades de formação. O Projeto se estendeu por quase uma década (2001-2009) e teve que interromper suas atividades por problemas de financiamento, mas cumpriu um papel importante e suas publicações são bastante acessadas até hoje. Os Cadernos do Observatório estão disponíveis em versão eletrônica no site do Instituto Polis [www.polis.org.br](http://www.polis.org.br).

**Entrevistadora** - Mesmo com o registro da expansão da prática de avaliação das Políticas Públicas, parece ainda constituir-se um desafio a questão da aplicação dos resultados da avaliação, quer para correções ou para impulsionar programas sociais, quer para fundamentar práticas de controle social. Comente como você vem percebendo as possíveis contribuições das avaliações para a realidade atual das Políticas Públicas no Brasil.

**Mariangela Belfiore Wanderley** - Permita-me fazer um preâmbulo antes de refletir mais diretamente sobre sua questão. As políticas públicas, especialmente as sociais, têm um caráter redistributivo visando à proteção social e desenvolvimento de seus cidadãos. São uma construção social que reflete as visões

de mundo, concepções societárias, correlações de força e poder que necessariamente influenciam as formas de fazer política dos atores implicados na ação pública (GOMÁ, 2004).

Enfrentam, assim, injunções contraditórias, pois, são mobilizadas, ao mesmo tempo, pelas diretrizes de gestão, de planos de governo guiados por interesses e compromissos políticos e, em torno do seu sentido último, o de assegurar os direitos dos cidadãos. Uma democracia não pode conviver com níveis de desigualdades sociais e concentração de renda como aqueles que ainda existem em nosso país, apesar de todos os avanços dos últimos anos. Vivemos num campo de tensões que envolvem todos os atores implicados nas ações públicas. Os gestores e todos aqueles que têm o poder de decidir em última instância, movem-se entre a lógica da cidadania e a lógica do mercado e da gestão; os profissionais movem-se numa arena de disputa entre seus projetos profissionais com forte dimensão ética e a lógica de agentes públicos inseridos numa determinada conjuntura política e do serviço onde atuam; e os próprios usuários que se movem entre a lógica da cidadania e a lógica do consumo dos serviços.

Assim, nossa experiência no campo da avaliação de políticas públicas, no decorrer das últimas décadas, nos possibilitou observar um conjunto de questões que decorrem destas e de outras contradições e fragilidades. Algumas delas começam pela própria concepção da avaliação. Uma avaliação mal concebida, mal desenhada ou mal estruturada produz informações enganosas ou mesmo falsas. Há, também, avaliações que ficam inconclusas, produzem informações irrelevantes ou são encomendadas exclusivamente com fins políticos para reforçar políticas e os próprios políticos. Ora, as ações que delas decorrem são desastrosas. Lamentavelmente, existe, ainda, muito tecnocratismo, pouca experiência em conduzir processos avaliativos, importação de modelos sem a necessária adequação à nossa realidade, camuflagem de conflitos, etc.

Mas a realidade é dinâmica e está em constante transformação. Felizmente, nos últimos anos, temos também constatado avanços, empenho e responsabilidade na condução de processos avaliativos, por parte dos diferentes atores neles implicados. A avaliação foi definitivamente incorporada no ciclo de vida das políticas públicas. Penso que todos nós que trabalhamos seriamente com a avaliação, amadurecemos, nos apropriamos e temos maior clareza da importância da avaliação, como você diz, para correções de rumo, para aprimoramento de programas e para o exercício do controle social pelos diferentes sujeitos individuais e coletivos implicados no processo de democratização de nossa sociedade.

