

Revista
PRAIAVERMELHA

Estudos de Política e Teoria Social

v. 25 n. 2

Julho/Dezembro 2015

Rio de Janeiro

ISSN 1414-9184

Revista Praia Vermelha	Rio de Janeiro	v. 25	n. 2	p. 299-484	Jul/Dez 2015
------------------------	----------------	-------	------	------------	--------------

ENTREVISTA



Paula Poncioni

Professora associada do Departamento de Política Social da Escola de Serviço Social da UFRJ. Possui doutorado em Sociologia, Universidade de São Paulo (2003), com estágio no exterior no Centro de Criminologia da Universidade de Toronto, Canadá (2002). Realizou pós-doutorado no Núcleo de Estudos sobre Violência e Segurança, Universidade de Brasília (2008-2009) e no King's Brazil Institute, Londres, Inglaterra (2014-2015). Trabalha principalmente com os seguintes temas: polícias, formação profissional, políticas públicas, segurança pública.



Ligia Leite

Doutora em Educação, Temple University (EUA); Pós-Doutorado em Tecnologia Educacional, Universidade de Pittsburgh (EUA); Prof. Adjunto do Mestrado Profissional em Avaliação, Faculdade Cesgranrio, RJ; Prof. Adjunto da Faculdade de Educação, UERJ. Focos de interesse e experiência: formação de professores, educação a distância, tecnologia educacional e avaliação.

CONSTITUIÇÃO DA AGENDA DE POLÍTICAS SOCIAIS

Revista Praia Vermelha: Na sua visão quais os fatores que concorrem para a construção de uma agenda de políticas sociais no Brasil?

Prof.^a Dr.^a Ligia Leite: Primeiro é importante ressaltar que é complexa a constituição dessa agenda, porque os problemas sociais são muitos, numerosos, a população é grande e diversificada, mas com certeza, um fator que eu diria que tem grande influência é o contexto político internacional que sugere políticas sociais nacionais em todas as áreas. Vivemos em um contexto maior e às vezes nos esquecemos disto, desse diálogo internacional, do compromisso, da inter-relação do contexto nacional com o internacional. Outro fator extremamente determinante, e importante, é a constatação e reconhecimento dos nossos problemas sociais e às vezes, a agenda internacional não atende exatamente tudo que nós queremos ou precisamos. Temos outras características, próprias da nossa identidade nacional, que complementam ou determinam, dão a cara, a formatação final dessa agenda. Cabe ressaltar ainda que esta complexidade é também composta pela presença dos problemas sociais em diversas áreas como a econômica, da saúde, segurança, transporte coletivo, entre outras. E, certamente, um fator que influencia nesta constituição da agenda em nível nacional é a participação da população, que quanto mais amadurecida em termos social, educacional e político, mais consegue se fazer representar. Consequentemente, quanto mais os diferentes grupos sociais conseguirem se fazer representar, mais presença terão na construção dessa agenda. Então, como os problemas sociais são dinâmicos e variados, uma agenda complexa como essa deve estar em constante processo de construção mediante a participação dos atores mencionados.

Prof.^a Dr.^a Paula Poncioni: Toda construção de agenda tem a ver com situações recorrentes que uma vez percebidas como “problema” por ato-

res diversos – incluindo-se aí sociedade civil, sociedade civil organizada, parlamento, mídia, empresários, trabalhadores, entre outros – tornam-se foco de atenção pública. Pode-se pensar em agenda pública ou governamental, mas tanto em uma quanto em outra é necessário colocar em foco os diferentes atores em uma arena de disputas, que envolve poder, a partir dos recursos materiais e simbólicos desses mesmos atores. Eles se movimentam e se posicionam a partir de seus lugares e de seus recursos, das informações e dos dados utilizados, com vistas a chamar a atenção para que as situações percebidas como problemas obtenham atenção para uma possível intervenção. Um estudo sobre quais assuntos alcançam ou não a agenda pode fornecer pistas sobre a correlação de forças presentes entre os diversos atores em um dado contexto sócio-histórico no que diz respeito às concepções e às formas de lidar com as questões em sociedade. Como se pode pensar a construção de uma agenda de políticas sociais no Brasil? As políticas sociais obedecem essa mesma lógica: quais são as questões na saúde, na educação, na segurança, na habitação, etc, que são reconhecidas como “problema”? Nesta direção, o que está em foco é justamente essas situações/questões alcançarem a categoria de problema importante e urgente, com vistas à intervenção e encaminhamento de sua resolução.

