

REVISTA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

aval

ANO 3 – VOL. 1 – Nº 5 – JAN-JUN – 2010

REVISTA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

M *Val*



FORTALEZA — CE

ANO 3 — VOL. 1 — Nº 5 — JAN-JUN— 2010

AVAL

REVISTA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Ano 3 – vol. 1 – nº 5 – JAN-JUN – 2010

Publicação com o apoio do Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas – MAPP/UFC, do Núcleo Multidisciplinar de Avaliação de Políticas Públicas – NUMAPP/UFC e do Banco do Nordeste do Brasil (BNB)

Editores (permanentes):

Lea Carvalho Rodrigues
Luiz Antônio Maciel de Paula
Maria de Nazaré de Oliveira Fraga

Assessores científicos

Alcides Fernando Gussi
Catia Regina Muniz

Conselho Editorial:

Alberto Oliveira-UFRJ
Alcides Fernando Gussi-UFC
Alicia Ferreira Gonçalves-UFPB/UFC
Ana Cláudia Farranha-OIT
Ana Maria Ferreria Menezes-UNEB
Antonio Jeovah Meireles-UFC
Ary Minella-UFSC
Arthur Silvers-Universidade do Arizona
Catia Muniz-UFC
Christian Dennys Monteiro de Oliveira-UFC
Elza Maria Franco Braga-UFC
Francisca Silvânia Souza Monte-UFC
Horacio Frota-UECE

Inácia Satiro Xavier de França-UEPB
Joana Domingues Vargas-UFMG
Jose Borzacchiello Silva-UFC
Jose Jackson Coelho Sampaio-UECE
Jose Sydrião de Alencar-ETENE/BNB
Juan Carlos Radovich-Universidade de Buenos Aires-UBA
Lea Carvalho Rodrigues-UFC
Lia Carneiro Silveira-UECE
Lucia Maria Alves Müller-PUC-RS
Liliana Raggio Universidade de Buenos Aires - UBA
Maria de Nazaré de Oliveira Fraga-UFC
Maria do Livramento Clementino-UFRN
Maria Josefina da Silva-UFC
Maria Ozanira da S. e Silva-UFMA
Marta Arretche-USP
Michel Misse-UFRJ
Neusa Gusmão-UNICAMP
Nilson Holanda-UnB
Paulo Marques-ENAP
Raquel Maria Rigotto-UFC
Sonia Maria Missagia Matos-UFES
Susana Soares-UFRGS
Violante Augusta Batista Braga-UFC
Vitória de Cássia Felix de Almeida-URCA

AVAL – Revista Avaliação de Políticas Públicas. – v. 1 n. 5 jan./jun.
(2010). – MAPP/UFC. Fortaleza, CE.

Semestral

ISSN 1984-3100

1. Políticas públicas – Periódicos. I. MAPP/UFC.

CDD 361.43

Catálogo na publicação: Sonia Gomes Pereira – CRB8 7025

Produção editorial e gráfica
Setor de Publicações Mapp/UFC

Projeto Gráfico/Diagramação
Carlos Roberto Lamari

Preparação/Revisão
Lea Carvalho Rodrigues/Jaqueline Gomes Nogueira

Capa
Antonio Carlos Rodrigues

Periodicidade
Semestral

Tiragem
1.000 exemplares

Endereço
Universidade Federal do Ceará
Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas
Rua Marechal Deodoro, s/n, Bloco II Q FACED Prédio NUPER
CEP – Fortaleza-CE – Brasil
Fone: (85) 3366-7435
e-mail: public.mapp@ufc.br

SUMÁRIO

CONTENTS

5	EDITORIAL	EDITORIAL
	ARTIGOS INÉDITOS	ARTICLES
7	Uma análise crítica das diretrizes ambientais do PAC-2 na área de energia <i>Rodrigo Machado Vilani e Carlos José Saldanha Machado</i>	A critical analysis of the environmental policies of PAC-2 in the energy area <i>Rodrigo Machado Vilani e Carlos José Saldanha Machado</i>
21	Educação, desenvolvimento e inclusão digital: reflexões teórico-metodológicas para uma avaliação dos Centros Rurais de Inclusão Digital – CRID’S <i>Alcides Fernando Gussi, Cátia Regina Muniz e Hermínio Borges Neto</i>	Education, development and digital inclusion: theoretical-methodological evaluation of the Centros Rurais de Inclusão Digital - CRID’S <i>Alcides Fernando Gussi, Cátia Regina Muniz e Hermínio Borges Neto</i>
33	Fome Zero no contexto da Segurança Alimentar e Nutricional: dilemas políticos <i>Elza Maria Franco Braga e Antonio George Lopes Paulino</i>	Fome Zero in the context of Food Security: policy dilemmas <i>Elza Maria Franco Braga e Antonio George Lopes Paulino</i>
43	Avaliação da efetividade da Estratégia da Saúde da Família na redução da mortalidade infantil <i>Jorge Otávio Maia Barreto, Inez Sampaio Nery e Maria do Rosário de Fátima e Silva</i>	Evaluation of effectiveness of Family Health Strategy to reduce child mortality <i>Jorge Otávio Maia Barreto, Inez Sampaio Nery e Maria do Rosário de Fátima e Silva</i>
55	Esterilização Feminina no município de São José do Cedro/SC: Planejamento ou método contraceptivo <i>Sirlei Favero Cetolin, Clarete Trzcinski, Aline Wartha e Simone Kelly Cetolin</i>	Feminine Sterilization in the city of São Jose do Cedro/SC: Planning or Contraceptive Method? <i>Sirlei Favero Cetolin, Clarete Trzcinski, Aline Wartha e Simone Kelly Cetolin</i>
67	A percepção de professores em relação ao ProUni e o Estado <i>Maria José Viana Marinho de Mattos e Maria Cristina Ravanelli de Barros O’Reilly</i>	The perception of professors in relation to the ProUni and the State <i>Maria José Viana Marinho de Mattos e Maria Cristina Ravanelli de Barros O’Reilly</i>
77	Políticas públicas em comunicação no contexto latino-americano: o caso do Brasil <i>Andreia Terzariol Couto e Maria Ângela Pavan</i>	Public policy in communication in Latin America: the case of Brasil <i>Andreia Terzariol Couto e Maria Ângela Pavan</i>
91	Refugiados na Argentina. Políticas Públicas do Bicentenário (1930-1943 e 1985-2010) <i>María Paula A. Cicogna</i>	Refugees in Argentina. Public policies of Bicentenary (1930-1943 and 1985-2010) <i>María Paula A. Cicogna</i>
103	Desafios para as avaliações em Políticas Sociais <i>Adriana Maiarotti Justo, Rosana Freitas Arantes e Mônica de Castro Maia Senna</i>	Challenges for evaluation in social policies <i>Adriana Maiarotti Justo, Rosana Freitas Arantes e Mônica de Castro Maia Senna</i>
	RESUMOS DE DISSERTAÇÃO OU TESE	SUMMARIES OF DISSERTATION AND THESES
113	Ações Afirmativas e inclusão sustentável de estudantes com limitações por deficiência no ensino superior <i>Cristina Borges de Oliveira</i>	Affirmative action and sustainable inclusion of handicapped students in higher education <i>Cristina Borges de Oliveira</i>

