

APRESENTAÇÃO

LIGIA MORI MADEIRA

*Professora do Departamento e do Programa de Pós-Graduação em
Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).
Doutora em Sociologia (UFRGS). Coordenadora do GT de Avaliação de
Políticas Públicas do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo
(CEGOV/UFRGS).*

14

A última década vivencia uma retomada do debate sobre desenvolvimento na América Latina e especialmente no Brasil. Após um período de ruptura com o nacional-desenvolvimentismo e uma redefinição da agenda pública, inspirados nos ditames do Consenso de Washington, a partir da década de 2000, a perspectiva pró-desenvolvimentista ganha, progressivamente, espaço (DINIZ, 2011). O contexto latino-americano tem sido propício para essa retomada¹, tornando o desenvolvimento e sua busca de bem-estar coletivo, a partir da expansão das liberdades dos cidadãos (SEN, 1999, 2001) um conceito-chave para a construção dos projetos políticos nesses países.

Em um país como o Brasil, com um legado de déficits de poder infraestrutural e legal, somado a níveis muito elevados de desigualdade e de exclusão social, a retomada do papel do Estado, ocupando novamente o centro dos acontecimentos,

(1) “A partir do início do novo milênio, o cenário político latino-americano mudou substancialmente mediante um movimento de inflexão à esquerda por via eleitoral. [...] a emergência de novos governos deflagrou um debate em torno da necessidade de redefinição de prioridades da agenda pública para além da estabilização e da rigidez fiscal. Ascendem ao primeiro plano temas antes relativamente relegados. Entre tais temas, cabe destacar: a redução da exclusão social, o inconformismo diante de uma posição periférica na ordem internacional, a aspiração por transformações na geopolítica mundial, pela busca de autonomia e pelo reforço da integração regional, pela diversificação de parcerias e alianças, pela revitalização do debate sobre as reformas sociais, ou, ainda, pela defesa de novas formas de inserção no mercado internacional” (DINIZ, 2011, p. 502).

tem sido central. Buscando uma ruptura com o impasse entre estabilização e desenvolvimento, a ênfase deslocou-se para temas como a retomada do crescimento econômico e políticas de geração de emprego, preconizando o fortalecimento do Estado e do mercado como condição necessária para garantir o crescimento a taxas elevadas, fator indispensável para a redução da desigualdade social (DINIZ, 2011).

Nesse novo cenário, as políticas públicas sociais assumem uma grande centralidade. A partir da consagração das bases de nosso complexo sistema de proteção social baseado em princípios de universalidade, seguridade e cidadania na Constituição Federal de 1988 (FAGNANI, 2011), o desafio tem sido a coordenação, a abrangência – em termos de universalidade e integralidade – e a qualidade dos bens e serviços oferecidos (CASTRO, 2012).

O modelo de desenvolvimento escolhido pelo Brasil integra desenvolvimento econômico e inclusão social. Tal modelo coloca a política social no centro da estratégia de desenvolvimento e baseia-se em um conjunto relevante de iniciativas, tais como combate à pobreza e redução da desigualdade, a valorização real do salário mínimo, programas de fortalecimento da agricultura familiar, defesa e proteção do emprego formal e ampliação da cobertura previdenciária (CAMPELLO, 2013).

Em termos de investimentos e resultados, verifica-se que

os aportes crescentes de recursos públicos em políticas sociais têm gerado impactos importantes nas condições de vida da população brasileira nas últimas décadas e, particularmente, nos últimos dez anos. De um patamar, nos anos 1980, de gastos em políticas sociais da ordem de 13% do valor do Produto Interno Bruto (PIB), mais recentemente, o país passou a investir um montante de quase 25% do PIB na área social, somados os recursos do governo federal, dos estados e dos municípios (JANNUZZI; PINTO, 2013, p. 181).

É possível verificar grandes avanços nos indicadores econômicos e sociais brasileiros na última década (BRASIL, 2013): ampliação do PIB per capita, queda na desigualdade medida pelo Coeficiente de Gini, queda na pobreza extrema; uma ampliação nos empregos formais e a diminuição da taxa de desocupação da população economicamente ativa; aumento da esperança de vida ao nascer e queda na mortalidade infantil; aumento da taxa de frequência escolar, ampliação dos anos de estudo por idade e queda na taxa de analfabetismo. Os indicadores sociais brasileiros apontam avanços em relação à população em geral e, via de regra, avanços regionais. No entanto, um olhar sobre os grupos vulneráveis demonstra a persistência das dificuldades de desenvolvimento.