Os diferentes órgãos gestores das políticas públicas, especialmente no âmbito federal, têm desenvolvido inúmeras avaliações de programas, de processos,

com o objetivo de qualificá-los e de prestar contas à sociedade. Muitas dessas ações são desenvolvidas em parceria com universidades, centros de pesquisa e mesmo coletivos da sociedade civil. Penso que, do ponto de vista da informação, os resultados têm sido bastante divulgados e têm contribuído para correções de rotas e tomadas de decisões. As políticas públicas, atualmente, possuem um arsenal de ferramentas e de possibilidades que foram sendo construídas nas últimas décadas e que, sem dúvida, vieram a enriquecer a gestão das políticas públicas. Dispõem, também, aliás, como todos nós que estamos envolvidos com esses temas, de dados confiáveis e acessíveis como nunca antes tivemos. As tecnologias da comunicação e informação foram fundamentais para que avançássemos nessa direção.

Penso, porém, que do ponto de vista da gestão pública, ainda há hiatos importantes a serem preenchidos na articulação dos entes federados. Nem sempre há diálogo entre eles. No nível dos municípios, por exemplo, temos visto inúmeras dificuldades de monitoramento e avaliação de programas sociais. Seja por falta de conhecimentos especializados, seja pelo acúmulo de trabalho dos gestores e técnicos no desenvolvimento de suas atribuições cotidianas, seja pelo desconhecimento do que seja a avaliação e sua importância para a gestão, inclusive do ponto de vista político e da transparência obrigatória que deve ter a gestão pública.

**Entrevistadora** - Percorrendo um caminho inverso, partimos das experiências e práticas avaliativas no campo das Políticas Públicas. Proponho concluir a entrevista pensando, juntas, aspectos conceituais e metodológicos da Avaliação de Políticas Públicas, situando-a no âmbito da Pesquisa Avaliativa. Assim, concebo a Avaliação de Políticas Públicas como um dos movimentos do processo das próprias Políticas Públicas, articulado à formulação e à implementação e como modalidade de Pesquisa Social aplicada. O pressuposto fundamental dessa concepção é que a avaliação de Políticas Públicas é percebida na relação dialética de duas dimensões a ela inerentes: a dimensão técnica e a dimensão política. Nesse sentido, é orientada por intencionalidades, sua dimensão política, e por um conjunto de procedimentos científicos que a qualifica como geradora de conhecimento. Assim, concebendo a avaliação como ato técnico, mas também político, considero que a Pesquisa Avaliativa desempenha essencialmente três funções:

**Função Técnica**, fornecendo subsídios para correção de desvios no decorrer do processo de implementação de um programa; indicando em que medida objetivos e mudanças ocorreram e subsidiando a elaboração ou redimensionamento de políticas e programas.

**Função Política**, oferecendo informações para sujeitos sociais fundamentarem lutas sociais para o controle social das Políticas Públicas.

**Função Acadêmica**, desvelando determinações e contradições presentes no processo e no conteúdo das Políticas Públicas, evidenciando os significados mais profundos dessas políticas (sua essência), para a construção do conhecimento. (SILVA, 2008).

Entendendo a participação das populações envolvidas como importante pressuposto do processo avaliativo, você concebe a avaliação como

[...] produção de conhecimento público, preservando-se assim o direito à informação e ao conhecimento, por parte dos cidadãos, sobre o uso dos recursos públicos, a eficiência e a eficácia das políticas, os programas e as ações implementadas. (WANDERLEY; BLANES, 2001, p. 174).

Comente e articule as concepções de avaliação de Políticas Públicas acima, estabelecendo relações dessas concepções com sua larga experiência sobre avaliação de Políticas Públicas. Você identifica essas ou outras funções da avaliação nas suas experiências? Quais? Como?

**Mariangela Belfiore Wanderley** - Estou plenamente de acordo com sua concepção de avaliação. Aliás, você é uma das pesquisadoras em nossa área que mais tem contribuído com a temática da Avaliação de Políticas Públicas. Em meus cursos, você tem sido uma interlocutora presente e muito valiosa. Nesta reflexão final, gostaria de partilhar com você, e com os leitores desta prestigiosa revista, alguns desafios que vimos enfrentando tanto no âmbito da pesquisa, como nas ações realizadas na CEDEPE.