INDICE

5	EDITORIAL
	ARTÍCULOS
7	Un análisis crítico de las directrices ambientales del PAC-2 en el área de energía <i>Rodrigo Machado Vilani e Carlos José Saldanha Machado</i>
21	La educación, el desarrollo y la inclusión digital: reflexiones teórico-metodológicos de la evaluación del Centro Rural para la Inclusión Digital - CRID'S <i>Alcides Fernando Gussi, Cátia Regina Muniz e Hermínio Borges Neto</i>
33	Fome Zero en el contexto de Seguridad Alimentaria y Nutricional: dilemas políticos <i>Elza Maria Franco Braga e Antonio George Lopes Paulino</i>
43	Evaluación de la efectividad de la Estrategia de Salud de la Familia para reducir la mortalidad infantil <i>Inez Sampaio Nery e Maria do Rosário de Fátima e Silva</i>
55	Esterilización femenina en el municipio de São José do Cedro/SC: Planificación o anticoncepción? <i>Sirlei Favero Cetolin, Clarete Trzcinski, Aline Wartha e Simone Kelly Cetolin</i>
67	La opinión de profesores en lo referente al ProUni y al Estado <i>Maria José Viana Marinho de Mattos e Maria Cristina Ravanelli de Barros O'Reilly</i>
77	Políticas públicas en comunicación en America Latina: el caso brasileño <i>Andreia Terzariol Couto e Maria Ângela Pavan</i>
91	Refugiados en Argentina. Políticas públicas del Bicentenario (1930-1943 y 1985-2010) <i>María Paula A. Cicogna</i>
103	Desafíos para la evaluación de las políticas sociales <i>Adriana Maiarotti Justo, Rosana Freitas Arantes e Mônica de Castro Maia Senna</i>
	RESÚMENES DE DISERTACIÓN Y TESIS
113	Acciones afirmativas e inclusión sostenible de estudiantes con limitaciones por deficiencia en la educación superior <i>Cristina Borges de Oliveira</i>

TABLE

	EDITORIAL
	ARTICLES INÉDITS
	Une analyse critique des lignes directrices environnementales du PAC-2 énergie <i>Rodrigo Machado Vilani e Carlos José Saldanha Machado</i>
	Éducation, du développement et de l'inclusion numérique: évaluation théorique et méthodologique du Centre Rural pour L'inclusion Numérique - CRID'S <i>Alcides Fernando Gussi, Cátia Regina Muniz e Hermínio Borges Neto</i>
	Fome Zero dans le contexte de la sécurité alimentaire: les dilemmes politiques <i>Elza Maria Franco Braga e Antonio George Lopes Paulino</i>
	Évaluation de l'efficacité de la Stratégie de Santé de la Famille pour réduire la mortalité infantile <i>Inez Sampaio Nery e Maria do Rosário de Fátima e Silva</i>
	Stérilisation Fémine dans la municípe de São José do Cedro/SC: Planification des naissances (Planning familial) ou méthode de contraception? <i>Sirlei Favero Cetolin, Clarete Trzcinski, Aline Wartha e Simone Kelly Cetolin</i>
	La perception des professeurs par rapport au ProUni et à l'état <i>Maria José Viana Marinho de Mattos e Maria Cristina Ravanelli de Barros O'Reilly</i>
	Potiques publiques em communication dans Amerique Latine: La situation de Brèsil <i>Andreia Terzariol Couto e Maria Ângela Pavan</i>
	Réfugiés en Argentine. Politiques publiques du Bicentenaire (1930-1943 et 1985-2010) <i>María Paula A. Cicogna</i>
	Défis pour l'évaluation de la politique sociale <i>Adriana Maiarotti Justo, Rosana Freitas Arantes e Mônica de Castro Maia Senna</i>
	RESUMÉS DES DISSERTATION ET THÈSES
	Actions affirmatives et inclusion soutenable d'étudiants avec des limitations par insuffisance dans l'éducation supérieure <i>Cristina Borges de Oliveira</i>

Editorial

O último decênio foi marcado pela crescente discussão acadêmica na área de políticas públicas, bem como pela sua inserção no âmbito da formação profissional, haja vista a abertura de cursos de graduação em políticas públicas em importantes universidades do país. Entre as instituições que recentemente abriram cursos na área temos a Universidade de São Paulo (USP), a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e a Universidade Estadual Paulista (UNESP). Tivemos também, nesta década, a ampliação dos cursos de pós-graduação na área.