A obra em questão busca contribuir com esse debate, enfocando o papel das políticas públicas e de sua avaliação no Brasil contemporâneo, tendo em conta o comprometimento com o aprofundamento da democracia, a redução das desigualdades sociais e o fortalecimento da inserção internacional do Brasil.

O livro está organizado em três seções: a primeira está voltada a debater a relação entre desenvolvimento e políticas públicas no Brasil. Nesse capítulo introdutório escrito por Jorge Abrahão de Castro e Márcio Gimene de Oliveira e intitulado *Políticas Públicas e Desenvolvimento*, os autores contribuem para o debate sobre as conexões entre o padrão de desenvolvimento e as políticas públicas em curso no Brasil contemporâneo, as quais possuem forte influência das estruturas de proteção social da época de aplicabilidade do welfare state. Analisando o caso do Brasil a partir de cinco dimensões (social, econômica, ambiental, territorial e político-institucional), os autores sustentam que, quando concebidas e implementadas de forma a potencializar suas conexões e sinergias, as políticas públicas favorecem o desenvolvimento em suas múltiplas dimensões.

A segunda seção faz uma discussão sobre monitoramento e avaliação de políticas públicas, apresentando debates teórico-metodológicos e relatos de experiências. No primeiro capítulo intitulado *Estrutura Normativa e Implementação de Políticas Públicas*, os autores Luciana Leite Lima e Luciano D'Ascenzi demonstram que a implementação de políticas públicas vem recebendo cada vez mais atenção por parte do sistema político, das burocracias e dos grupos sociais. Segundo eles isso se deve à crescente importância do tema das capacidades estatais necessárias para atender a demandas cada vez mais amplas e complexas da sociedade juntamente a uma mudança recente de perspectiva na relação do desenho da política e o sucesso desta. Nesse contexto, o trabalho se debruça sobre os modelos de análise de implementação de políticas públicas, apresentando abordagens analíticas baseadas no controle, na interação e na cognição, e analisando a implementação do Sistema Único de Saúde considerando a diretriz da descentralização.

No segundo capítulo, *Avaliação de Políticas Sociais no Brasil: o caso do Programa Bolsa Família*, Marília Patta Ramos e Luciana Leite Lima analisam a presença da prática de avaliação de ações governamentais, tais como projetos, programas e políticas estatais no Brasil. As autoras salientam a necessidade de rigor metodológico para inferências causais, tendo como objeto concreto o Programa Bolsa Família (PBF). O capítulo apresenta um panorama sobre o histórico da avaliação no país, demonstrando o grande avanço ocorrido nos últimos anos, por intermédio da criação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) em 2006, e seu arsenal de plataformas informacionais. Por fim, discutem os aspectos da avaliação de impacto do PBF e seu desenho de pesquisa.

No terceiro capítulo, *Desenvolvendo Capacidade para Monitorar e Avaliar: o caso da SAGI/MDS*, Aline Hellmann, Paulo de Martino Jannuzzi e Patricia Augusta Ferreira Vilas Boas apresentam o papel da capacitação dos gestores públicos para a construção de capacidades de Monitoramento e Avaliação (M&A), tendo como foco o esforço do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) para construir ca-

pacidade em M&A por meio da capacitação de trabalhadores do Sistema Único da Assistência Social (SUAS). Os autores demonstram que os desafios institucionais e pedagógicos da capacitação constituem uma etapa importante na institucionalização de sistemas de monitoramento e avaliação (SM&A) de políticas públicas no Brasil.

No último capítulo da seção, intitulado *Monitoramento e Avaliação: qualificando a gestão da assistência social na Região Metropolitana de Porto Alegre*, as autoras Lígia Mori Madeira, Luciana Pazini Papi, Aline Hellmann e Ana Júlia Possamai buscam investigar o papel da implementação de setores de monitoramento e avaliação e sua relação com a qualificação da gestão pública da área de assistência social municipal, tendo com objeto de análise os municípios de Alvorada, Canoas e São Leopoldo, todos pertencentes à Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA).

