

Desafios para as avaliações em políticas sociais

Challenges for evaluation in social policies

Desafíos para la evaluación de las políticas sociales

Défis pour l'évaluation de la politique sociale

Adriana Maiarotti Justo *

Rosana Freitas Arantes **

Mônica de Castro Maia Senna ***

Resumo: As reformas no sistema de proteção social brasileiro, iniciadas na década de 1980, conquistaram marco jurídico legal com a Constituição Federal de 1988. Algumas das principais diretrizes que instituíram os novos contornos do sistema de proteção social estiveram relacionadas aos processos de descentralização, intersectorialidade, participação e controle social. Entretanto, tais diretrizes constitucionais apesar de fundamentais e norteadoras das políticas sociais formuladas pós-1988, demarcam importantes desafios aos processos avaliativos no campo social, principalmente no que tange a complexidade desse campo e a aplicabilidade das diretrizes constitucionais.

Palavras-chave: Avaliação, políticas sociais, descentralização, intersectorialidade, participação e controle social.

Abstract: Reforms in the Brazilian Social Protection System, initiated in the 1980s, won legal framework with the Federal Constitution of 1988. Some of the main guidelines that established the new contours of the Social Protection System were related to the processes of decentralization, intersectorality, participation and social control. However, such constitutional guidelines, though fundamental and responsible for determining the social policies formulated post 1988, mark important challenges in the evaluation processes in the social field, especially regarding the complexities of that field and the implementation of constitutional guidelines.

Keywords: Evaluation, social policies, decentralization, intersectorality, social participation and control

* Doutoranda do Programa de Política Social da Universidade Federal Fluminense UFF/RJ. E-mail: adrianamjusto@gmail.com

** Doutoranda do Programa de Política Social da Universidade Federal Fluminense - UFF/RJ. E-mail: roarantes12@yahoo.com.br

*** Professor Adjunto da Escola de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal Fluminense UFF/RJ. E-mail: monica.senna@globo.com

Introdução

O movimento de reformas no sistema de proteção social brasileiro enunciado a partir da década de 1980 suscitou a incorporação de princípios e diretrizes na Constituição Brasileira de 1988, dentre eles, a descentralização, a intersetorialidade, a participação e controle social, os quais formataram o arcabouço legal de diversas políticas sociais.

A definição desses princípios como referência fundamental para as políticas sociais imprimiu grandes desafios aos processos de avaliação na área social, especialmente ao se considerar a complexidade do processo de constituição e operacionalização das políticas sociais e dos seus princípios ordenadores na realidade social brasileira, bem como a complexidade que permeia os processos de formulação e implementação de tais políticas.

Estudos recentes que se dedicaram ao processo de avaliação de políticas sociais avançaram bastante nas últimas décadas. Contudo, apesar dos esforços que vêm sendo empreendidos por estudiosos da área, muitos destes ainda se mostram insuficientes para dar conta da complexidade que constituem as políticas sociais.

A par disso, o propósito deste artigo é trazer contribuições à reflexão sobre alguns dos desafios inerentes ao processo de avaliação na área social, especialmente considerando a complexidade dos princípios ordenadores das políticas sociais, bem como a interferência das múltiplas dimensões, contextos e sujeitos envolvidos no processo de decisão política, sobretudo nos processos de formulação e implementação.

Nessa perspectiva, o artigo delinea o debate sobre os desafios postos aos processos de avaliação no campo das políticas sociais a partir do diálogo com estudiosos do campo da avaliação na área social.

Princípios ordenadores das políticas sociais: avanços e desafios

A organização de um sistema federativo calcado nas diretrizes da descentralização, intersetorialidade, participação e controle social, no Brasil, após 1988, se constituiu como uma forma inovadora de lidar com a organização político territorial do país, configurando-se em possibilidades para a redemocratização e articulação das diferentes heterogeneidades.