O primeiro semestre de 2010, no plano prático, pode ser visto como um período propício à expansão das discussões sobre as políticas públicas implementadas nos oito anos de governo Lula, sobretudo em razão do avanço das obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e a divulgação dos primeiros resultados e avaliações de outros programas e políticas que, articulados,

ainda que sujeitos a inúmeras críticas, apontam para uma progressiva redução da pobreza absoluta no país.

Para incrementar as discussões sobre o tema, no presente número a revista AVAL traz artigos que contribuem para este debate. Destacamos os artigos que realizam uma leitura crítica das premissas do PAC-2, em especial no que se refere às suas diretrizes ambientais; na área da educação um artigo sobre inclusão digital no campo e outro sobre o Programa Universidade para Todos (PROUNI); outro sobre os dilemas políticos em torno às Estratégias do Programa Fome Zero e dois na área de saúde, um deles sobre a Estratégia Saúde da Família.

Com estes artigos esperamos ampliar o debate em torno às políticas públicas, ressaltando a importância da avaliação como instrumento imprescindível ao avanço das políticas públicas sociais e das discussões sobre elas.

Lea Carvalho Rodrigues
P/editores

Uma análise crítica das diretrizes ambientais do PAC-2 na área de energia

A critical analysis of the environmental policies of PAC-2 in the energy area

Un análisis crítico de las directrices ambientales del PAC-2 en el área de energía

Une analyse critique des lignes directrices environnementales du PAC-2 énergie

*Rodrigo Machado Vilani**
*Carlos José Saldanha Machado***

Resumo: O objetivo deste artigo é apresentar uma análise do Programa de Aceleração do Crescimento-2 (PAC-2) do governo federal (gestão 2003-2010) priorizando, particularmente, a identificação das diretrizes ambientais dos investimentos previstos para a área de energia (petróleo e gás natural). A partir da leitura dos dados existentes no portal eletrônico do PAC-2, ressalta-se a ausência, por parte da administração federal, de um planejamento de longo prazo no uso dos recursos não renováveis evidenciada pela visão imediatista da agenda pública em relação à questão ambiental. Conclui-se, afirmando que o Programa mantém o mesmo viés desenvolvimentista do PAC-1, trazendo pouca inovação em relação à efetivação do modelo constitucional de desenvolvimento nacional, calcado sobre o crescimento econômico, sustentabilidade ambiental, a justiça social e a responsabilidade intergeracional.

Palavras-chave: petróleo e gás natural, Programa de Aceleração do Crescimento 2, sustentabilidade, responsabilidade intergeracional.

Abstract: The aim of this article is to present an analysis of the Programme of Acceleration of Growth-2 (Programa de Aceleração do Crescimento-2) – PAC-2, of the federal government, in particular identifying the environmental policies of the investments anticipated for the energy area (oil and gas). From reading the data available on the PAC-2 website, we emphasize that there is a lack of long-term planning in the use of non-renewable resources by the federal government. This is made evident by the immediatist view of the public agenda regarding the environmental issue. It is concluded that the Programme shows the same developmentalist bias as PAC-1. It brings little innovation with regard to putting into effect the constitutional model of national development which is based on economic growth, environmental sustainability, social justice and intergeneration responsibility.

Keywords: oil and natural gas, Programme of Acceleration of Growth 2, sustainability, inter-generation responsibility.

* Biólogo, Advogado, Doutorando em Meio Ambiente do PPG-MA. Bolsista da Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa / FAPERJ. E-MAIL: r_vilani@yahoo.com.br.

** Pesquisador em Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz e Professor do Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. E-mail: carlos.saldanha@pq.cnpq.br.

Introdução Da leitura crítica das premissas do Programa de Aceleração do Crescimento 2 (PAC 2) emerge predominantemente a noção de curto de prazo das políticas públicas e a ausência de diretrizes ambientais eficazes. O PAC 2 revigora um modelo de desenvolvimento, contido também no PAC original, que se sustenta, em relação aos aspectos energéticos, sobre a exploração do petróleo e do gás natural. Neste cenário, procuramos analisar a incorporação do ideal de sustentabilidade apresentada pelo PAC 2 a partir do modelo de desenvolvimento nacional sustentável definido pela Constituição Federal.

Cumprido, inicialmente revelar, com base na interpretação do texto constitucional, os limites do desenvolvimento sustentável com ênfase, particularmente, na responsabilidade intergeracional a ser amplamente aplicada como forma de assegurar existência digna às presentes e futuras gerações. Sob este aspecto, ressaltamos a variável temporal, muitas vezes desconsiderada nas abordagens teóricas sobre o tema, mas fundamental para a eficácia de sua aplicação prática, conforme procuraremos demonstrar.

O trabalho está estruturado com base nos dados disponíveis no sítio virtual do PAC 2 (<http://www.brasil.gov.br/pac/pac-2/>) em relação aos investimentos previstos para o segmento "Energia" e a análise crítica do Programa, particularmente em relação ao PAC original (<http://www.brasil.gov.br/pac/>). As críticas à forma de elaboração do PAC foram desenvolvidas a partir da literatura especializada e a avaliação dos investimentos previstos, tomando por base, especificamente, a área de "petróleo e gás natural" do PAC, interpretados à luz do modelo de desenvolvimento sustentável proposto pela Constituição Federal.