- a) A avaliação está intimamente relacionada com a compreensão e análise do próprio objeto da política pública. Assim, temos percebido que um dos desafios que se coloca no âmbito da produção de conhecimentos que possa iluminar a gestão de políticas públicas, em todo o seu ciclo – do desenho à avaliação –, está na construção de grades analíticas que deem conta do caráter multidimensional do fenômeno da pobreza e das inter-relações existentes, incorporando as necessidades, demandas e potencialidades da população. A existência de bancos de dados cada vez mais completos, de capacidade tecnológica a serviço do social e de estudos sobre a população em situação de pobreza tem tido muito pouco impacto no desenho dos próprios programas e de sua gestão.

A interdisciplinaridade e transdisciplinaridade são cada vez mais necessárias à compreensão da realidade na sua complexidade. É, por exemplo,

na interface da demografia com outras disciplinas da área social que surgem os estudos atuais de medidas intraurbanas que baseiam seus trabalhos nos conceitos de vulnerabilidade social, exclusão e inclusão social.

Para além das dificuldades em construir medidas capazes de dar conta dos graus de acesso e usufruto da população à riqueza material e imaterial socialmente construída, do ponto de vista conceitual, a seleção de um indicador e não de outro, é um ato de escolha, é uma atribuição de valor, e, portanto, não é um processo apenas técnico, é, sobretudo, político. O que fundamenta a construção de um conjunto de indicadores que medem a pobreza é a concepção que se tem de pobreza. Se os indicadores usados para medi-la se restringem aos aspectos de renda e consumo, está-se reduzindo a pobreza apenas a esses aspectos<sup>2</sup>.

As críticas às medidas de pobreza elaboradas pelos organismos nacionais e internacionais geraram a realização de outros estudos e tentativas de agregação de indicadores, na perspectiva de dimensionar e abranger a complexidade da pobreza. A integração entre a demografia, as ciências sociais e o trabalho social teve grande importância para a construção de novas estratégias de medição da pobreza na área social, e, fundamentalmente, para a construção dessas medidas, com base em conceitos relativos aos de pobreza, inclusão/exclusão e vulnerabilidade social. Mas também, indo além das “carências” existentes para olhar as potencialidades coletivas existentes nos sujeitos e em seus territórios. Não se trata aqui de olhar as potencialidades de indivíduos, mas as construções coletivas, aquilo que é comum, público e de interesse geral.

Neste momento, na CEDEPE, está em andamento a reaplicação do Mapa da Exclusão/Inclusão Social – que já está em sua terceira edição – sob a coordenação da Profa. Aldaíza Sposati – numa parceria com o Hospital Samaritano/Ministério da Saúde. Não há espaço aqui para detalharmos esta rica experiência que nasceu de uma parceria entre O Núcleo de Estudos e Pesquisa em Seguridade e Assistência Social e o INPE. O objeto deste contrato é a construção de “Métricas territoriais de proteção social: a capacidade protetiva de famílias residentes em territórios precarizados de metrópoles”. O projeto traz uma contribuição importante no campo das políticas sociais ao propiciar a possibilidade concreta de construção de uma metodologia de medição que possa caracterizar elementos externos e internos da capacidade protetiva da família. Pretende contribuir com o desenvolvimento de metodologias de mensuração da relação família X territórios buscando identificar a incidência dos fatores socioambientais nas condições de proteção social de cada membro de uma família. É no ambiente de cada território de vida e vivência das famílias que se constroem relações e condições de proteção social e a luta pela melhoria

das condições de vida. Esta análise permite, ainda, uma compreensão ampliada do processo saúde-doença e, portanto, a necessidade de intervenções de maior impacto e significação social.