Nesse contexto, a descentralização compõe uma das diretrizes mais essenciais ao processo de democratização do país, pois visa reestruturar o Estado e a gestão das políticas, dentre elas as sociais, a partir da modificação do padrão centralizador e vertical característico do período ditatorial.

Assim, com a descentralização, busca-se fortalecer e democratizar o planejamento e gestão das ações, bem como tornar a gestão das organizações mais eficazes, nos diversos setores sociais e nas diferentes esferas de governo.

A descentralização oferece perspectivas de integração entre os diferentes setores e de articulação entre os diversos atores sociais. Assim, também busca alterar o papel desempenhado pelas autoridades locais, ou gestores sociais, que passam a ter uma importante função na definição de políticas e na execução de programas sociais (Dowbor, 1998; 1999).

Dessa forma, a descentralização coloca-se como um processo político-administrativo de transferência de poder, viabilizado, sobretudo, através do reordenamento do aparato estatal desenvolvido em cada nível de governo.

Nesse sentido, com a incorporação da descentralização como diretriz constitucional, reformas importantes foram implementa-

das a partir dos anos 1980, contribuindo para alterar o modelo centralizado de políticas públicas existente no período ditatorial, emergindo um novo desenho institucional para as políticas públicas a partir da descentralização.

Nesse contexto, o governo federal vem delegando aos estados e municípios grande parte das funções de gestão das políticas, contribuindo para a institucionalização no plano local de condições técnicas para a implementação de tarefas de gestão de políticas sociais (Arretche, 1999).

Contudo, apesar de o processo de descentralização das políticas públicas ser operacionalizado no Brasil há mais de duas décadas, este requer o rompimento com velhas concepções e práticas que ainda permeiam as ações assistenciais e de gestão em diferentes áreas.

Nessa perspectiva, ainda que a Constituição Federal de 1988 e suas leis complementares tenham estabelecido as orientações gerais para reconfiguração das relações intergovernamentais, alguns desafios ainda persistem à operacionalização da descentralização como princípio norteador das políticas sociais recentes, tais como: ausência de estrutura de incentivos/indução do governo federal aos municípios para aderir à descentralização; baixa capacidade fiscal e administrativa (gestão) nos municípios; baixo quantitativo de recursos humanos qualificados nos municípios; falta de definição de responsabilidades; falta de avaliação e controle; flutuações frequentes entre os dirigentes nos cargos de poder, gerando instabilidade da descentralização já que esta requer um 'afinamento' entre os entes; estabelecimento de relações homogêneas entre os estados, apesar das assimetrias do país; forte disparidade entre os entes federativos (cultural, político, econômico) e enraizamento de uma cultura hierarquizante/verticalizante na gestão das políticas públicas (Abrucio e Costa, 1998; Arretche, 1999; Abrucio, 2005).

Apesar dos limites apontados, é preciso reconhecer que a diretriz da descentralização

trouxe ganhos importantes, como o aumento da autonomia local, o aperfeiçoamento dos padrões da administração local e a atenção às inúmeras diferenças regionais, ainda que de forma incipiente. Nessa perspectiva, a descentralização no país ainda se apresenta inconclusa, não se constituindo em uma obviedade no futuro, sendo necessárias estratégias que superem seus desafios.

Compondo as diretrizes constitucionais de 1988, a intersetorialidade foi pensada como uma estratégia de interação entre os diversos setores com vistas a favorecer os processos de descentralização e qualificar as ações públicas mediante a integralidade das ações, conforme determina o texto constitucional.

Dentro desse contexto, a intersetorialidade objetiva promover a articulação entre os novos atores que integram o campo de ações públicas, mediante a diretriz de descentralização; compor a ideia de integração territorial, equidade, integralidade, ou seja, direitos sociais; oferecer melhor alternativa para lidar com o objeto e estruturas complexas do campo das ciências sociais; potencializar o efeito das políticas, tornando-as mais eficazes; otimizar recursos e esforços; superar a fragmentação; buscar integração e troca de saberes; diminuir a superposição de ações e clientes; respeitar a diversidade, espaços comunicativos, negociação e intermediação (Wimmer e Figueiredo, 2006; Commerlatto *et al*, 2007; Motta e Aguiar, 2007; Burlandy, 2009).

