



Avaliação de Políticas Públicas *Caminhos Possíveis*

Rogério Renato Silva¹

Este texto traz a transcrição revisada da exposição de Rogério Renato Silva, Diretor Executivo do Instituto Fonte, na Sessão Especial de Encerramento do IV ENAPEGS - Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social, sobre o tema Avaliação de Políticas Públicas, com o Professor Fernando Coelho, da Universidade de São Paulo (Campus Leste), em Maio de 2009.

Bom dia, senhoras e senhores. É muito interessante estar nesta última seção temática do III ENAPEGS. Comentava com Fernando Coelho que nos cabe grande responsabilidade, já que este tem sido um encontro tão rico desde a primeira seção. Espero que possamos deixar nossa contribuição na próxima hora, tanto com o que traremos, quanto com as discussões que poderão acontecer na sequência das apresentações. Uma vez mais agradeço pela oportunidade de estar aqui participando do evento, apresentando trabalhos, estando nas reuniões e sendo o Instituto Fonte uma das únicas ONGs presentes neste encontro.

Para começar, quero lembrar que o título deste debate soa bastante pretensioso, Avaliação de Políticas Públicas. Devo avisar que vou fazer um grande recorte no tema, que me pareceu necessário. E, antes disso, ou para preparar este recorte, quero lhes contar algo que me ocorreu na manhã de hoje e que ajuda a ilustrar a escolha política que faço neste discurso.

Eu tomava café da manhã no hotel onde estou hospedado, do outro lado do rio, em Petrolina, quando notei que da cozinha vinha uma pessoa chamada Maria, para fazer a troca de algumas bandejas de pães, o que é necessário à medida que as pessoas vão comendo. Havia um casal em uma mesa próxima à minha que, tudo levava a crer, conheciam Maria, a chamando pelo nome, e lhe perguntaram: “Maria, você acha que vai chover hoje?”. Maria pareceu tímida diante da pergunta e soltou um “*não sei, a moça do jornal falou que não vai chover*”. A moça voltou então a perguntar, “Maria, você sempre sabe se vai chover ou não, sempre que te pergunto você sempre tem a resposta”. Foi quando Maria disse “*não sei, a moça do clima tempo falou que não vai chover, mas eu não sei*”. E a conversa ficou por aí. Depois, quando atravessei o Rio para vir para o debate, o atravessei sob chuva. O clima tempo estava errado. Maria provavelmente estava certa. E a questão que me ocorreu é a seguinte: que

¹ Diretor Executivo do Instituto Fonte para o Desenvolvimento Social (www.fonte.org.br).

tipo de momento da civilização a gente está vivendo, no qual Maria desautoriza-se a usar seu saber e sua experiência a respeito do território em que vive, há muito tempo imagino, para dar uma resposta simples como essa: vai chover, não vai chover. Eu vi uma Maria constrangida diante do clima tempo, constrangida diante de uma racionalidade científica a ela televisionada, que a desautoriza a partilhar o seu saber e a sua experiência. Onde é que Maria coloca o que ela sabe e sente? Onde vai aquilo que ela experimentou ao longo da vida? Onde é que Maria coloca a sua possibilidade de aconselhar as pessoas? De cuidar do destino de si própria e das pessoas com as quais se relaciona?

Vim para cá experimentando esta história e achei que tinha sentido começar a fala com essa narrativa, sobretudo porque minha escolha neste debate sobre políticas públicas é não falar dos grandes casos de avaliação de política pública, não falar dos grandes modelos teóricos de avaliação de políticas públicas. Não quero relatar ou discutir aqui o grande volume de recursos públicos que nas três esferas de governo tem sido investido em modos de avaliação, não quero problematizar os contratos gigantescos que são sistematicamente firmados com organizações de cooperação, empresas, ONG e universidades, e também não vou aqui discutir o quanto isso tem servido ou deixado de servir para que nós conheçamos melhor o estado de políticas públicas no Brasil e possamos fazer novas escolhas com relação ao futuro desta sociedade. Quero ir numa outra direção. Fazer um recorte que entendo como pequeno, sensível, mas que se alinha com uma pergunta central deste III ENAPEGS, que é *“qual é o objeto da gestão social? Será que ele é grande demais? Será que ele é utópico demais? Será que ele é estranho demais? Será que ele quer muita coisa?”*