- b) Há anos vimos tendo uma rica interlocução com a Université Pierre Mendes France, de Grenoble, França, na pessoa da Profa. Claudine Offredi e sua equipe, na temática da avaliação de políticas públicas. Um tema que se destaca nesse diálogo é o **da utilidade social da avaliação**. A pergunta é: *a quem serve a avaliação?* Esta é para mim uma questão incontornável! Como você bem ressaltou, a avaliação tem uma função política de oferecer informações que possam fundamentar as lutas sociais e o controle social das políticas públicas. É a isto que ela deve servir! Tem caráter público e não pode ficar refém de interesses privados ou politíqueiros. Precisamos nos interrogar concretamente sobre como as avaliações podem, ao mesmo tempo, satisfazer à lógica da gestão sem ignorar a necessária reflexão sobre o valor das ações e programas desenvolvidos. Temos aqui uma questão ética de compromisso com o cidadão de direitos – que todos somos – e a construção societária fundada em valores democráticos e de equidade social.

Haveria muito mais a dizer sobre a temática aqui em debate. Porém não faltarão outras oportunidades. Agradeço a possibilidade deste diálogo com a Profa. Ozanira, parceira de muito, em tantas ocasiões que tivemos de convivência acadêmica e fraterna. Muito obrigada!

## REFERÊNCIAS

GOMA, R. Processos de Exclusão e Políticas de Inclusão Social: algumas reflexões conceituais In: CARNEIRO, C. B.; COSTA, B. L. D. (Orgs). **Gestão social: o que há de novo?** BH Fundação Pinheiro Neto, 2004.

SILVA, Maria Ozanira da Silva. Avaliação de Políticas e Programas Sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico-metodológico da pesquisa avaliativa. In: \_\_\_\_\_. e. **Pesquisa avaliativa: aspectos teórico-metodológicos**. São Paulo: Veras, 2008. p. 89-178.

WANDERLEY, Mariangela Belfiore; BLANES, Denise. Monitorando a implantação de um programa social. In: BARREIRA; Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE?PUC-SP, 2001.

## Notas

- 1 Maria Ozanira da Silva e Silva é Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Desenvolveu estágio pós-doutoral no Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Universidade Estadual de Campinas. Pesquisadora Nível IA do CNPq. É professora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), e coordenadora do Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas Direcionadas à Pobreza (GAEPP [www.gaepp.ufma.br](http://www.gaepp.ufma.br)), onde vem desenvolvendo pesquisas e estudos no campo das políticas sociais e da avaliação de políticas e programas sociais. Entre outros, é autora e coautora dos livros: *Comunidade Solidária: o não-enfrentamento da pobreza no Brasil* (2001); *Avaliando o Bolsa Família: unificação, focalização e impactos*, 2008; *Pesquisa Avaliativa: aspectos teórico-metodológicos* (2008); *Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática*, 2ª ed. (2010); *Política Social Brasileira no século XXI: prevalência dos programas de transferência de renda*, 6. ed. (2012); *O Serviço Social e o Popular*, 7. ed. 1ª reimpressão (2012) e *O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento*, 3. ed. (2012).
- 2 Pesquisadores brasileiros, com destaque para a Profa. Vera Silva Telles, têm criticado políticas públicas, orientadas pela concepção do “pobre como empreendedor e consumidor, fazendo transparecer o fenômeno novo da celebração da pobreza, como virtude e como mercado. Não é difícil imaginar as consequências destas concepções no desenho das políticas públicas.

## RESENHA

MUÑIZ, Arlette Pichardo. **Evaluación del impacto social: el valor de lo humano ante la crisis y el ajuste**. 2. ed. Buenos Aires: Lumen Hvmanitas, 1997.