A terceira seção do livro trata da análise setorial de políticas públicas no Brasil, enfocando algumas áreas de políticas sociais como a assistência social, a saúde, a educação e a segurança pública. No primeiro capítulo, *O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: uma nova construção institucional*, os autores Edgar Pontes de Magalhães e Laura da Veiga não só descrevem a criação, em 2004, e a evolução do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), como examinam seu papel na expansão das políticas sociais, o arcabouço básico da proteção social no Brasil, a partir dos anos 1990, o qual reúne ações integradoras sob a responsabilidade de várias áreas do governo federal, com agendas, prioridades e desafios próprios. Com um olhar especial ao Programa Bolsa Família (PBF), trabalham na análise da capacidade dos municípios e estados em estimular as sinergias entre a transferência de renda e outros mecanismos de inclusão e promoção social.

No segundo capítulo, Soraya Vargas Côrtes, em *O Sistema Único de Saúde no Brasil: uma avaliação*, investiga a ação do movimento sanitário como uma policy community na valorização da garantia de direitos de acesso à saúde. A autora, descrevendo o início do processo de reforma ao longo dos anos 1980, a implementação do SUS e sua gestão descentralizada e, por fim, a política reformista como um todo, sustenta a ideia de que o projeto sanitário não obteve o sucesso completo a que se propunha, principalmente em termos de universalidade.

No terceiro capítulo, *Políticas Públicas de educação no Brasil: reconfigurações e ambigüidades*, Nalú Farenzena e Maria Beatriz Luce analisam o processo de democratização da educação, vista como um direito social, por intermédio do aumento contínuo da ação estatal. As autoras sustentam que essa expansão da presença do Estado se dá a partir de políticas públicas, isto é, fluxos de decisões e ações em que se interpõe a autoridade estatal, apresentando o contexto sociopolítico do direito à educação, juntamente à lógica das competências federativas, um panorama da corre-

lação da política de educação e garantias, e por fim, alguns desafios desses processos.

No quarto capítulo, escrito por Letícia Maria Schabbach e intitulado *A agenda da segurança pública no Brasil e suas (novas) políticas*, a autora analisa o processo de consolidação dos conceitos de “segurança cidadã” ou “políticas públicas de segurança” desde meados da década de 1990, época considerada, por alguns autores, de “virada progressista” da área, destacando a intensificação das relações governamentais, com a exemplificação do Programa Nacional de Segurança com Cidadania (PRONASCI), caminhando ao movimento de municipalização da segurança pública.

Por fim, no último capítulo, *Política não contributiva e Diretos sociais: o caso da assistência social*, Tiago Martinelli discorre sobre a estruturação do modelo socioassistencial na busca pela garantia de direitos sociais no Brasil, a partir de seus marcos, iniciando pela Lei Orgânica da Assistência (LOAS), passando pela Política Nacional da Assistência Social (PNAS), até chegar na criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), todos visando à gratuidade e à universalidade e ressaltando a necessidade do monitoramento e da avaliação das ações.

Boa leitura a todos!

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Indicadores de Desenvolvimento Brasileiro**. Brasília, DF: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/Ministério da Educação/Ministério da Saúde/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2013. Disponível em: http://189.28.128.178/sage/sistemas/apresentacoes/arquivos/indicadores_de_desenvolvimento_2013.pdf. Acesso em: 04 jul. 2014.

CAMPELLO, Teresa. Uma década derrubando mitos e superando expectativas. In: CAMPELLO, Teresa e NERI, Marcelo Cortes (Orgs.). **Programa Bolsa Família: Uma Década de Inclusão e Cidadania**. Brasília, DF: IPEA, 2013.

CASTRO, Jorge Abrahão de. Política social e desenvolvimento no Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 1011-1042, dez. 2012.

DINIZ, Eli. O contexto internacional e a retomada do debate sobre desenvolvimento no Brasil contemporâneo (2000/2010). **Dados**, v. 54, n. 4, 2011, p. 493-531.

FAGNANI, Eduardo. Seguridade Social: a experiência brasileira e o debate internacional. **Análises e propostas**, n. 42, dezembro de 2011.

JANNUZZI, Paulo de Martino; PINTO, Alexandro Rodrigues. Bolsa Família e seus impactos nas condições de vida da população brasileira: uma síntese dos principais achados da pesquisa de avaliação de impacto do Bolsa Família II. In: CAMPELLO, Teresa e NERI, Marcelo Cortes (Orgs.). **Programa Bolsa Família: Uma Década de Inclusão e Cidadania**. Brasília, DF: IPEA, 2013.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SEN, Amartya. **Desigualdade reexaminada**. Rio de Janeiro: Record, 2001.