Naquela primeira seção deste encontro, houve caracterizações sobre o que é e não é o nosso objeto de trabalho, e uma delas mais ou menos localizava o nosso objeto de trabalho, o objeto de gestão social como algo que preserva um desejo de reverter ou de inverter a lógica dos processos decisórios na nossa sociedade. Quase como se estivéssemos dizendo que ao reconhecer cada cidadão e, sobretudo, cada coletividade como um ente de direito, entendêssemos a importância desses entes como sujeitos que avaliam aquilo que lhes passa, lhes toca, que acontece com eles, sujeitos que possam garantir seus campos de influência na formulação das próprias políticas, supostamente desenhadas para atender seus interesses.

Tomando este ponto de vista, queria fazer o recorte a que me proponho, ainda que compreenda que isto tende a fragilizar meu discurso à medida que ele abre um grande flanco, sobre o qual estou consciente. Quero sustentar a idéia de que falar de avaliação de políticas públicas também é falar de avaliação em alguns micros espaços onde se formula políticas, onde se acompanha políticas e onde isto que se chama política pública, que para alguns pode ser algo distante

e invisível, ganha para o cidadão uma dimensão tangível, concreta e acalorada. Ganha para o cidadão a dimensão de como se organiza um centro de saúde no território onde vive, como se distribui as vagas que são ofertadas numa escola municipal onde ele matricula seu filho, como o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) recebe aquela comunidade, como um Centro de Apoio Psicossocial (CAPS) apóia as pessoas com sofrimento psíquico, entre tantas outras nítidas necessidades sociais. Quero falar de avaliação de políticas públicas nestes micro espaços.

Mas, do que eu falo? Já que é preciso falar de avaliação, falo de algo que implica o ato de avaliar políticas públicas como um processo de constituição e de amadurecimento dos diversos espaços de participação da nossa sociedade. Falo de avaliação como ato que ajuda alguma coisa a acontecer, que ajuda um espaço de participação a se constituir, se legitimar e produzir influências no campo das políticas às quais ele se relaciona. Um ato em que: primeiro, o cidadão e os movimentos populares, sempre esse binômio sujeito-coletividade, apresentem-se nas arenas de luta em que as políticas também são formuladas. Segundo, um ato em que aquilo que o Estado realiza no âmbito que interessa àquela cidade e aquele movimento popular, é colocado em cheque, é questionado, passa a sofrer um processo de *perguntação (sic)* por parte das pessoas a respeito do sentido que aquilo tem. Terceiro, ato em que o processo de participação se dá em torno de um objeto visível e central para a comunidade. Quando a participação deixa de ser olhada como uma categoria descolada, e passa a ser percebida como processo com intenção de produzir um novo saber a respeito da realidade social em que alguém está envolvido. Participar tem a ver com produzir um saber sobre este espaço em que se está participando e sobre onde se vive. Participar tem a ver com construir um saber sobre seu direito como cidadão.

E, quarto elemento, um ato em que existe a possibilidade de elevar um processo de participação a qualidade de poder influenciar um processo de tomada de decisão. Tomada de decisão que não diz respeito somente ao âmbito específico de quem participa, mas que vai tecendo uma rede de influência e de penetração do sujeito na esfera pública, vai criando tecido e saber público. E segue pelos espaços da sociedade: no centro de saúde e no conselho de saúde, na escola, no conselho de alimentação escolar, na câmara de vereadores, nas secretarias, etc. Avaliação como ato que eleva a uma potência de decisão o processo de participação. Antes, ou junto, ato que eleva a uma potência de conhecimento da realidade o processo de participação.