**Valéria Ferreira Santos de Almada Lima**  
Universidade Federal do Maranhão (UFMA)

Arlette Pichardo Muñiz - nasceu em Santo Domingo de Guzmán, capital da República Dominicana, em 1957. Graduiu-se no curso de Licenciatura em Sociologia e recebeu o título de Magister Scientiarum em Planificação Social, atuando, em 1997, ano da publicação desta obra, como Diretora Geral do Centro Internacional de Política Econômica. É autora dos livros *Planificación y Programación Social: bases para el diagnóstico y la formulación de programas y proyectos sociales* e *Evaluación del Impacto Social: el valor de lo humano ante la crisis y el ajuste* (1ª Edição), ambos publicados pela Editora Lumen Hvmanitas de Buenos Aires. Além destes, publicou também numerosos artigos científicos e trabalhos técnicos sobre o tema de interesse da obra em estudo. O contexto sócio-histórico em que se inspirou a nossa autora no desenvolvimento desta obra é marcado pelo impacto social negativo do conjunto de políticas de estabilização e programas de ajuste estrutural, de inspiração neoliberal, implementados nos países da América latina e Caribe em resposta à crise econômica que atingiu a região, sobretudo a partir dos anos 1980. É, portanto, nesse contexto que se impõe, segundo a autora, a necessidade de assumir a responsabilidade histórica de “construir o futuro”, mediante a discussão séria e sistemática dos processos de desenvolvimento humano, com o propósito de incorporar a “revalorização do social”, ou seja, “resgatar a dimensão humana do desenvolvimento”. Para tanto, o livro parte do pressuposto de que é também necessário colocar no centro dessa agenda de discussão o entendimento e a prática da avaliação como uma “atitude ante a vida e ante as coisas”, que permita interpretar os limites e as possibilidades do desenvolvimento, com vistas a avançar na tarefa de “construir o futuro”. Particularmente no que se refere à avaliação do impacto social, a ideia central é a de que esta deve ser concebida como uma função ético-filosófica, ligada a uma concepção de mundo que busca resgatar “o ser humano como centro do universo”. Assim sendo, a autora assume a noção de impacto social não como um simples critério de avaliação ex-post, mas, sim, como “uma perspectiva teórico-metodológica para avaliar programas e projetos (sociais ou não)”. É, sobretudo, aí que reside o caráter inovador e fecundo da contribuição aportada por esta obra ao campo da avaliação de políticas públicas.

Quatro partes compõem a estrutura da obra aqui em estudo: “Evaluación del Impacto Social”, “Bases para la Construcción de un Modelo de Evaluación Social”, “Hacia la Elaboración de un Modelo para Evaluar el Impacto Social” e “Criterios y Procedimientos para Evaluar el Impacto Social”. Tais partes se subdividem, respectivamente, em três, dois e quatro capítulos, sendo antecedidas por uma introdução. O conteúdo da exposição contempla, na introdução, uma breve indicação do contexto em que se inscreve a obra, dos pressupostos teórico-metodológicos em que se fundamenta a autora em toda sua abordagem sobre a avaliação do impacto social e da estrutura e conteúdo do livro, finalizando com os créditos atribuídos às pessoas e instituições que contribuíram para o desenvolvimento e publicação deste trabalho.

A primeira parte do livro é dedicada a uma análise mais aprofundada do contexto histórico e teórico em que se inscreve a abordagem proposta de avaliação do impacto social, contexto este já brevemente indicado na introdução. No que se refere ao contexto histórico, o capítulo I faz um resgate para situar a emergência e o desenvolvimento da avaliação no âmbito da América Latina e Caribe. Assim sendo, inicia pelo Estado de Bem-Estar Social e sua manifestação concreta na região, expressa no “assistencialismo social” que caracterizou o período compreendido entre 1930 e 1960, no bojo do modelo desenvolvimentista de caráter nacional populista, até chegar à crise econômica com as consequentes políticas de estabilização e programas de ajuste estrutural dos anos 1980 e 1990. Ainda compõem esta primeira parte os capítulos II e III, os quais são dedicados à análise do contexto teórico em que se inscreve a obra em apreço. Assim sendo, partindo do pressuposto de que a avaliação do impacto social, na perspectiva defendida pela autora, não pode desconsiderar os critérios e indicadores que têm sido desenvolvidos no seio dos enfoques de avaliação mais conhecidos e utilizados, o capítulo II expõe os fundamentos destes enfoques para dar suporte à discussão desenvolvida no capítulo III. Esta é dedicada especificamente à construção de um enfoque teórico-metodológico de avaliação do impacto social, definindo este último para além de um simples critério de avaliação, mas como um enfoque síntese, que recupera aspectos interessantes dos outros enfoques. Este capítulo traz, ainda, como contribuição para o debate, a análise de alguns desafios para superar os limites que incidem na avaliação do impacto social, especialmente no que se refere aos problemas fundamentais que se apresentam na sua medição. Neste particular, destaca que é necessário discernir o que é importante medir para os propósitos do impacto social buscado, devendo a medição orientar-se, na medida do possível, também aos processos e não somente aos resultados, numa perspectiva de avaliação compreensiva. O capítulo