Finalmente, conclui-se pela discrepância entre a prática política do governo federal (gestão 2003-2010) e o modelo constitucional de sustentabilidade, pela ausência de um planejamento de longo prazo em relação a recursos não renováveis, em flagrante descom-

passo com a responsabilidade intergeracional estabelecida na Carta Magna. A partir destas reflexões, esperamos apontar novos elementos nas discussões acerca dos aspectos negativos negligenciados pela visão imediatista preponderante nas políticas públicas.

Desenvolvimento Sustentável e a Constituição Federal

Inicialmente, é necessário perquirir a origem da expressão desenvolvimento sustentável. Veiga (2006, p. 190) indica ter sido empregada "pela primeira vez em agosto de 1979, no Simpósio das Nações Unidas sobre as Inter-relações entre Recursos, Ambiente e Desenvolvimento, realizado em Estocolmo, e no qual W. Burger apresentou um texto intitulado "A busca de padrões sustentáveis de desenvolvimento."

Alguns autores (Romeiro 2003, p. 5; LEIS, 1999, p. 146) apontam o surgimento do termo a partir do ecodesenvolvimento, cunhado na década de 1970 como proposta alternativa ao crescimento meramente econômico, e que teve em Ignacy Sachs seu principal teórico.

Único consenso em relação ao surgimento do termo desenvolvimento sustentável é que apenas em 1987, por meio do Relatório "Nosso Futuro Comum" ou Relatório *Brundtland*, em homenagem à presidente da Comissão Mundial Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento *Gro Harlem Brundtland*, cunhou-se o conceito, hoje utilizado mundialmente: "desenvolvimento sustentável é aquele que alcança as necessidades do presente sem comprometer a habilidade das gerações futuras de alcançarem suas próprias necessidades" (UNITED NATIONS, 2008 – tradução livre).

Apesar da crescente literatura sobre desenvolvimento sustentável, não se chegou a uma conceituação doutrinária consensual, pelo contrário, são apontadas críticas relacionadas à sua natureza teórica, vaga e ampla e, assim, com pouca orientação prá-

tica (Farzin, 2002, p. 1; Lenzi, 2005, p. 92; Franza, 2007, p. 144). Jatobá, Cidade e Vargas (2009, p. 62) atribuem um caráter polissêmico ao conceito, característica que acaba por permitir sua apropriação por diversos atores e em defesa de diferentes interesses, constatação, que levou os autores, a afirmar a banalização do termo, fato que tem contribuído para acentuar a distância entre o discurso e a eficácia das políticas ambientais, conforme advertem Fonseca e Bursztyn (2009, p. 19).

Ao englobar o equilíbrio entre o crescimento econômico e as necessidades humanas presentes e futuras, passou a representar uma alternativa à lógica econômica em respeito à capacidade de suporte do planeta, primando pela qualidade de vida e o aumento da vida útil dos recursos naturais (Lima-e-Silva, 1999, p. 76; Gilpin, 1996, p. 206; Goldstein, 2002).

Sob esta perspectiva intertemporal, a Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada aos 5 de outubro de 1988, delimita cinco pilares para o desenvolvimento sustentável: a) *desenvolvimento nacional* (art. 3º, II); b) *redução das desigualdades regionais e sociais* (art. 3º, III); c) *ordem econômica* (art. 170, *caput*); d) *meio ambiente ecologicamente equilibrado* (art. 225, *caput*); e) *equidade intergeracional* (art. 225, *caput*). Derani (2001, p. 242) destaca que o modelo constitucional não busca o impedimento ao aproveitamento dos recursos naturais, mas, outrossim, afirmar uma exploração equilibrada entre as necessidades das presentes e futuras gerações.

Sachs (2002, p. 35) sintetiza bem a ideia predominante na literatura acerca do tema e, especificamente em relação ao Brasil, aponta o país como um dos países capazes de empreender os “três pilares do desenvolvimento sustentável”, quais sejam: “relevância social, prudência ecológica e viabilidade econômica”.

Seguimos o entendimento do autor, entretanto, somos da opinião de ser imprescindível uma base temporal, de longo prazo, sem a qual, a nosso ver, não se materializa-

riam aquelas apontadas por Ignacy Sachs. A medida intergeracional passou a vigorar com status constitucional, portanto, como diretriz obrigatória para as políticas públicas nacionais.

A predominância da visão imediatista pode ser uma das raízes da perspectiva de infinitude em relação aos recursos naturais. Em relação a esta, Leroy (2002, p. 57) identificou, no Brasil, como um dos fatores que contribuem para a destruição ambiental “a sensação de inesgotabilidade dos recursos”. Essa forma de exploração dos recursos naturais, baseada em sua suposta inesgotabilidade, “indica a limitação do mercado como mecanismo regulador do manejo” destes recursos. No mesmo sentido, “a intervenção do Estado não tem significado uma alternativa eficaz na proteção do meio ambiente e dos recursos naturais” (Gómez, 2001, p. 101-102).

Não podemos, sob pena de fugir ao tema central proposto, caminhar no debate relacionado ao conceito de desenvolvimento sustentável, entretanto, procuramos traçar as linhas básicas para que se possa qualificar uma política pública a partir de um parâmetro de sustentabilidade, particularmente a partir da previsão constitucional acerca do desenvolvimento sustentável. Isso porque, a positivação desse princípio pela Constituição Federal e o reconhecimento das suas diretrizes básicas servirão, por imperativo do “princípio da supremacia das normas constitucionais” (Ferreira, 2008, p. 37), para a verificação da conformidade do PAC com o ordenamento jurídico vigente.