Participa-se com algum sentido, com algum desejo, não apenas por participar, por exercer um direito difuso e que pode tornar-se vazio e manipulável. E, porque posso acrescentar outra reflexão, falo de um ato em que as relações de

poder possam ser transversalizadas pelas pessoas que participam naquele processo. Transversalizadas à medida que os espaços de participação vão produzir o encontro de diferentes forças, vão produzir trombadas, encontros de leituras e posições diferentes, de imagens e desejos diferentes sobre o futuro daquele grupo e daquela intervenção que está sendo realizada, o que parece ser vital para criar substância em um grupo. Como muitas vezes falamos de avaliação como processos que tendem a dar grande poder de avaliador àqueles que têm o poder formal constituído, como o caso do poder executivo, ou o poder econômico, aqui falamos de um caso em que se deseja um ato avaliativo num espaço de encontro de sujeitos, em que o sujeito que é o cidadão, aspas, “objeto da política pública”, fecha aspas, passa a ser o sujeito que avalia a política pública. É como se a gente dissesse que podemos e queremos transformar os objetos em sujeitos. Que o cidadão assume o lugar de ser um sujeito e de fazer avaliação, rompendo com a histórica tendência de permanecer calados.

Avançando um pouco mais, eu falo do que? Para que espaços estou olhando? Onde se pode produzir este ato avaliativo? Minha resposta: quero reconhecer, quero que reconheçamos que falamos de um ato avaliativo que se dá nos diversos Conselhos Participativos nas três esferas de governo, espaços colegiados permanentes, em muitos casos encaixados na estrutura regimental do Estado brasileiro e, por isso, com poder formal estabelecido. E, por isso, com a perspectiva e a possibilidade, se não a missão, de serem espaços de formulação de política pública, de acompanhamento das mesmas e, por isso, atores centrais e privilegiados de qualquer avaliação de política pública que reivindique para si um estatuto democrático e socialmente legítimo.

Quando alcanço este ponto, toco uma questão importante, que é a perspectiva de pensar que o mesmo espaço em que se formula política pública é também o espaço em que se avalia. Falar dos conselhos, localizar os diversos conselhos participativos neste lugar onde a avaliação se estabelece como parte do ato da formulação da política e da garantia dos direitos, me parece algo que opera como um novo dispositivo. Novo na possibilidade de rearticular e “revisar” poderes que historicamente produziram políticas públicas de certa maneira, a fim de que uma nova ordem de produção possa ser alcançada.

Ao usar o conceito dispositivo, quero marcá-lo como aquilo, como algo que é capaz de nos fazer enxergar e nos fazer falar. Como se o dispositivo, no conceito que Deleuze busca de Raymond Rousset, fosse como uma *máquina de fazer enxergar e fazer falar*. Fazer enxergar em espaços que, normalmente, não se enxerga porque não se pode ver, onde não se está autorizado a ver - E quem tem experiências em conselhos, pode pensar os sentidos desta afirmação em tantas situações. Quantas coisas os conselhos estão proibidos de ver? Por outro lado,

fazer falar aquilo que não pode falar. Como são muitas vezes silenciosos os nossos conselhos!

Então, que dispositivo é esse que ajuda a falar, a trazer a superfície o discurso que é proibido? E quer revelar: Por que isto está acontecendo? Por que é assim? Por que não é do outro jeito? Por que se escolhe assim e não assado? E à medida que minha fala alcança estas questões, em que chamo atenção para a centralidade deste dispositivo, quero lhes dizer que o que me proponho a falar aqui não é a respeito de um método, ou melhor, de um modelo. E sim da possibilidade de que a gente possa compreender as práticas de avaliação nos Conselhos como um conjunto de perguntas que ajudem cada grupo, cada um desses sublimes recortes da sociedade, a produzir um discurso a respeito do objeto que lhes interessa, que lhes diz respeito, que lhes inspira ação.

Ao falar de grupo, busco Paulo Freire para pensar que muitas vezes tendemos a olhar, por exemplo, para um Conselho Municipal de Saúde ou de Assistência Social, como uma instância do SUS ou do SUAS. Tendemos a caracterizar isso como um órgão da estrutura do Estado, da prefeitura, um espaço em que se exercer um direito constitucional. E claro, ao fazermos isso, não deixamos de estar corretos. Mas talvez, em complemento, a gente também possa olhar para estes Conselhos como um grupo de indivíduos. Aliás, o filósofo Steiner disse certa vez que *'a única direção sensata é formar grupos sociais, e esperar que neles surjam soluções parciais; grupos nos quais as pessoas se sentem juntas em julgamento e produzam algo que se aproxime de soluções parciais para a questão social, algo que possa ser adotado por um determinado tempo e num lugar particular'*.