Todavia, assim como ocorre com os processos de descentralização, alguns desafios são colocados para a operacionalização da intersetorialidade. Dentre eles, é possível destacar: partilhamento de poder entre as inúmeras instituições que compõem o campo social; dificuldade de estabelecer um planejamento integrado de ações e recursos entre as instituições, buscando uma agenda de negociações e comunicação interinstitucional; baixo consenso para a articulação de problemas; instabilidade institucional; políticas de governo e não de Estado; percepções privatistas que levam a atitudes

mais individualistas; tendência histórica à fragmentação institucional e seletividade das ações públicas; formação dos profissionais ainda calcada no trabalho disciplinar; complexidade do objeto de intervenção das políticas sociais que demanda constante diversidade e pluralidade; alocação insuficiente de recursos; superposição de ações e disputa de poder (Wimmer e Figueiredo, 2006; Commerlatto *et al*, 2007; Motta, Aguiar, 2007; Burlandy, 2009).

Nesse sentido, assim como apontado para a descentralização, a intersetorialidade ainda se apresenta como um processo em construção, sendo almejada para que as diversas instâncias governamentais, os diversos setores de operacionalização das políticas sociais, bem como os profissionais que nelas atuam, pactuem um projeto integrado que identifique determinantes-chave dos problemas em pauta, visando assim a formulação de estratégias que transcendam os programas fragmentados e ações verticalizadas.

Outra diretriz constitucional relevante a ser observada é aquela que prevê constitucionalmente a participação da sociedade civil nas ações do Estado. Assim, por controle social entende-se a participação da sociedade nos processos de planejamento, acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações da gestão pública e na execução das políticas e programas públicos, avaliando objetivos, processos e resultados. Trata-se de uma ação conjunta entre Estado e sociedade em que o eixo central é o compartilhamento de responsabilidades, debatidas em arenas políticas.

Com a promulgação da Constituição em 1988 e a passagem de um Estado ditatorial para um Estado democrático, além das esferas subnacionais terem garantido aumento de poder com a descentralização, e terem sido propostas ações integradas através de estratégias intersetoriais, foram criados, na esfera local, mecanismos de participação social, com vistas a democratizar e 'empoderar' a sociedade civil, além de controlar as ações realizadas nos níveis locais e os recursos públicos destinados a elas.

A participação e controle social nascem da utopia e desejo de participação social que vem em contraponto ao sistema ditatorial, anterior a redemocratização do país. Entretanto, a efetivação da participação e controle social não se configura como um cenário simples, uma vez que a cultura cívica do país encontra-se arraigada a processos de não inclusão ou participação social.

Nesse sentido, para fortalecer o processo de descentralização, ou seja, a transferência de responsabilidade para os diferentes entes governamentais, a participação e controle social se constituíram como estratégias indutivas de criação de novas arenas, ou microcampos de comunicação pública para o debate acerca das políticas públicas. Bem como corroborou para que estados e municípios conformassem um novo formato de debate acerca das políticas públicas, favorecendo a criação de estratégias de indução da democracia local com vistas à participação e controle na gestão das políticas públicas.

A descentralização exerceu papel importante no caminho para viabilizar a participação e controle social, visto que as instâncias locais se tornaram mais acessíveis e permeáveis, além de estarem mais próximas dos usuários e seus representantes.

Os processos de intersetorialidade também favoreceram e dinamizaram a participação e controle social, na medida em que possibilitam a troca de experiência e imputam na arena pública a relevância e necessidade da participação de diversos e diferentes atores nos processos de formulação, operacionalização e controle de políticas públicas.

