

Gestão Social e Avaliação de Políticas Sociais: abordagens e perspectivas

Marcio Eduardo Brotto¹

Alejandro Klein²

Edgilson Tavares de Araújo³

Gestão social, políticas sociais e avaliação são conceitos polissêmicos e com diferentes abordagens, que convergem em termos de finalidades e objetos.

A gestão social, emergida nos anos 1990, principalmente na América Latina, traz consigo a plasticidade, fluidez, hibridismo e ambivalências necessárias para lidar com as contingências entre o público e o privado. Deste modo, vem sendo usada como finalidade e meio para consolidação das democracias, reforçando valores ético-políticos, a dialogicidade e a participação. Pensada não apenas enquanto modo ou processo, mas pelas suas finalidades e pelos seus objetos, a gestão social implica em alterações e alternativas para gerar as políticas públicas. Enquanto modo de gestão trata-se de uma modalidade que pressupõe humanismo radical, criatividade e ética. Enquanto objeto remete a aspectos teórico-metodológicos referentes a novos formatos organizacionais e novos modos de gerir, evidenciando a solidificação e institucionalização (por vezes, precoce) de um campo epistemológico e político, que busca explicar as relações e processos sociais contemporâneos. Em todos os casos, se refere a um conceito em construção e que vem sendo reforçado nos discursos dos governos e da sociedade civil (ARAÚJO, 2014).

A gestão social vem se configurando, portanto, como “um campo de saberes e práticas referentes aos modos de gerir interorganizações, territórios e relações sociais, sendo orientado por uma ideologia social e do interesse público, orquestrando diferentes escalas e tipos de poder” (ARAÚJO, 2014, p. 88). Neste caso, prevalece a lógica humanitária, do interesse público e do social, em detrimento dos interesses privados, individuais e monetários. Suas fronteiras são definidas pelo caráter de expansão da esfera pública e da coprodução do bem público, o que a aproxima de modo metonímico do conceito de políticas públicas.

As visões sociocêntricas sobre políticas públicas as entendem como fluxos complexos de ação pública, que ocorrem de forma multiatorial, envolvendo atos estatais e não estatais, para a resolução de problemas de pública relevância. Nessa perspectiva são convergentes com o campo da gestão social.

Desde o seu exórdio com Harold Lasswell, no começo dos anos cinquenta, “políticas públicas” foi sendo apresentado como um campo multidisciplinar que se debruçava sobre o chamado “governo em ação”, dando vazão ao desenvolvimento de estudos positivistas, de finalidade prescritiva, fortemente empiricistas (LASCOURMES e LE GALES, 2012; BOUILLOSA e RODRIGUES, 2014; FISCHER, 2016). Em parte, na América Latina acaba-se reproduzindo esta mesma primazia dos estudos racionais e estadocêntricos encontrada nos Estados Unidos dos anos 1950 e 1960, com base nas concepções de Lasswell e Thomas Dye com ênfase nas fases do *policy cycle* e seus subsistemas. Tais análises priorizaram a compreensão da história das políticas públicas e assumiram uma abordagem mais teórica e/ou empiricista de modo dedutivo-prescritivo, implicando diretamente no modo de conceber os processos de gestão da *policy*.

O mesmo processo se identifica no Brasil com quarenta anos de atraso, pois políticas públicas como temática começa a se consolidar somente no final dos anos 1990, e ainda assim muito associada apenas à formação em Ciência Política e Administração.

Com a expansão das políticas sociais, principalmente a partir dos anos 2000, cada vez mais tem se instituído novos olhares para o campo interdisciplinar das políticas públicas, inclusive do Serviço Social, da Sociologia, da Psicologia Social entre outras áreas. Tal fenômeno vem se dando principalmente devido a implementação tardia de sistemas de proteção social (SPOSATI, 2002) que visam a garantia de direitos sociais básicos de modo universal.

Apesar das múltiplas interpretações existentes sobre quais políticas setoriais seriam as políticas sociais, trata-se principalmente daquelas voltadas para a proteção social dos cidadãos e cidadãs, principalmente no que tange à oferta da saúde, assistência social, educação, cultura, entre outras. Estas têm buscado envolver, de modo transversal ou específico, questões de enfrentamento de riscos e vulnerabilidades sociais (inclusive a pobreza), questões de diversidade de gênero, geração, raça, etnia e orientação sexual.

Tais políticas têm sido formuladas e implementadas em sistemas federativos complexos, como no caso do Brasil, em que se coloca como valor central a viabilidade e, para isso, é preciso que existam recursos e institucionalidades.