Um grupo de sujeitos que se encontram fora de seus espaços institucionais e que irão criar ali outro arranjo de ativação de uma conversa, de produção de uma prática. O conselho não é nenhuma das instituições representadas no conselho. O sujeito que está no conselho não é o sujeito institucional que trabalha na sua instituição de origem e que acontece na sua instituição de origem. O sujeito que está no conselho é também outro sujeito. O grupo que se constitui no conselho é outro grupo, que por isso merece intervenções de natureza também diferente daquelas que se faz em outros espaços institucionais. Trago Paulo Freire para pensar duas questões; primeiro, localizar esses grupos como grupos pesquisadores. O grupo pesquisador é uma categoria, é um dispositivo pensado por Paulo Freire para munir educadores da possibilidade de intervir naquilo que estavam fazendo. Segundo, se a gente constitui um grupo pesquisador, a gente também entende que esse grupo precisa de um tema gerador para funcionar. E aqui outra vez aparece a palavra avaliação, porque o convite é para que o tema gerador desses grupos que estão operando nos conselhos seja a avaliação. Agora, qual avaliação?

Finalmente a gente chega naquela questão, que talvez seja a questão desse debate, qual avaliação? A minha resposta é a seguinte: não tenho qualquer idéia de modelo para dizer que o Conselho A ou B deve seguir esta ou aquela direção. Aliás, modelos não lhes faltam, existem centenas de modelos de avaliação a disposição da sociedade para que a gente utilize aqui ou ali. Mas eu não quero falar sobre isso, mas sim que se um grupo quer se constituir com um tema gerador para produzir avaliação, é importante que ele leve em conta algumas coisas que vão influenciar sua produção.

Em primeiro lugar, que procurem olhar cuidadosamente para “o que é avaliação para esse grupo”. Neste caso, não interessa o que pensa este ou aquele escritor ou pesquisador sobre esta pergunta, mas sim o que pensa este grupo, o que ele tem de sensações, certezas, receios, etc. e que imprimirão um contorno e uma direção para o processo de avaliar. Neste sentido, é em certa medida refutar o que está estabelecido e construir um saber que possa ajudar o grupo a engrenar-se num processo de avaliação. Não tenho dúvidas que nesta construção, este grupo pode se valer do conhecimento explícito disponível na sociedade, localizado em diferentes instituições, mas a escolha fundamental, ou seja, o ponto de disparo dessa conversa é uma pergunta para o grupo “o que é avaliação?”.

Voltando ao preâmbulo, não se trata da oferta que o Clima Tempo faz a Dona Maria, mas sim da pergunta que se faz a Maria: vai chover? O que é avaliação Dona Maria? Ao sustentar perguntas como essa, talvez se abra um interessante campo de produção que ajude as pessoas a organizarem-se em torno de um processo de conhecimento da realidade que, no fundo no fundo, as coloque numa posição de poder mais favorável nas relações sociais em que estão envolvidas. Perguntar “O que é avaliação?” implica abrir questões como “eu posso avaliar? Será que eu posso avaliar?”, questões excelentes para se fazer nos Conselhos; as pessoas estão autorizadas a avaliar? Elas se sentem nesse lugar ou será que estão desautorizadas a avaliar? Estão localizando essa autorização ora na prefeitura, poder formal instituído, ora por pesquisador, saber instituído?

Será que esses sujeitos podem se autorizar a fazer avaliação? Nesse sentido, cabe uma coleção de perguntas nas quais não vou me aprofundar pelo tempo já esgotado desta apresentação. Mas, seguramente, uma avaliação das políticas formuladas e acompanhadas pelos Conselhos, as políticas públicas, vai navegar por questões importantes, tais como: o que é uma política pública? De onde ela vem? Ela inclui? Ela garante direitos? Uma série de perguntas que não são necessariamente um modelo que quer resolver uma determinada situação, como algo que simplifica um percurso árido que um grupo talvez precise per-

correr para poder se desenvolver e para poder produzir um saber sobre a sua própria experiência.

Esse é o recorte que me permiti fazer nessa manhã e espero que ele ressoe de alguma maneira em vocês para que a gente possa conversar um pouco mais. Muito obrigado.