Tal debate é apresentado por Burlandy (2009), em estudo realizado sobre o Conselho Nacional de Segurança Alimentar – CONSEA, no qual ressalta que apesar das iniciativas não terem rompido com a fragmentação ou com as contradições presentes nas políticas governamentais, esta instância possibilitou a aproximação entre diferentes setores de governo e sociedade, conjugando pactuação política e controle social.

Entretanto, a participação e o controle social não podem ser entendidos como uma obviedade, na medida em que alguns desafios que serão descritos ainda se colocam para a sua prática.

Seguindo o debate quanto aos desafios postos aos processos de participação e controle social, Santos (1994) chama a atenção para o fato que uma grande parcela da população, absorvida pela dinâmica da acumulação econômica, sujeita a carências de todos os tipos e ausente da possibilidade de participação política do país, possivelmente negará qualquer tipo de confronto (na medida em que este impõe decisões e custos) como uma estratégia de preservação mínima de sua dignidade pessoal.

Nessa perspectiva, o mundo social é percebido como hostil, a vida pública com desconfianças, favorecendo o retorno a uma sociedade de natureza hobbesiana, na qual inexistem normas gerais universalmente aceitas.

Segundo Santos (1994), a erosão das normas de convivência favorece a que a segurança e confiabilidade só existam no âmbito privado; assim, os indivíduos se isolam e passam a contar apenas consigo mesmos e com suas próprias regras. Tal formação social destitui a arena pública de qualquer caráter simbólico positivo, desfavorecendo assim a inclusão, participação e controle social.

Mediante isto, alguns dos desafios postos aos processos de participação e controle social podem assim ser descritos, como, por exemplo, a passagem de uma democracia tradicional para formas inovadoras de participação e cogestão em estruturas governamentais descentralizadas; a prática recente que vem substituir uma postura antiga de submissão e não participação; a existência formal de uma Constituição que prevê a democracia, mas que não institui automaticamente mecanismos democráticos; a baixa cultura cívica; a histórica falta de tradição na participação social; a complexidade dos instrumentos de prestação de contas com detalhamento que contém imbricada com-

preensão; a partilha e disputa por poder – nas arenas pode existir uma modalidade autoritária por parte de representantes do governo; o formato político institucional dos processos decisórios que não favorecem a participação social; o baixo fortalecimento das arenas de decisão; a criação de Conselhos meramente formais; a composição das representações, que em muitos casos acabam elencando pessoas com baixa representatividade e/ou baixa capacitação para o cargo; os problemas estruturais da descentralização que desfavorecem os processos de participação e controle social (Guizardi e Pinheiro, 2006).

Apesar dos desafios que estão colocados ao processo de participação e controle social, são também inegáveis os avanços alcançados com os Conselhos de políticas públicas que ocorreram de forma expressiva nos anos 1990. A conquista desses espaços participativos foi um fator decisivo na organização de uma institucionalidade democrática.

Os Conselhos de Saúde reúnem, por exemplo, milhares de usuários, profissionais e gestores na definição de políticas de saúde em suas localidades, havendo um inegável e inédito 'movimento de democratização das relações da sociedade e do Estado', inserindo a saúde como pioneira na luta pela participação na história das políticas sociais e na consolidação dos direitos sociais (Labra, 2007).

Contudo, as inconclusões no Brasil são muitas. Apesar de ter havido aumento na distribuição de poder com a diretriz da descentralização, seu potencial de dotar a gestão pública de caráter democrático exige a conjugação com mecanismos efetivos de participação e controle social para o acompanhamento, monitoramento e qualificação das ações desenvolvidas no âmbito local, bem como o incentivo às ações inter-setoriais para a dinamização das ações públicas.