Diante do desafio imposto ao Poder Público pelo uso crescente dos recursos naturais, Porto-Gonçalves (2004, p. 1) chama a atenção para o fato de que “nenhuma sociedade produz o carvão, o petróleo, o ferro, o chumbo, a água e outros minerais”. Na verdade, somos meros extratores de recursos naturais, continua o autor, “o que significa manter prudência no seu uso”. Entendemos que a prudência no uso dos recursos naturais está diretamente ligada ao aspecto temporal, anteriormente ressaltado. Além disso,

como expressão de precaução e prudência resume uma das ideias centrais em relação à sustentabilidade, a de cautela antecipada. Portanto, no que tange ao desenvolvimento sustentável, de acordo com a síntese proposta, este deve estar sediado, consoante os dispositivos constitucionais, sobre a justiça social, a preservação ambiental, a viabilidade econômica e a equidade intergeracional.

a) Equidade intergeracional

Previsto no Princípio 5 da Declaração de Estocolmo (Conferência das Nações Unidas para o Ambiente Humano de 1972) tem por definição que os recursos não renováveis da Terra devem ser utilizados evitando seu esgotamento e de forma distributiva em relação aos benefícios gerados.

Ao instituir a defesa e a preservação do direito ao ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações, o texto constitucional estabelece um "pacto fictício" (Amado, 2009, p. 41) que deve ser assegurado através de políticas ambientais.

Paulo Affonso Leme Machado (2001, p. 45) defende, também, o acesso equitativo aos recursos naturais, mas reconhece as dificuldades de "ordem ética, científica e econômica" na avaliação, pelas gerações presentes, das necessidades futuras. O autor afirma que a reserva equitativa dos bens ambientais passa por medidas que evitem o esgotamento dos recursos.

O esgotamento dos recursos naturais teve sua primeira previsão legal, em âmbito nacional, com a edição da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA). Em 1981, a PNMA, antecipando a ideia de sustentabilidade e de equidade intergeracional, definiu a finalidade de preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente (art. 4º, VI, da PNMA).

Notadamente, a noção de equidade intergeracional pode se confundir à de sustentabilidade, mas requer uma particularização em relação a esta, em nosso entendimento,

pela necessidade de se desvelar o espectro temporal (intergeracional) imprescindível ao modelo de desenvolvimento que se propõe sustentável.

O Princípio 3 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1992, ressalta que o "direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de desenvolvimento e de meio ambiente das gerações presentes e futuras."

E, como vimos anteriormente, este é o modelo de desenvolvimento nacional delimitado pela Constituição Federal. Ainda que sua efetivação prática exija a transposição de diversos obstáculos, procuramos aqui traçar alguns dos argumentos necessários para sua aplicação concreta. Reconhecer sua natureza constitucional implica, ainda que óbvio, em revelar a inconstitucionalidade das políticas públicas elaboradas sem a adoção das premissas de sustentabilidade da Carta Magna.

Programa de Aceleração do Crescimento

A presente análise do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 1 e 2) do governo federal (gestão 2003-2010) visa identificar a orientação dada à questão ambiental em relação aos investimentos reservados à área de energia (petróleo e gás natural). Buscamos contribuir para a discussão relativa à introdução da temática ambiental nas ações tomadas pelos diversos setores do Poder Público, especificamente aquelas voltadas para a matriz energética brasileira. O tema é examinado a partir da base de dados existentes no portal eletrônico do PAC (<http://www.brasil.gov.br/pac>) e das críticas publicadas ao Programa por especialistas e em entrevistas à mídia impressa e virtual.

Lançado em 28 de janeiro de 2007, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) é apresentado em seu site oficial como "um novo conceito em investimento [da ordem

de R\$ 503,9 bilhões] em infra-estrutura" (BRASIL, 2008) que engloba um conjunto de políticas econômicas voltado para o incremento dos setores produtivos, com previsão de investimento nas áreas de saneamento, habitação, transporte, energia e recursos hídricos.

Em material de divulgação do PAC direcionado à imprensa, o governo federal afirmava, em 2007, ter "chegado o momento de ousar para crescer ainda mais. Cresce de forma sustentável e acelerada, uma vez que a economia brasileira tem grande potencial de expansão" (Governo Federal, 2007, p. 2). Perspectiva essa que foi incorporada pelos órgãos da estrutura federal, como a Secretaria Especial de Portos (SEP), ao assegurar, em seu sítio eletrônico, que o "aumento na aplicação de recursos em infra-estrutura [previsto pelo PAC] é fundamental à aceleração do desenvolvimento sustentável" (SEP, 2010). Entretanto, os contrastes entre os objetivos do PAC e a perspectiva do desenvolvimento são muitos. Lourenço (2010), a partir da avaliação de ambientalistas, constata que as ações previstas, de caráter individual, como "a manutenção de investimentos em energia sem planos ambiciosos para alternativas de geração elétrica, como energia solar ou eólica" são insustentáveis.

Os questionamentos em relação à adoção do princípio da sustentabilidade pelo PAC geraram, em 2007, pelo deputado Antonio Carlos Mendes Thame, proposta à Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de realizar fiscalização dos projetos e das atividades de energia, entre outros, contemplados no Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), quanto à observância das normas ambientais e dos princípios de desenvolvimento econômico sustentável (Thame, 2007).

Para ampliar a perspectiva em relação às críticas ao PAC, apresentamos considerações de Verdum (2006, p. 7) acerca da linha de ação adotada pelo governo federal (gestão 2003-2010) em relação à agenda ambiental de maneira geral:

A análise da execução orçamentária do governo federal em 2003, 2004 e 2005, particularmente dos programas relacionados mais diretamente com a proteção e uso responsável da biodiversidade no Brasil, infelizmente, está indicando que tanto o governo quanto a sociedade brasileira estão sendo incapazes de virar a própria mesa e a história da baixa execução em programas socioambientais que geram impactos estruturais. A baixa execução financeira de alguns programas e ações voltadas para a proteção das florestas e da biodiversidade, de um recurso financeiro que é visivelmente insuficiente se considerarmos que vivemos num país continental, mostra que há problemas tanto de priorização, gestão e articulação interna do governo, como também uma relativa desarticulação no campo não governamental para monitorar, denunciar e controlar o processo de saqueio, privatização e concentração de recursos.