finaliza com a construção de uma didática e útil tipologia de impactos sociais, recomendável para o exercício teórico e prático da avaliação.

Na segunda parte da obra, são apresentadas as bases para a construção de um modelo de avaliação do impacto social. Para tanto, o capítulo IV aborda, em termos conceituais, o significado da avaliação do impacto social, transcendendo o aspecto normativo que permeia a concepção convencional de avaliação, para entendê-la como uma atitude diante da vida e das coisas e um instrumento para construir o futuro. Além disso, situa a avaliação como parte integrante e central da intervenção planejada, sendo esta última concebida para além da definição de normas, fixação de objetivos e alocação de recursos, mas como transformação progressiva da situação inicial para criar condições que favoreçam a execução de ações capazes de conduzir ao alcance da imagem-objetivo buscada. Nesse sentido, o papel a ser desempenhado pela avaliação seria determinar o grau em que as situações logradas ou por lograr implicam um avanço da situação inicial diagnosticada para a situação desejada postulada como imagem-objetivo. Portanto, a avaliação é vista como um componente, com dinâmica e vida própria, dentro do processo de intervenção planejada. Esta segunda parte da obra é ainda integrada pelos capítulos V e VI. No capítulo V são abordadas as premissas básicas para a avaliação do impacto social, compreendendo os seguintes aspectos: os requisitos de validade, confiabilidade, praticabilidade, objetividade e oportunidade que deve cumprir; as formas que pode assumir, segundo a procedência de quem participa do //processo avaliativo (externa, interna, mista, autoavaliação e avaliação participante); a natureza da avaliação segundo os fins a que se propõe (exploratória-descritiva e analítica); e os momentos em que pode se realizar a avaliação do impacto social (avaliação ex-ante, avaliação concorrente e avaliação ex-post). Vale ressaltar que é neste capítulo que já aparece a opção clara da autora pelo pensamento dialético, especialmente quando discute a questão da objetividade científica.

De fato, segundo a autora, “A objetividade do cientista não pode consistir em que este se subtraia de sua condição de ser social, ou em uma aspiração de prescindir de uma concepção de mundo, com seus interesses e valores.” (p. 174).

Em seguida, complementa:

A objetividade científica radica no propósito consciente e rigoroso de reproduzir o real nos objetos teóricos. Por isso a maior aproximação ao objetivo está presente no pensamento dialético, que pretende captar sem dogmatismo a essência do real e não as construções que, a pretexto de não contaminar-se de subjetividade, pretendem ater-

se somente a fatos observáveis ou a formalizações históricas. (p. 174).

O capítulo VI, por seu turno, analisa os principais problemas que afetam o desenvolvimento dos processos avaliativos, particularmente os relacionados mais diretamente à avaliação do impacto social, destacando os seguintes: problemas atitudinais, como o personalismo e a resistência dos dirigentes; a falta de clareza e precisão para definir a situação desejada buscada; deficiências nos registros de informações e na construção de sistemas de indicadores; dificuldades operacionais relacionadas ao custo dos processos avaliativos; estratégias para envolver os destinatários na avaliação do impacto social; problemas epistemológicos e problemas metodológicos que dificultam a avaliação do impacto social.