A construção desses princípios orientadores da política social – a par o avanço que representam no desenho organizacional

do padrão histórico de intervenção do Estado brasileiro no campo social – confere enorme complexidade ao processo de produção de políticas públicas e introduz um conjunto de desafios de ordem teórico-metodológica à avaliação das intervenções públicas na área social.

Desafios a serem considerados nas avaliações das políticas sociais

Nos últimos anos, assiste-se a uma valorização crescente do campo das avaliações das políticas sociais. Esse interesse está, em grande medida, relacionado ao próprio avanço das políticas sociais no Brasil, ao mesmo tempo em que cresce a preocupação com o uso mais eficiente e eficaz dos escassos recursos públicos.

Um ponto que merece destaque diz respeito à necessidade de construção de novos aportes teórico-metodológicos, capazes de acompanhar a complexidade de que se revestem as políticas públicas de corte social no contexto contemporâneo. Mais do que avaliar o cumprimento ou não de metas, ou ainda estabelecer parâmetros para medir o sucesso ou o fracasso dos resultados finais de uma dada intervenção social, diversos autores (dentre eles Arretche, 2001; Draibe, 2001; Rua, 1997 e Senna et al., 2007) têm chamado a atenção para o imperativo de considerar aspectos relativos ao processo decisório e à própria formação da política social, englobando aí, elementos relativos à construção da agenda, à formulação e à implementação de políticas.

Trata-se de considerar, portanto, que o ciclo de vida da política não segue um percurso linear e nem possui ponto de partida definido. Ao contrário, o processo de produção de políticas públicas de corte social demonstra a combinação de fatores complexos, de ações e decisões que envolvem governantes, *stakeholders* e inúmeros de-

safios relativos à sustentação política dos programas, coordenação interinstitucional e capacidade de recursos (Silva et al., 1999, p. 7).

Os desafios a serem considerados nas avaliações de políticas sociais são, portanto, inúmeros, haja vista que esse campo deve também contemplar a complexidade que permeia o processo de constituição e operacionalização dessas políticas.

Nessa direção, Arretche (2001) alerta para o fato dos processos avaliativos tradicionalmente centrarem esforços para identificar se os objetivos dos programas foram cumpridos ou não, sem levar em conta, que nem sempre um programa, projeto ou até mesmo uma política são implementados conforme foram formulados, tal como enfatizado nas avaliações de resultados.

Por estas razões, a autora reforça a ideia de que os desenhos de programas não são peças internamente coesas e ajustadas, dado o fato de que estes são formulados em condições de razoável incerteza, com base nos efeitos esperados de uma dada estratégia de operação.

Assim, a diversidade de contextos de implementação pode fazer com que a operacionalização dos princípios ordenadores das políticas sociais produza resultados inteiramente diversos nas diferentes realidades sociais.

Considerando essas questões, Arretche (2001) afirma que uma adequada metodologia de avaliação não deve concentrar-se em concluir pelo sucesso ou fracasso de um programa, pois a distância entre formulação e implementação é uma contingência da ação pública.

Nessa direção, Labra enfatiza a complexidade do processo de produção de políticas sociais, elencando diversos fatores que influenciam esse processo:

[...] o ambiente internacional e o doméstico; a conjuntura política, a capacidade de mobilização dos atores, a influência da mídia, a natureza da questão, o grau de dificuldade e abrangência

e, muito importante, a profundidade da transformação que se pretende com a política, especialmente quando, para seu sucesso, se requer de mudanças comportamentais e culturais enraizados na sociedade. Adicionalmente, para a incerteza concorre o fato de que qualquer questão potencialmente objeto de uma decisão política envolve conflitos de interesses e lutas entre atores pelo poder de influenciar os resultados, que nem sempre podem ser contornados (Labra, 2007, p. 16).

Ainda enfocando os desafios postos às avaliações, Senna et al. (2007) revelam que estudos recentes sobre a implementação de políticas sociais vêm exigindo um refinamento das perspectivas de análise, sobretudo no que se refere à compreensão das interveniências dos agentes implementadores nos rumos de tais políticas no nível local.