Neste contexto, podemos constatar que a ausência de premissas ambientais no PAC corresponde a uma visão apenas quantitativa de desenvolvimento que, também no entendimento de Gérson Teixeira (2008), então Diretor de Economia e Meio Ambiente do Ministério do Meio Ambiente – MMA, idealiza o PAC como um programa arraigado em um modelo preponderantemente econômico, "onde estão refletidos direta e exclusivamente os interesses do grande poder econômico".

A assertiva do autor pode ser ilustrada pela previsão de gastos com o Campo de Tupi, "primeira reserva delimitada do pré-sal [...] contará com recursos equivalentes a 16,5% do orçamento total do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) – R\$ 504 bilhões." Outro não é o fundamento para aceleração promovida nestes empreendimentos, pois com o "barril acima de US\$ 110, muitos projetos, que antes não eram rentáveis, passam a ser viáveis" (Machado, 2008, p. B3).

No mesmo sentido, de exclusiva diligência econômica na definição do "Programa", des-

vinculado dos “imperativos da nova agenda ambiental” (Teixeira, 2008), caminha Paulo Maldos (2008), Assessor Político do Conselho Indigenista Missionário – CIMI, que afirma a inexistência de responsabilidade social e ambiental como a marca da radicalidade da matriz ideológica do PAC. O assessor do CIMI revela que:

O PAC, tal como foi apresentado, revela a visão de um capitalismo concentrador e dependente, de nenhum modo se propõe democratizante e, muito menos, transformador. É um plano que tem como meta apenas reproduzir a sociedade brasileira atual, em suas imensas desigualdades sociais, projetando no futuro o mesmo país injusto e excludente, que conhecemos há mais de 500 anos (Maldos, 2008).

Em preocupação externada pelos Fóruns da Amazônia Oriental (FAOR) e Ocidental (FAOC), prevê-se, como exemplo da lacuna que persiste entre o planejamento e as realidades regionais, o cenário socioambiental futuro para a Região Norte:

A IIRSA [Iniciativa para a Integração da Infra-estrutura Regional Sul-Americana] e o PAC incidirão significativamente na reestruturação dos territórios, posto os impactos dessas duas estratégias serão profundas e abrangentes na medida em que evidenciarão a disputa pelo acesso e uso desses territórios e, conseqüentemente, de seus recursos naturais. Tal situação ganha contorno todo especial quando se trata da Amazônia na medida em que nesta região se encontram recursos naturais de grande interesse por parte de grandes empresas mineradoras, agroindústrias exportadoras, farmacêuticas, madeireiras, de energia e de biotecnologia, entre outras – a cha-

mada valorização da natureza pelo capital (FAOR; FAOC, 2008).

O PAC, em última análise, figura como mais um programa orientado e direcionado pelo interesse econômico, desfigurando a característica multifacetada da sustentabilidade (ambiental, social, econômica e intergeracional). Diante deste contexto, qual a alternativa para a tradução do princípio do desenvolvimento sustentável no âmbito das políticas públicas nacionais? Recorremos à combinação de três elementos, propostos por Bursztyn (2001, p. 60), para contribuir com a construção de um projeto nacional sustentável: “a visão de longo prazo, uma predisposição a empreender reformas – o que significa vontade política e um arranjo entre as elites dirigentes – e o estabelecimento de instrumentos de indução por parte do poder público.”

Partimos destas notas introdutórias ao PAC para iniciarmos a análise dos investimentos previstos para o setor energético, de maneira geral, para nos determos, especificamente, nos investimentos em petróleo e gás natural e verificar a viabilidade de incorporação da variável ambiental nas diretrizes públicas deste segmento.

PAC Energia

Os objetivos apresentados pelo PAC para a área de investimentos em “Geração e Transmissão de Energia Elétrica” são “garantir a segurança do suprimento e a modicidade tarifária da energia elétrica” (Brasil, 2008).

A questão não é apenas garantir o suprimento de energia, mas que haja distribuição equitativa, atendendo a população como um todo, eliminados os desperdícios e os privilégios dos grandes centros consumidores.

Para tanto, o governo pode, por exemplo, lançar mão de instrumentos para estimular, incentivar ou financiar, conforme o caso, a adoção de tecnologias ou sistemas de pro-

dução que apresentem desempenho o mais próximo possível do 0% de desperdício.

Ainda assim, o temor de um novo apagão, a crise energética, que atingiria fortemente a grande produção privada, comanda e subverte a destinação das verbas do programa de aceleração do crescimento econômico, a qualquer custo social e ambiental.

Procuramos evidenciar esta constatação com os valores totais previstos para infraestrutura energética, pelo PAC, no período 2007-2010, ainda que não correspondam aos gastos realizados, não há distorção em nossa análise que está voltada para o planejamento:

- Geração de energia elétrica:
R\$ 65,9 bilhões;
- Transmissão de energia elétrica:
R\$ 12,5 bilhões;
- Petróleo e gás natural:
R\$ 179 bilhões;
- Combustíveis renováveis:
R\$ 17,4 bilhões.