A terceira parte do livro é dedicada à elaboração de um modelo para avaliar o impacto social, centrando-se mais especificamente na construção do objeto e na estratégia metodológica da avaliação. No que se refere à construção do objeto, abordada no capítulo VII, a autora destaca que a sua importância reside “na possibilidade de elaborar uma estrutura teórica de explicação lógica que se constitua no norte do processo avaliativo”. Assim sendo, distingue três componentes nessa estrutura lógica, os quais estão inter-relacionados entre si: a elaboração teórico-conceitual do problema, a formulação hipotética do problema e a operacionalização do problema por avaliar, ou seja, torná-lo acessível à experiência investigativa-avaliativa. Dentre os problemas epistemológicos que se apresentam na construção do objeto são ressaltados os seguintes: que a investigação social nem sempre pode lograr a neutralidade axiológica ou ideológica e que nem sempre pode reproduzir os procedimentos das ciências exatas ou assumir uma forma experimental. Ademais, a autora aponta como um dos maiores desafios metodológicos para a avaliação do impacto social a questão da atribuição. Isto porque considera que os fenômenos sociais obedecem a múltiplos condicionantes e determinantes, tornando inaplicáveis os enfoques unicausais, sendo mais recomendados os métodos comparativos entre períodos históricos, entre situações e entre políticas, programas ou projetos com conteúdos similares.

Este capítulo finaliza com a apresentação de um quadro contendo as dimensões que devem ser consideradas na avaliação do impacto social de uma política, estabelecendo uma complexa rede de causalidade. De fato, coerentemente com a perspectiva compreensiva e analítica de avaliação assumida pela autora, são incorporadas como dimensões importantes, para além das mudanças observadas nos destinatários, no nível institucional ou no conjunto do meio social, aspectos relacionados aos momentos da formulação e da implementação da



política e sua vinculação com os resultados obtidos. No que se refere à estratégia metodológica para avaliar o impacto social, abordada no capítulo VIII, a autora destaca três momentos no seu desenvolvimento, os quais se articulam e interagem em função do grau de conhecimento que se vá adquirindo da realidade: o desenho da avaliação, a análise avaliativa e a tomada de decisões. Particularmente no tocante ao desenho da avaliação, aborda os critérios gerais que devem orientar os diferentes tipos de avaliação do impacto social, conforme o momento em que se realiza (ex-ante, concorrente e ex-post), bem como os indicadores, as fontes de informação e técnicas e instrumentos de coleta de dados e informações. No que tange ao momento da análise avaliativa, são enfocadas as principais técnicas de registro e processamento das informações, bem como os modelos utilizados para a interpretação dos fatos sociais observados, quais sejam: o modelo experimental clássico, os modelos quase-experimentais e os modelos não-experimentais. O capítulo finaliza com considerações acerca dos desafios a serem enfrentados no momento da tomada de decisões que implica em identificar, propor e incorporar as medidas preventivas e corretivas como resultado do processo avaliativo.

Na quarta e última parte da obra, os capítulos IX, X e XI são dedicados, respectivamente, a uma análise mais detalhada dos critérios e procedimentos específicos para avaliar o impacto social em cada um dos tipos de avaliação, quais sejam, avaliação ex-ante, avaliação concorrente e avaliação ex-post do impacto social. Por fim, o livro se encerra com o capítulo XII, destinado a tecer considerações bastante úteis sobre a apresentação dos informes avaliativos, destacando-se dentre estas o seu significado real, sua utilidade, tipos, natureza e conteúdos a serem contemplados. Isto posto, a obra em estudo traz uma contribuição importante e bastante fecunda para o debate teórico-metodológico e para o exercício prático no campo da avaliação de políticas públicas, mais particularmente no tocante à avaliação do impacto social, ao apresentar um enfoque de cunho analítico e compreensivo, que supera os limites dos enfoques convencionais, assumindo explicitamente uma perspectiva crítico-dialética.

**Valéria Ferreira Santos de Almada Lima**

Economista

Doutora em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA)

Professora do Curso de Economia e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão (UFMA)

E-mail: neval@elo.com.br

**Universidade Federal do Maranhão (UFMA)**

**Cidade Universitária**, Av. dos Portugueses, 1966, Baganga, São Luís – MA

CEP: 65080-805