Assim, longe de ser uma etapa subsequente à formulação da política e restrita à mera execução de objetivos predeterminados, a implementação de políticas envolve decisões altamente relevantes, configurando um cenário de incertezas, em que distintos interesses se interpõem.

Tal característica do processo de implementação contribui para a conformação de resultados que tendem a modificar a formulação original das políticas e programas sociais (Senna, 2007). Este quadro é muitas vezes agravado em razão da ausência de uma cultura de cooperação entre os níveis de governo (fundamental para a operacionalização da descentralização e intersetorialidade) e da debilidade de mecanismos que envolvam a participação de distintos atores sociais nos processos decisórios (essencial para o fortalecimento do controle social).

Desse modo, para o avaliador é fundamental ter em mente que a implementação modifica o desenho original das políticas – principalmente em se tratando de políticas sociais – pois esta ocorre em um ambiente demasiadamente complexo e caracterizado por contínua mutação e, mais que isto, os

implementadores é que fazem a política e a fazem segundo suas próprias referências.

O que se quer salientar, sob esse ponto de vista, é a necessidade de considerar questões que atravessam tanto o contexto social mais amplo sob o qual as políticas sociais são gestadas como também aquelas relativas à trajetória específica da área de cada política e ainda a dinâmica do nível local onde a intervenção é implementada e onde decisões cruciais são tomadas.

Do ponto de vista metodológico, essa perspectiva exige considerar, assim, aspectos relativos ao contexto de produção e implementação das políticas, as condições político-institucionais que constroem ou favorecem o curso de determinada intervenção e os atores sociais envolvidos, em maior ou menor grau, nesse processo.

Na busca de evidências capazes de apontar fatores que constroem e/ou favorecem a implementação de políticas sociais, Burlandy (2009) sugere possíveis indicadores de potencialidades e fragilidades, que podem compor o processo avaliativo no campo social, relacionados à operacionalização dos princípios de descentralização, intersetorialidade, participação e controle social do Sistema Único de Saúde (SUS).

Quanto à descentralização, a autora chama atenção para os seguintes indicativos: incentivos dos níveis subnacionais de governo para a adesão dos demais; apoio técnico-financeiro; existência de mecanismos de monitoramento local da utilização dos recursos e do processo de implementação; existência de canais institucionais de diálogo entre os níveis de governo; grau de participação dos governos estaduais e municipais na implementação da política; iniciativas de formação de gestores locais pelos demais níveis de governo.

Em relação à intersetorialidade, destacam-se os seguintes indicativos: existência de ações conjuntas desenvolvidas por diferentes setores de governo; existência de espaços institucionais de pactuação entre gestores de diferentes setores na formulação das políticas e existência de espaços institu-

cionais para articulação intersetorial cotidiana – grupos de trabalhos operativos integrados por representantes de diferentes setores.

E por fim, quanto à participação e controle social: existência de espaços institucionais de participação no processo de implementação da política; recursos de poder dos diferentes atores e a correlação de forças entre os diversos atores envolvidos; decisões dos espaços de controle social que redundam em ações concretas.

Conclusão

As reformas no sistema de proteção social brasileiro, iniciadas na década de 1980, conquistaram seu marco jurídico legal com a Constituição Federal de 1988. Algumas das principais diretrizes que instituíram os novos contornos do sistema de proteção social estiveram imbricadas aos processos de descentralização político-administrativa, com vistas a fortalecer os governos subnacionais, a estratégia de intersetorialidade, preconizada como fundamental na otimização de recursos e de esforços direcionados a suprir, de forma integral, as necessidades da população, e a participação e controle social, pensados como fundamentais e complementares aos processos de descentralização, constituindo instrumentos efetivos de controle das contas e ações públicas, bem como, democratização e participação da sociedade civil nas atividades do Estado.