Obviamente, que, do total de R\$ 274,8 bilhões previstos para energia, salta aos olhos a diferença entre os investimentos em combustíveis fósseis (65,1%) e renováveis (6,3%). Diversificar a matriz energética não é um objetivo, ao menos pelos valores apresentados, prioritário do governo, que ambiciona uma participação nas negociações energéticas mundiais como grande produtor de petróleo e gás natural. Isso porque, países como China e Estados Unidos (EUA) têm se alternado como os principais líderes mundiais em investimentos em fontes renováveis de energia. O Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), em relatório referente ao ano de 2009, aponta a China como o maior investidor individual do setor de energia renovável no mundo (RIVES, 2010). Também em relação ao ano de 2009, a entidade americana *Pew Environmental*

Group apresentou relatório com resultados semelhantes, indicando um investimento de aproximadamente R\$ 62 bilhões por parte da China em energia limpa, calculado como sendo o dobro do valor realizado pelos EUA (China, 2010). Reportagem do *Estado de São Paulo*, de 25 de março de 2010, que apresentou esses últimos resultados (China, 2010), apontou o Brasil, segundo *ranking* da *Pew*, "em quinto lugar na lista entre os países do G20, tendo investido aproximadamente R\$ 13,2 bilhões, atrás da China, EUA, Grã-Bretanha e Espanha". Os EUA parecem procurar reverter esse quadro e têm previsão de dobrar a capacidade de geração de energia renovável nos próximos dois anos, até 2012, tendo iniciado investimentos da ordem de R\$ 180 bilhões em projetos de ciência e tecnologia, conforme relatório oficial da Casa Branca reportado por Conceição (2010).

Mesmo distante do nível de investimentos apresentados por China e EUA, o PAC 2 afirma priorizar "alternativas sustentáveis" para a geração de energia, citando entre medidas previstas a adoção de um "modelo de usinas hidrelétricas inspirado nas plataformas de petróleo, que reduz o impacto ao meio ambiente durante a construção e a operação" (Brasil, 2010a, p. 8) e de "medidas de promoção da eficiência energética, que tem como objetivo a economia de energia, a redução da emissão de gases de efeito estufa" (idem, p. 9).

Paradoxalmente, o PAC 2 tem a meta de consolidar o Brasil como "um dos países com a matriz energética mais limpa", através de investimentos em agroenergia, com destaque para os biocombustíveis e etanol, acelerando o processo de exploração das reservas do Pré-Sal, com investimentos em pesquisas exploratórias, perfuração de poços e construção de plataformas (BRASIL, 2010a, p. 9). Em números, temos a seguinte previsão preliminar de gastos com o setor energético (Quadro 1):

Eixos	2011-2014	Pós 2014	Total
Geração de energia elétrica	113,7	22,9	136,6
Transmissão de energia elétrica	26,6	10,8	37,4
Petróleo e gás natural	281,9	593,2	875,1
Marinha mercante	36,7	-	36,7
Combustíveis renováveis	1,0	-	1,0
Eficiência energética	1,1	-	1,1
Pesquisa mineral	0,6	-	0,6
Total	461,6	626,9	1.088,5

Quadro 1 – Investimentos em infraestrutura energética previstos no PAC 2

Fonte: PAC 2 (BRASIL, 2010a)

Mantida a premissa ideológica do PAC, o PAC 2 dá continuidade à pequena proporção de investimentos na diversificação da matriz energética; direciona 80,3% dos investimentos para a área de petróleo e gás natural contra 0,1% para combustíveis renováveis.

Em relação ao eixo geração de energia elétrica o país segue a tendência de uso de fontes hídricas que engloba 85% (R\$ 116,2 bilhões) do total de investimentos (R\$ 136,6 bilhões). Aqueles valores correspondem a 54 novas usinas hidrelétricas, sendo 44 convencionais, com potencial de 32.865MW, e 10 do tipo plataforma, que poderão gerar 14.991MW (Brasil, 2010a, p. 76).

Ainda dentro do total previsto para “geração de energia elétrica” as ‘fontes alternativas’ serão atendidas por R\$ 9,7 bilhões, ou seja, aproximadamente 7% do total. Isto para a operação de 71 parques eólicos e 3 termelétricas a base de biomassa que responderão, respectivamente, por 1.803MW e 224MW de potência instalada (Brasil, 2010a, p.80).

No título que se refere aos combustíveis renováveis, encontramos as diretrizes direcionadas ao etanol e ao biocombustível, com previsão de investimentos totais de R\$ 17,4 bilhões, entre novas usinas e dois alcoolduto/

oliduto (Brasil, 2010d). Das diretrizes definidas para este ‘eixo’ destacamos a que trata de “assegurar a liderança do Brasil como fornecedor mundial de etanol” (Brasil, 2010a, p. 94).

Em síntese, a conclusão a que se chega, fundada sobre os investimentos analisados do governo federal (gestão 2003-2011) através do PAC e do PAC 2, é a de que predominam aqueles centrados na exploração do petróleo e do gás natural. A partir desta constatação, releva-se a falta de interesse em diversificar a matriz energética nacional, evidenciado pelo avultado de recursos destinados às usinas hidrelétricas e à exploração de combustíveis fósseis. Enfim, desqualifica-se o potencial natural do país para fontes alternativas, investindo na exploração maciça de um recurso finito, tendo, por consequência, o esgotamento de uma reserva ambiental e o baixo desenvolvimento de conhecimento e tecnologia em energias renováveis, entre outros.