Daí se reforçam visões mais tradicionais-rationais a partir das quais para lograr o sucesso de uma política social é preciso que haja apenas os marcos legais, os conselhos, os planos e os fundos setoriais, exigindo assim, uma profissionalização das gestões responsáveis pela implementação desta. Uma questão que se deve ressaltar, portanto, é que tipo de gestão profissionalizada devemos ter no campo das políticas sociais: uma gestão gerencialista ou uma gestão social? Para pensar sobre possíveis respostas a essa questão é preciso perceber que para além da necessidade da boa burocracia nas instituições, também se deve atentar para as novas “gramáticas” que estão envolvidas implícita e explicitamente nos instrumentos de política sociais⁴. Tais “gramáticas” dizem respeito aos conjuntos de definições, de práticas, de rotinas que são, quase sempre, primeiramente descritas no plano do discurso explícito (aquilo que se diz que faz; que é planejado e colocado nas leis, projetos etc.) e, posteriormente, vividas e experienciadas no plano do discurso implícito (aquilo de que fato se faz) (ARAÚJO e BOULLOSA, 2016).

Dentro desta lógica da profissionalização da gestão das políticas sociais, outro conceito que ganha total relevância é a avaliação, que pode ser entendida como um construto social de caráter polissêmico, assumindo várias abordagens e perspectivas. Trata-se de uma atividade intrinsecamente relacionada ao campo da decisão, mas também da aprendizagem social e individual, “que se utiliza de um ferramental também desenvolvido e amadurecido, validado no tempo, de acordo com a variedade das experiências que vivemos” (BOULLOSA, 2009, p. 12). Deste modo, considera-se que as avaliações formais não são simples juízos de valor emitidos por atores que se consideram avaliadores ou são legitimados para tal. Trata-se de processos complexos, multitoriais, cujos juízos de valor resultantes devem ser argumentados e fundamentados em procedimentos de pesquisa avaliatória (BOULLOSA e ARAÚJO, 2009), assumindo um papel de instrumento participado de juízo de ações socialmente relevantes, aceitando necessariamente as consequências operativas, as relações entre decisores, operadores e beneficiários das ações (BEZZI, 2007). As avaliações, portanto, devem desencadear processos de “aprendizagem prático-institucional (relativo ao objeto de avaliação) e social (relativo à dimensão dialógico-cívica da sociedade em geral)” (BOULLOSA, 2006, p. 112).

Diante o exposto, o número 36 da revista “O Social em Questão”, traz à tona importantes debates sobre a Gestão Social e Avaliação de Políticas Sociais. De um lado, reconhecemos que as políticas sociais têm papel fundamental na consolidação de um Estado democrático de direito e que suas avaliações se tornam imprescindíveis para

aprimoramento e consolidação da gestão pública. De outro, presenciamos novas formas da gestão social, que se configuram como um campo emergente de saberes e práticas, referentes aos modos de gerir organizações, territórios e relações sociais, mas que também visam reafirmar e ampliar a perspectiva de universalização de direitos.

Neste sentido, a contribuição de Ariane Paiva intitulada “*Análise e avaliação de políticas sociais: algumas perspectivas do debate atual*” chama atenção para necessidade de avanços nos estudos da avaliação de políticas sociais, configurado a partir do debate de elementos conceituais e metodológicos. Propõe assim, uma leitura avaliativa que ultrapasse perspectivas gerencialistas ou se fixe quase que exclusivamente em aspectos políticos do processo de formulação e implementação das políticas públicas. Alerta para importância de abordagens avaliativas que deem visibilidade às possibilidades das políticas sociais ampliarem direitos e contribuam para o desenvolvimento da proteção social brasileira, refletindo sobre alguns desafios a configuração de novas modalidades de avaliação.

Em sequência, encontramos a contribuição “*Avaliação de Políticas Sociais e Participação Popular: uma abordagem política*”, de Camila Gonçalves de Mario, Regina Claudia Laisner e Regina Helena Granja. As autoras buscam estimular o debate sobre o necessário aprimoramento da avaliação e, deste modo, nos apresentam uma análise pautada na relação entre promoção de políticas e defasagem de aprimoramento da capacidade de avaliação de programas públicos no país.

Ampliando o debate, Aline Souto Maior Ferreira nos brinda com a abordagem sobre “*Alguns elementos da trajetória das políticas sociais na América Latina: aproximações com México e Brasil*”, tendo por intuito demonstrar as contradições dos processos que envolvem aspectos históricos, sociais, econômicos e políticos dos países. Sua proposta leva em consideração, reflexões sobre as repercussões para a atual conjuntura, fundamentais para a melhoria das condições de vida da população e construção de agendas das lutas sociais.