A definição de tais diretrizes constitucionais, que a partir de então passam a nortear as ações de proteção social no país, constituem referências fundamentais às políticas sociais. Nessa perspectiva, a avaliação no campo de tais políticas deve contemplar a compreensão e debate acerca dos desafios que tais diretrizes impõem ao processo de implementação das políticas públicas e, em especial, as políticas sociais.

Os processos de descentralização apesar de terem avançado de forma significativa nos últimos anos e de terem favorecido a auto-

nomia e qualificação das ações dos governos subnacionais, ainda se apresenta como um processo inconcluso, na medida em que a Constituição Federal instituiu seu arcabouço legal, mas em última instância não fundamentou de forma efetiva instrumentos de fortalecimento da gestão municipal.

As estratégias intersetoriais, na mesma medida, avançaram no debate que legitima a relação entre os setores governamentais e a necessidade de otimização e qualificação das ações. Todavia, a relevância na superação de duplicidade de serviços prestados, bem como a necessidade de serem elaboradas agendas estratégicas comuns entre os setores de governo ainda esbarram nas disputas de poder e no legado histórico-cultural que desfavorece a integração entre as ações do Estado.

A participação e controle social, apesar de, como demonstrado para as outras diretrizes constitucionais, ter papel fundamental na democratização do país, permitir o envolvimento da sociedade civil nas atividades do Estado e servir de instrumento de controle e qualificação das ações descentralizadas pelo país, também se encontram arraigados a uma baixa cultura cívica de participação social, além das arenas de debate ainda serem pouco permeáveis às representações capacitadas e consistentes da sociedade civil.

Tais desafios apontados para as diretrizes constitucionais referenciadas por esse artigo, estarão fortemente arraigados aos processos de formulação e implementação de políticas públicas. A complexidade do campo em questão, ou seja, do campo social, se apresenta imbricado e deve ser continuamente considerado nos processos avaliativos em políticas sociais.

A complexidade da realidade brasileira constitui desafio à aplicação de tais políticas e, assim, aos seus processos avaliativos, que mais do que considerar a complexidade dos processos decisórios, da intersetorialidade, descentralização e participação social deve priorizar a escolha por avaliações direcionadas a investigar processos em contraposição a avaliações estritamente relacionadas à iden-

tificação de resultados, ou melhor, avaliações que apenas estabeleçam relações unívocas entre as diretrizes previamente estabelecidas por uma política ou programa e a sua simples aplicação na realidade.

Por fim, na perspectiva apresentada, uma avaliação direcionada às políticas sociais,

além de considerar como base fundante de seu debate os princípios constitucionais que direcionam tais políticas e a remodelagem do sistema de proteção social brasileiro, deve ainda considerar a complexidade do campo em questão, considerando suas múltiplas faces e diversas demandas sociais.