RPV: Em que medida a agenda nacional interfere na configuração das agendas municipais? Quais as implicações desta interferência?

Leite: Em que medida, exatamente, me parece não ser possível quantificar. Mas podemos afirmar que certamente a agenda nacional interfere na configuração das agendas municipais, do mesmo jeito que as agendas internacionais interferem nas agendas nacionais. O raciocínio é o mesmo, é preciso que os cidadãos, a sociedade civil, a sociedade civil organizada, os atores políticos, a mídia tenham conhecimento da orientação geral da agenda nacional, para que se possa criar uma unidade nacional e um ponto de vista oficial acerca da política pública social oficial. Esses temas precisam ser considerados em nível estadual e municipal, porque a agenda nacional nem sempre consegue atingir as necessidades específicas da população, quer no nível dos estados ou dos municípios, ou local, ainda mais próximo. Assim, o raciocínio é o mesmo, os temas locais também devem ser reconhecidos e compor a agenda municipal, estadual e nacional, pois alguns problemas ultrapassam o nível local. Ela deve ser construída por um processo de co-

municação de mão dupla, visto que a agenda nacional interfere na agenda estadual, municipal, local e vice-versa. E a agenda local dá o feedback para a agenda nacional, podendo até refletir no âmbito internacional. Certamente, esta dinâmica nem sempre acontece na prática com a fluidez desejada, mas penso que este deve ser o foco 'metodológico' que deve orientar o processo de construção das agendas municipais, estaduais e nacional.

Poncioni: Bom, somos uma federação com os entes federativos autônomos. Na verdade, o desejado seria que pudéssemos ter uma maior articulação entre agenda nacional, agenda estadual e agenda municipal. Dependendo do assunto, percebe-se que há mais ou menos interferência. Acredito que por intermédio de estudos de casos se possa avaliar se e como essa agenda nacional interfere ou não nas agendas municipais de uma maneira mais clara. No caso da segurança pública, que é a área que eu estudo e reflito há muito tempo, essa agenda municipal de segurança pública foi, até o momento, muito pouco afetada pela agenda nacional. Quando se pensa numa perspectiva de política pública de segurança e com a adjetivação de uma política pública cidadã, o papel das guardas municipais, por exemplo, é bastante importante, pois as guardas têm um enorme potencial preventivo. Nesta perspectiva, um análise empírica, ainda que superficial, revela que a realidade dos diferentes municípios ainda é pouco afetada pela agenda nacional. Os últimos planos de segurança pública tiveram alguma repercussão sim nas agendas estaduais, até porque essa foi a maneira com que o governo federal custeou e investiu numa série de programas estaduais no campo, mas lamentavelmente, a política pública na área de segurança tem tido até o momento pouco efeito nas agendas municipais; por exemplo, numa política de segurança pública municipal. Atualmente, as guardas municipais parecem não ter qualquer tipo de interlocução, ou diálogo com órgãos vinculados à prevenção, ou mesmo com as polícias. Só em grandes operações é que se pode observar alguma articulação, inclusive das forças armadas, mas quase sempre em situações muito pontuais; são episódios que não obedecem a uma sistemática e muito menos a uma relação sistêmica entre governo federal, estadual e municípios. A grosso modo, com relação a segurança pública é assim que até o momento tem acontecido.

RPV: Quais são os principais temas e destinatários da agenda de políticas sociais na contemporaneidade?

Leite: Uma pergunta complexa. Pois até a própria contemporaneidade já traz uma complexidade de que não conseguimos, muitas vezes, dar conta. Também, os principais temas e os destinatários dessa agenda, das políticas sociais da contemporaneidade, trazem consigo essa complexidade. Generalizando um pouco, praticamente todos os temas devem fazer parte da agenda social, porque a complexidade da sociedade tem numerosas facetas e não podem ser deixados de fora os temas mais tradicionais como a família, religião, educação, marginalidade, a mulher, e também o homem marginalizado, os demais grupos que hoje surgem com diferentes propostas e características. Então os grupos sociais tradicionais e os atuais mais contemporâneos, certamente diversificados, que surgem a todo momento, uma vez que a sociedade permite seu aparecimento e que tenham uma identidade, estando reconhecidos ou não oficialmente, devem se constituir também, fazer parte dos temas dessa agenda e ter voz enquanto destinatários das políticas sociais.