Reforçando a importância de debates pautados na internacionalização, Alejandro Klein apresenta contribuições sobre “*Las Políticas de Salud Mental em México: mucho por hacer; Mucho más por reflexionar*”, onde reflete sobre as configurações de práticas psiquiátricas e, assim, sobre o processo de estruturação e falta de investimentos no campo de políticas destinadas à saúde mental no México. O artigo demonstra que as dificuldades para execução de políticas fazem parte da realidade dos países latino-americanos e seus governos.

Nesta lógica de sistematização e avaliação de ações no campo social, Katya Rodrigues Gómez apresenta reflexões sobre “*La pobreza de los adultos mayores y laope-*

ración de la provisión social en México: principales problemáticas y áreas de oportunidad". No artigo, a autora busca analisar a pobreza das pessoas idosas no México e sua participação no sistema de provisão social, reconhecendo como este é concebido e suas principais limitações.

Mantendo a lógica de debater experiências e avaliar políticas sociais em desenvolvimento, David Martínez Mendizábal e Martha Lucía Micher Camarena escrevem sobre "*Políticas para las mujeres en el transporte público Repensando el programa Viajemos Seguras de la Ciudad de México*". Buscam, assim, apresentar reflexões para compreender um programa pioneiro na América Latina, criado com o objetivo de implementar políticas de transporte articuladas à perspectiva de gênero, capaz de assegurar às mulheres ausência de violência no transporte público. Como mencionam, a "sistematização nos permite observar as implicações institucionais e os processos que devem ser superados ao tentar promover uma política social, para os direitos humanos das mulheres".

Demonstrando que as políticas sociais são alvo de projetos políticos em disputa não só no Brasil, Alex Ricardo Caldera Ortega, Daniel Tagle Zamora, Blanca Paulina Escalante Rocha apresentam reflexões sobre "*El Derecho Humano al Agua en México. Un análisis desde la perspectiva de gobernanza y los proyectos políticos*". Explicitam, em suas análises, que o direito à água deve ser considerado um direito humano; como parte de um projeto democrático, mas que, atualmente, apresentam características e fatores que o coloca como elemento de disputa entre projetos políticos distintos.

Também tomando a água como elemento de estudo, Diná Andrade Lima, Francine Ramalho de Aguiar e Lamounier Erthal Villela apresentam contribuições através do debate sobre "*O Projeto Produtores de Água e Floresta em Rio Claro-RJ: uma análise da governança no projeto sob a ótica da gestão social*", através do qual resgatam a criação do projeto e buscam analisar se há participação de produtores rurais em sua governança.

Trazendo mais uma colaboração de abordagem sobre as políticas em países latino-americanos, Valentina Suárez e Mônica de Castro Maia Senna apresentam o artigo "*Institucionalidade das políticas de transferência condicionada de renda argentinas do século 21: uma proposta avaliativa*" onde buscam avaliar o grau de institucionalidade dos três principais programas de transferência condicionada de renda, instituídos na Argentina do século XXI, por meio de indicadores especialmente construídos para essa finalidade.

Na mesma lógica de avaliação de programa de transferência de renda, agora brasileiro, Alcides Fernando Gussi, Marcus Vinicius de Azevedo Braga e Pedro Ri-

beiro Viscardi apresentam o artigo “*Meta avaliação da atuação dos órgãos de controle em relação ao Programa Bolsa Família na ótica da avaliação em profundidade*”, através do qual buscam refletir sobre a atuação dos órgãos de controle brasileiros no Programa Bolsa Família para, assim, comprovarem que na fiscalização da política, a percepção do beneficiário não é valorizada.

Ainda no campo de análises sobre o Programa Bolsa Família, Marília Gonçalves Dal Bello escreve sobre o “*Descumprimento de Condicionalidade na Educação: subsídios para a política de assistência social*”, propondo-se a estudar a operacionalização do Programa Bolsa Família pela proteção básica da assistência social; tendo como foco as desigualdades territoriais e seus desdobramentos para proteção de famílias em descumprimento de condicionalidade na educação.

Em seguida, Fabrícia Pavesi Helmer e Raquel de Matos Lopes Gentilli colocam a Juventude no foco das atenções, na abordagem sobre “*Prestação de Serviços Socioassistenciais para Jovens*”, onde os reconhece como atores importantes no conjunto das políticas e busca analisar as demandas de jovens a partir de experiência no Centro de Referência da Juventude (CRJ) de Vitória/ES.