Referências bibliográficas

- ARRETCHE, M. T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 14, n. 40, junho, 1999.
- ARRETCHE, M. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA & CARVALHO (ORGS). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. SP: IEE/PUC-SP, 2001.
- ABRUCIO, F. L. A. e COSTA, V. M. F. *Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1998.
- ABRUCIO, F. L. A. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista Sociologia Política*, n. 24, 2005.
- BURLANDY, L. A. construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: estratégias e desafios para a promoção da intersectorialidade no âmbito federal de governo. *Ciência e Saúde Coletiva*, vol.14, nº. 3, p.851-860. Jun 2009.
- COMMERLATTO, D. *et al.* Gestão de políticas públicas e intersectorialidade: diálogo e construções essenciais para os conselhos municipais. *Katalisys*, vol. 10, n.2, 2007.
- COSTA, B. L. D. A avaliação nas políticas de assistência social: desafios para sua consolidação e para sua relevância. In: FAHEL, M. e NEVES, JAB. *Gestão e Avaliação de Políticas Sociais no Brasil*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2007.
- DRAIBE, S. M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de um trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA & CARVALHO (ORGS). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. SP: IEE/PUC-SP, 2001.
- DOWBOR, L. *A reprodução social*. Propostas para uma Gestão Descentralizada, Editora Vozes, Petrópolis, 1998.
- _____. *O que é poder local*. São Paulo: Brasiliense, 1999.
- GUIZARDI, F. L. e PINHEIRO, R. Dilemas culturais sociais e políticos da participação dos movimentos sociais nos conselhos de saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, 11(3), 797-805, 2006.
- LABRA, M. E. *Existe uma política de participação e controle social no setor saúde?* Contribuições para um debate urgente. Rio de Janeiro, Cebes, 2007.
- LOBATO, L. Avaliação de políticas sociais: notas sobre alguns limites e possíveis desafios. *Trabalho, Educação e Saúde*, 2(1):95-106, 2004.
- _____. Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas. In: Saravia, E. e Ferrarezi, E. (orgs). *Políticas Públicas*. Coletânea. Brasília: ENAP, vol. 2, pp: 289-311. 2008.
- MOTTA, L. B. e AGUIAR, A. C. Novas competências profissionais em saúde e o envelhecimento brasileiro: integralidade, interdisciplinaridade e intersectorialidade. *Ciência & Saúde Coletiva*, 12 (2), 363-372, 2007.

- RUA, M. G. Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos. *Mimeo*, 1997. Disponível em: <http://www.ufba.br/~paulopen/AnalisedePolíticasPublicas.doc>
- SENNÁ, M. C. M. *et al.* *Implementação da integralidade na organização dos sistemas municipais de saúde: um estudo na região metropolitana do Rio de Janeiro*. Relatório de Pesquisa, 2007.
- SILVA, P. L. B. *et al.* Modelo de avaliação de programas sociais prioritários. *Relatório Final*. Campinas: Núcleo de Avaliação de Políticas Públicas (NEPP)/UNICAMP, 1999.
- SANTOS, W. G. *Razões da desordem*. 3ª Edição. Rocco, 1994.
- VIANA, A. L. Abordagens metodológicas em políticas públicas. *Revista de Administração Pública* n° 05, 1998.
- WIMMER, G. F. e FIGUEIREDO, G de O. Ação coletiva para a qualidade de vida: autonomia, transdisciplinaridade e intersectorialidade. *Ciência & Saúde Coletiva*, 11 (1), 145-154, 2006.

Resumen: Las reformas en el sistema de protección social brasileño, que comenzó en la década de 1980, conquistado el marco legal con la constitución legal de 1988. Algunas de las principales directrices que han establecido nuevos contornos del sistema de protección social se relaciona con los procesos de descentralización, colaboración intersectorial, la participación y control social. Sin embargo, esas directrices constitucionales fundamentales y rectores las políticas sociales formuladas a partir de 1988, marcan importantes desafíos en los procesos de evaluación social, especialmente en relación con la complejidad de este ámbito y la aplicabilidad de las directrices constitucionales.

Palabras-claves: evaluación, políticas sociales, descentralización, interseccionalidad, participación y control social.

Résumé: Débutées dans les années 1980, les réformes du système de protection sociale brésilienne ont remporté le cadre juridique seulement depuis l'avènement de la Constitution Fédérale de 1988. Quelques-unes des principales lignes directrices qui ont établi de nouveaux contours du système de protection sociale se liaient aux processus de décentralisation, de la collaboration intersectorielle, de la participation sociale et du contrôle social. Si, d'un côté, ces lignes directrices constitutionnelles ont orienté les politiques sociales formulés après 1988, toutefois ils marquent des défis importants dans les processus d'évaluation sociale, en particulier en ce qui concerne la complexité de ce domaine et l'applicabilité des principes constitutionnels.

Mots clés: évaluation, politiques sociales, décentralisation, intersectorielle, participation social.