Poncioni: No contexto latino americano, em particular no contexto brasileiro, pode-se afirmar que as políticas sociais estão dirigidas basicamente para a parcela pobre da população. Desde o processo de democratização do país, em particular a partir da Constituição Federal de 1988, tem havido certo esforço no sentido de sistematizar e implementar ações que envolvam a intervenção do Estado na área social. Não se pode negar que nos últimos anos houve uma série de iniciativas mais sistematizadas por parte do Estado, ou uma regulação maior do Estado sobre os programas sociais voltados para uma maior mobilidade social de camadas pobres. O que se pode perguntar é se as políticas sociais implementadas tiveram o sucesso que pretendiam. É óbvio que há uma série de problemas com relação a concepção, implementação e resultados dos programas sociais, mas que pela restrição do espaço na entrevista não podemos abordar com maior profundidade. No entanto, pode-se inferir que embora haja significativos limites impostos especialmente pelo ajuste fiscal a partir dos anos 90, observam-se iniciativas importantes para o incremento da área da saúde, da educação, da segurança pública, entre as mais importantes. Destaca-se, ainda, um conjunto de políticas afirmativas na área de gênero, especialmente voltadas para a questão da violência contra mulher, contra a homofobia, e outras como políticas contra o racismo, que são estabelecidas com um conjunto de ações legislativas e do executivo com relação a prevenção e punição. Esses assuntos ganharam a agenda governamental, e por essa

razão hoje se tem leis que abrangem todos os níveis e esferas do governo e que esperamos que possam se consolidar para além do que foi realizado até este momento.

AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS

RPV: Sobre o debate conceitual, que aspectos são relevantes?

Leite: Um aspecto que parece relevante e vale a pena mencionar é que é preciso que a sociedade tome conhecimento e consciência da importância dos processos de monitoramento e avaliação para realização, implementação e continuidade do debate sobre a necessidade de elaboração de políticas sociais para e pela população, implantadas ou direcionadas a diferentes grupos.

Também, conceitualmente, relacionado ao monitoramento e à avaliação, que quando bem feitos, ou seja, tecnicamente adequados, corretos, é preciso ter a consciência de que podem ser geradores de políticas sociais mais relevantes e mais adequadas. O monitoramento e uma avaliação bem feitos podem gerar indicadores e padrões que devem gerar políticas adequadas e relevantes para os diferenciados grupos sociais que foram citados anteriormente, o que é extremamente relevante.

Poncioni: Para o monitoramento e avaliação de programas é fundamental a formulação de indicadores sociais, com vistas a fornecer possíveis parâmetros para sua realização. Além disso, um aspecto particularmente importante para a consecução de uma avaliação consequente é a participação da sociedade para que se busque examinar se e de que forma as necessidades sociais foram incorporadas e respondidas e quais os efeitos e impactos sobre a problemática em questão.

Então, quando se pensa monitoramento e avaliação é lógico que precisamos ter métricas, é necessário ter indicadores muito bem formulados, muito bem construídos; mas não se pode prescindir, em nenhum momento, nesse monitoramento e nessa avaliação, da participação daqueles que são o público alvo dessas políticas públicas.

RPV: Diante do cenário recente de retração das políticas públicas quais os desafios no campo da avaliação de programas sociais?

Leite: Um grande desafio para o campo da avaliação de programas é que o campo da avaliação não se retraia, não fique estagnado; e, certamente, o campo da avaliação, que é uma área consideravelmente nova, se comparada a outras ciências, a outros campos do conhecimento, está amadurecendo. Devagarzinho está se estruturando, se constituindo como relevante e precisa ser cada vez mais e melhor compreendida. Primeiro pelos técnicos, pelos teóricos e depois pela população. É preciso conhecer o seu papel e para o que serve, para ser utilizada como mais um recurso que possibilita aos gestores e administradores das políticas públicas conhecerem diferentes aspectos do objeto avaliado, para então poderem tomar decisões mais acertadas e adequadas, gerando políticas sociais; e nos casos mais específicos, propondo e implementando políticas sociais mais relevantes e adequadas que sejam continuamente monitoradas, avaliadas e ajustadas à dinâmica da sociedade.

Poncioni: Quando se pensa avaliação é preciso sobretudo contemplar os resultados de uma ação. Então, é preciso que os objetivos de uma determinada política pública sejam alcançados, e para isso é superimportante que ao fazer assim, possa se avaliar o uso dos recursos alocados, os efeitos e impactos de um determinado programa, ou seja, se os recursos foram eficientes e se essa política foi eficaz; é preciso pensar a avaliação sobretudo como uma prestação de contas do Estado, a chamada *accountability*.