Na lógica da defesa e do fortalecimento de uma rede de serviços públicos, Peter Kevin Spink e Ana Marcia Fornaziero Ramos, apresentam o artigo “*Rede Socioassistencial do SUAS: Configurações e Desafios*”, através do qual apresentam um “breve relato” da trajetória da Assistência Social e sua relação com as Entidades Sociais, enfatizando a conformação e configuração de uma rede de Assistência Social nacional, com enfoque sobre suas potencialidades e desafios.

Demarcando abordagens inovadoras e que merecem maiores debates no campo social, Magda de Lima Lúcio e Sávia Maria Leite Rodrigues Gonçalves apresentam reflexões sobre “*Políticas de acesso à justiça: mediação*”, propondo reflexões sobre o acesso a Justiça - seus mecanismos, mediações e reflexos no campo de administração pública.

Referindo-se ao contexto da gestão pública, Robson Roberto da Silva aponta “*Concepções e Funções da Descentralização na Gestão Pública Democrática e no Gerencialismo*”. Para isso, busca apresentar e compreender as concepções e funções da descentralização a partir de uma reflexão acerca das propostas distintas de gestão pública: a democrática e o gerencialismo, que é reconhecido como uma “nova” administração pública inspirada nas concepções e técnicas de gestão do setor privado.

Enfatizando modalidades de gestão, Ana Lúcia da Silva Garcia apresenta contribuições a partir de sua experiência sobre “*A Implantação da Área “Gestão do Trabalho” na SMDS/RJ*”. Seu artigo apresenta uma perspectiva teórica para avaliação de pro-

gramas e projetos sociais que tem como foco os impactos da política social como política redistributiva e de efetivação de direitos de cidadania na relação estado/sociedade. Discorre ainda sobre as linhas de ação previstas pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social-SUIAS, buscando refletir sobre o processo de implementação dessas ações na SMDS, com ênfase na discussão: da força de trabalho da Secretaria, dos esforços para consolidação da educação permanente e da implantação de planos de cargos e salários.

Na mesma linha de experiências, Gabriel Siggelkow Guimarães, Joelma Santos da Costa, Marcio Eduardo Brotto e Patrícia Baptista Barreto da Silva abordam “*A Gestão da Assistência Social e Direitos Humanos em Niterói – o CENTRO POP e seus desafios*” onde buscam, numa perspectiva avaliativa, a sistematização dos aspectos do trabalho realizado pelo equipamento social de atenção à população de rua, enfatizando as diretrizes da atual gestão da secretaria.

Convidamos todos a uma ótima leitura e esperamos que as contribuições elencadas possam estimular amplos e novos debates, assim como propiciar futuras reflexões no campo da Gestão Social e da Avaliação de Políticas, de forma a ampliar concepções e estratégias de enfrentamento e de desenvolvimento de ações na área.

Referências

ARAÚJO, Edgilson Tavares de. *Gestão social*. In: BOULLOSA, Rosana de Freitas (org.). Dicionário para a formação em gestão social. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014. p. 85-90.

_____.; BOULLOSA, Rosana. *Avaliação Argumentativa: o caso do Centro-diade* Referência para pessoas com deficiência e suas famílias, no Brasil. In: VII Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP. Anais... Madrid-Espanha, out.2016.

BEZZI, Claudio. *Il disegno della ricerca valutativa*. Milão: Franco Angeli, 2007

BOULLOSA, Rosana de Freitas. *Che tipo di innovazion estiamo vivendo? Le politicheurbane di regolarizzazione fondiaria. La costruzione di un modello interpretativo*. Doutorado em Pianif e Politiche Pubbliche del Territor. Tese. Universitat IUAVVeneza, 2006.

_____.; ARAÚJO, Edgilson Tavares. *Avaliação e monitoramento de projetos sociais*. Curitiba: IESDE, 2009.

_____.; RODRIGUES, Roberto Wagner S. *Avaliação e Monitoramento em Gestão Social: Notas Introdutórias*. Revista Interdisciplinar de Gestão Social, v. 3, p. 145-176, 2014.

FISCHER, Frank. *Para além do empirismo: policy inquiry na perspectiva pós-positivista*. Tradução: Rosana Boullosa. Revista NAU Social, v.7, n.12, p. 163-180 Mai/Nov 2016

LASCOURMES, P.; LE GALÈS, P. *Governance*. International Journal of Policy, Administration, and Institutions, v. 20, n. 1, USA: Blackwell Publishing, jan. 2007, p. 1-21.

_____. *Sociologia da Ação Pública*. Tradução e estudo introdutório: George Sarmiento, Maceió: EDUFAL, 2012.

SPOSATI, Aldaíza. *Regulação social tardia: característica das políticas sociais latino-americanas na passagem entre o segundo e terceiro milênio*. In: VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y Administración Pública. Anais... Lisboa – Portugal, 8-11 oct. 2002.

Notas

- 1 Graduado em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1996), possui Mestrado em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (1998-2000), onde também realizou seu Doutorado (2008-2012), desenvolvendo estudos no campo da Seguridade Social, em específico sobre Assistência Social e Saúde. Atualmente é Professor do Departamento de Serviço Social da PUC-Rio onde é coordenador departamental do Programa de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC), coordenador da especialização em Assistência Social e Direitos Humanos e líder do Núcleo Integrado de Estudos e Pesquisas em Seguridade e Assistência Social (NIEPSAS) - desenvolvendo pesquisas de Iniciação Científica, bem como sendo, desde 2013, Bolsista de Incentivo à Produtividade (PUC-Rio). Possui experiência de tutoria no Programa de Educação para o Trabalho no SUS (PET-Saúde) e atuação docente no Programa Nacional de Capacitação do Sistema Único de Assistência Social (capacitaSUAS). Tem experiência na execução e gestão de ações profissionais em Serviço Social, com ênfase nas áreas de Saúde Pública/Saúde da Família e Assistência Social.
- 2 Graduado em Psicologia (1988)- Mestre em Serviço Social pela UFRJ (2002) e Doutor em Serviço Social pela UFRJ (2006). Pós-doutorado na PUC-Rio (2007). Professor Investigador e Diretor do Departamento de Gestión Pública y Desarrollo da Universidad de Guanajuato-División de Ciencias Sociales, México. Membro do Registro Conacyt de Evaluadores Acreditados-Sistema Nacional de Evaluación Científica y Tecnológica (SINECYT). Member y Affiliate Research Fellow- Oxford Institute of Ageing-Oxford University. Coordinator of the Latin American

- Network on Ageing Research (LARNA). Coordinator of the TheTavistock - Latin American Network for the Development of New Approaches to Adolescent Mental Health. Investigador Associado Nível I Sistema Nacional de Investigadores (SNI) Uruguay. Experiência na área de Psicologia, principais temas: psicoterapia, adolescência, paradigmas complexos, psicanálise e cultura, sociedade e adolescentes, gerontologia social, arranjos familiares. Tem vários artigos publicados em anais de congressos e revistas científicas.
- 3 Doutor e mestre em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Especialista em Estratégias de Mobilização e Marketing Social pela Universidade de Brasília / Unicef. Bacharel em Administração pela Universidade Federal da Paraíba. Realizou estágio doutoral sanduíche em Lisboa - Portugal, na Universidade Católica Portuguesa. Atualmente é Professor Adjunto da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), na área de Políticas Públicas, exercendo atualmente o cargo de Assessor da Direção do Centro de Artes, Humanidades e Letras (CAHL). Vice-líder do Grupo de Pesquisa CNPq - Processos de Inovação e Aprendizagem em Políticas Públicas e Gestão Social e pesquisador do Observatório da Formação em Gestão Social. Membro da Rede de Pesquisadores de Gestão Social (RGS). Consultor do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome / Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (MDS/PNUD). Membro da Câmara Interdisciplinar da FAPESB e do Conselho de Administração da APAE de Salvador.
 - 4 A ideia de analisar as políticas públicas por meio dos discursos implícito e explícitos é trazida pelos franceses Lascoumes e Lé Galés (2007, 2012), por meio da Teoria da Instrumentalização de Políticas Públicas, que faz uma distinção entre políticas públicas e instrumentos de políticas públicas. Enquanto as políticas públicas (policy) dizem respeito a diretrizes estruturantes, os instrumentos são “dispositivos simultaneamente técnico e social, que organizam as relações sociais específicas entre o poder público e seus destinatários, em função de representações e de significações de que ele é portador” (LASCOUMES, LE GALÉS, 2004 apud LASCOUMES, LE GALÉS, 2012, p. 200). Logo, a avaliação de instrumentos de políticas públicas, enquanto dispositivos sociopolíticos devem considerar que estes carregam consigo uma forte carga valorativa, inclusive no que concerne à relação entre governo e governados (LASCOUMES, LE GALÉS, 2007).