Chama a atenção, porém, que concomitante a alguns avanços na área das políticas públicas como um todo, temos vivido um momento muito difícil política e economicamente, e eu diria que sob o ponto de vista das ideias experimentamos uma onda de conservadorismo muito grande, que há algum tempo vem alimentando e promovendo discursos e ações com efeitos perversos no que se pode conceber em termos dos direitos de cidadania; ações que vinham sendo instituídas e quase consolidadas vêm sofrendo um grave retrocesso, constituindo-se um desafio sua manutenção.

Neste sentido, é preciso estar atento para a agenda conservadora que hoje se mostra hegemônica, seja do ponto de vista econômico, seja do ponto de vista das ideias, do pensamento, colocando em pauta a defesa irrestrita de políticas públicas dirigidas à emancipação, autonomia e afirmação de questões que foram colocadas nas últimas décadas no que se refere aos direitos do cidadão. Neste cenário difícil um grande desafio é compatibilizar a gestão dos programas com os recursos disponíveis, com vistas a

alcançar os objetivos e metas propostos, considerando-se prioritariamente os interesses e necessidades do cidadão. Para tanto, o monitoramento e a avaliação são ferramentas imprescindíveis!

RPV: Você considera que no processo de implementação de políticas sociais são utilizados indicadores de monitoramento e avaliação? Pode exemplificar:

Leite: Certamente alguns indicadores são utilizados, pelo menos sob o ponto de vista formal. Infelizmente, talvez nem todos os indicadores possam ser utilizados ao mesmo tempo. E, nem todos os que estão disponíveis nas diferentes bases de dados são utilizados, visto que precisam ser hierarquizados, pois devem ser considerados com base em critérios definidos pelas necessidades sociais e pelas políticas públicas propostas. Sabemos também que algumas políticas surgem e não têm continuidade por motivos políticos; porém, mesmo essas são teoricamente justificadas com indicadores disponíveis já registrados, ou seja, indicadores de monitoramento e avaliação disponibilizados por órgão oficiais ou por institutos de pesquisa, de avaliação e de monitoramento. Exemplo: no caso da cidade do Rio de Janeiro existem indicadores disponíveis relacionados ao estado de saúde, ou à falta de saúde, à falta de atendimento à saúde da população da cidade do Rio de Janeiro. Eles revelam uma situação alarmante e justificam os projetos propostos e implementados na área social da saúde e de atendimento à população e às famílias cariocas. Então, como exemplo podemos citar as clínicas da família, que com certeza foram criadas com base em indicadores alarmantes da área da saúde ou da falta de saúde na cidade do Rio de Janeiro. Agora, se essas clínicas funcionam ou se outras políticas também funcionam, se atendem as necessidades da população é uma outra questão, pois elas precisam ser monitoradas e avaliadas continuamente para serem adaptadas, modificadas ou até extintas quando não atenderem mais as necessidades da sociedade; mas sua proposta é conceitualmente interessante, já sua implementação é outra questão. E o mesmo acontece com as políticas públicas sociais de outras áreas, pois elas são dinâmicas, não são estáticas. É, portanto, necessário entender essa dimensão, e o monitoramento e a avaliação ajudam muito, pois à medida em que se monitora a implementação de uma política proposta ou já implementada, ela pode ser adaptada, reafirmada ou extinta com base em critérios definidos pelas necessidades sociais dos diferentes grupos sociais.

Poncioni: É necessário pensar sobre qual política está se referindo. No entanto, pode-se inferir que os estudos sobre políticas públicas, sobre a avaliação e monitoramento têm crescido no Brasil, e não é à toa, isso tem a ver com democracia, transparência, participação, gestão de recursos públicos e controle societário. Neste cenário, indicadores de avaliação e monitoramento são fundamentais. Novamente, eu recorro aos meus estudos na área de segurança pública, um campo muito recente como preocupação da formulação de políticas públicas. Pode-se afirmar que hoje há o uso de indicadores na área da segurança pública e sua utilização tem crescido inclusive junto aos próprios operadores de segurança pública, em algumas Secretarias de Estado de Segurança Pública, mas não se pode dizer o mesmo com relação a avaliação. Infelizmente no Brasil não há ainda a perspectiva consolidada de elaboração do diagnóstico, do acompanhamento do processo de implementação de uma política e da sua avaliação. Frequentemente, o que se encontra são políticas, programas, projetos que não são monitorados e avaliados e por isso mesmo se tem pouquíssima apreensão se essa política ou esse programa foi efetivo ou não, se foi eficiente, se foi eficaz. Isso pensando respectivamente nos meios e nos fins, recursos, efeitos e impactos sobre um determinado problema. Lamentavelmente, no Brasil, as políticas públicas se constituem, em grande parte, de forma episódica e fragmentada, muitas vezes ao sabor de governos - uns mais progressistas, outros mais conservadores - deixando assim de responder aos interesses e direitos da população por melhores condições de vida.

* Pela Revista Praia Vermelha participaram da entrevista Joana Garcia e Ludmila Fontenele.

** Fotos de abertura: Arquivos pessoais

*** Descrições de abertura: Informado pelos entrevistados

**UNIVERSIDADE FEDERAL
DO RIO DE JANEIRO**

REITOR

Roberto Leher
PRÓ-REITORA DE
PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
Leila Rodrigues da Silva

**ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL
DIRETORA**

Andréa Teixeira
VICE-DIRETORA
Sheila Backx
DIRETORA ADJUNTA
DE PÓS-GRADUAÇÃO
Rosana Morgado

EDITORES

José María Gómez (ESS - UFRJ)
José Paulo Netto (ESS - UFRJ)
Maria de Fátima Cabral Marques Gomes
(ESS - UFRJ)
Myriam Lins de Barros (ESS - UFRJ)

COMISSÃO EDITORIAL

Ludmila Fontenele Cavalcanti (ESS-UFRJ)
Joana Garcia (ESS-UFRJ)

CONSELHO EDITORIAL

Alcina Maria de Castro Martins (ISMT, Coimbra-Portugal), Ana Elizabete Mota (UFPE-PE), Antonia Jesuíta de Lima (UFPI-PI), Berenice Couto (PUC-RS), Casimiro Balsa (CESNOVA/UNL-Portugal), Cibele Rizeck (USP-SP), Cleusa dos Santos (UFRJ-RJ), Consuelo Quiroga (PUC-MG), Denise Bomtempo Birche de Carvalho (UNB-DF), Edésio Fernandes (University College London - Inglaterra), Elizete Menegat (UFJF-MG), Helena Hirata (GEDISST-GNRS-França), Ivete Simionatto (UFSC-SC), José Fernando Siqueira da Silva (UNESP-SP), Júlio de Assis Simões (USP-SP), Leilah Landim (UFRJ-RJ), Liliane Capilé Charbel Novaes (UFMT-MT), Marcelo Badaró (UFF-RJ), Margarita Rosas (Universidad de La Plata-Argentina), Maria Carmelita Yasbeck (PUC-SP), Maria da Ozanira Silva e Silva (UFMA-MA), Maria das Dores Campos Machado (UFRJ-RJ), Maria Liduína de

Oliveira e Silva (UNIFESP-SP), Maria Lúcia Carvalho Silva (PUC-SP), Maria Lucia Martinelli (PUC-SP), Maria Lúcia Weneck Vianna (UFRJ-RJ), Michael Lowy (EHESP-França), Monica Dimartino (Universidad de La Republica de Uruguay-Uruguai), Neli Aparecida de Mello (USP-SP), Potyara Amazoneida Pereira (UnB-DF), Ricardo Antunes (UNICAMP-SP), Rogério Lustosa Bastos (UFRJ-RJ), Salviana Pastor Santos Sousa (UFMA-MA), Sérgio Adorno (USP-SP), Sueli Bulhões da Silva (PUC-RJ), Sulamit Ramon (London School of Economics-Inglaterra), Valéria Forti (UERJ-RJ), Vera da Silva Telles (USP-SP), Vera Lúcia Gomes (UFPA-PA), Vicente de Paula Faleiros (UnB-DF).

ASSESSORIA TÉCNICA

Fábio Marinho
Márcia Rocha

PRODUÇÃO EXECUTIVA

Márcia Rocha

REVISÃO

Andréa Garcia Tippi

PESQUISA DE IMAGENS

Márcia Rocha

**DESIGN EDITORIAL
E DIAGRAMAÇÃO**

Fábio Marinho

WEB DESIGN

Fábio Marinho

Escola de Serviço Social - UFRJ
Av. Pasteur, 250/fundos (Praia Vermelha)
CEP 22.290-240 Rio de Janeiro - RJ
(21) 3873-5386
revistas.ufrj.br/index.php/praiavermelha

Foto de capa: Moradores de rua da capital paulista fazem mobilização na Praça da Sé para reivindicar políticas sociais de apoio à população em situação de rua. São Paulo, SP. Agosto de 2012 - Marcelo Camargo/ABr