PAC Petróleo e Gás Natural

São apresentados os dados de aumento da produção média diária do país nos últimos 3 anos (Gráfico 1):

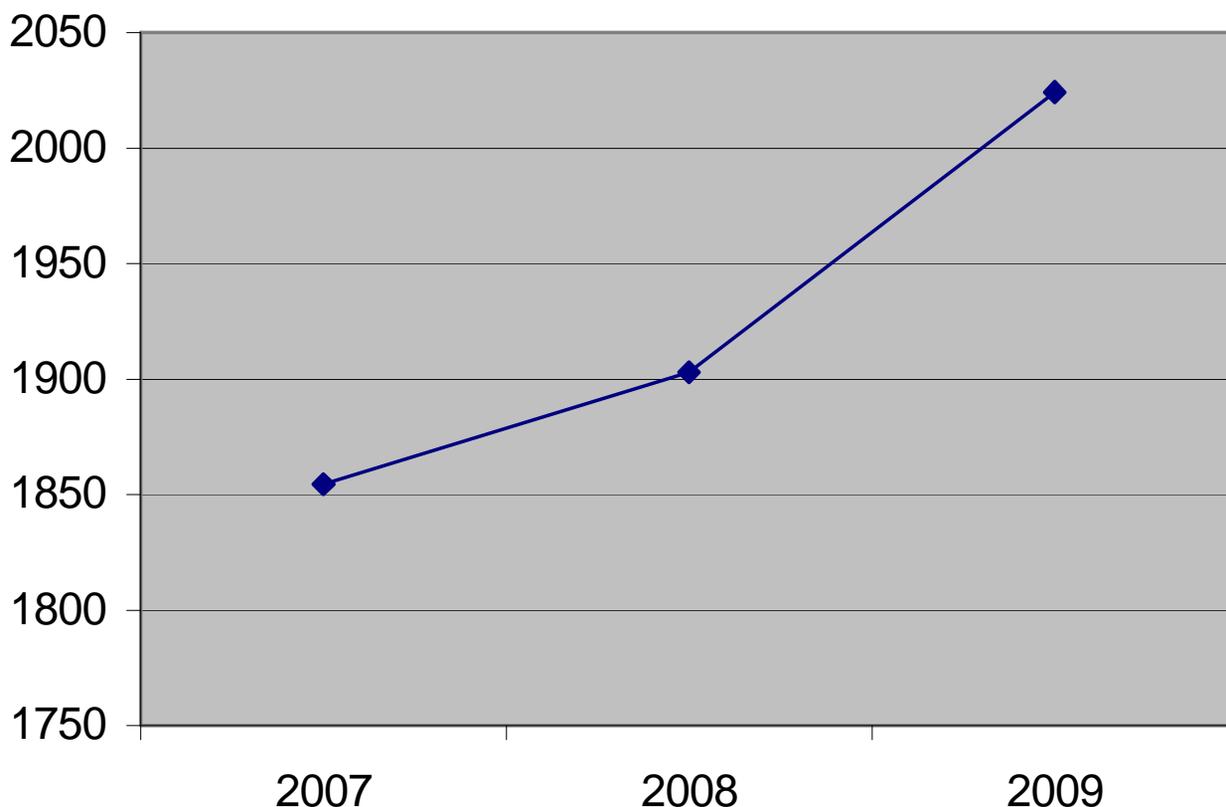


Gráfico 1 – Produção anual média em barris/dia (óleo + gás). Elaborado a partir de Brasil, 2010b.

No mesmo período, visando estimular o aumento da produção, foram colocadas em operação 13 novas plataformas, realizadas a 9ª e a 10ª rodada de licitação, em 2007 e 2008 respectivamente (Brasil, 2010b).

No tocante ao petróleo e ao gás natural, a meta é a ampliação da produção, conforme mencionado anteriormente, através de ações como pesquisas exploratórias, perfuração de poços, construção de plataformas e desenvolvimento da produção. O governo destaca a necessidade de “consolidar as atividades existentes e desenvolver as descobertas no Pré-Sal, explorando as reservas e ampliando a produção” (Brasil, 2010a, p.87).

Na exploração do Pré-Sal estão previstos 17 testes de longa duração (TLD) e o início da produção em 4 campos. Para tanto, serão utilizados 28 sondas e 8 plataformas do tipo FPSO (*Floating, Production, Storage and Offloading*), com um investimento total de R\$ 125,7 bilhões, dos quais R\$ 64,5 no período entre 2011 e 2014 (Brasil, 2010a, p. 88).

Os investimentos se devem às expectativas de inserção do Brasil nas mesas internacionais de negociação a partir da previsão que o depósito total de petróleo no Pré-Sal ser superior a 30 bilhões de barris¹, segundo dados apresentados pela ANEEL (2008, p. 107). Estas estimativas do Pré-Sal elevam o status nacional ao dos grandes produtores mundiais o que, ainda segundo a ANEEL (2008, p. 107), levou o país a ser convidado pelo Irã a compor a OPEP.

No mesmo período há previsão de investimentos para a infraestrutura de transporte de gás natural de R\$ 8.2 bilhões e outros R\$ 1,1 bilhão para o chamado Pós-2014 (BRASIL, 2010a, p. 92).

Considerações finais

As dificuldades conceituais relativas ao desenvolvimento sustentável não podem ser-

vir de obstáculos à aplicação prática do ideal central contido em sua definição, qual seja o de estabelecimento de diretrizes para um crescimento econômico, socialmente justo e ambientalmente equilibrado. Na tentativa de contribuir com os esforços teóricos de efetivação do conceito de desenvolvimento sustentável, procuramos fortalecer o debate acerca da importância de sua implementação tanto através de ações governamentais como pela iniciativa privada, sob pena de se esvaizar seu conteúdo e credibilidade, construídos há mais de duas décadas.

Diante do exposto, nos parece evidente a distância que separa o discurso pelo desenvolvimento sustentável da prática política traduzida no Programa de Aceleração do Crescimento que, apesar de incorporar aquela proposta, se propõe mantenedor da perspectiva de curto prazo, fragmentária e isolada que, tradicionalmente, permeia a agenda pública nacional. Seguindo este entendimento, a linha da atuação estatal em relação à preservação ambiental, evidenciada pelo PAC 2, visa apenas justificar o modelo desenvolvimentista, baseado exclusivamente sobre o crescimento econômico.

A análise apresentada do Programa de

Aceleração do Crescimento 2 (PAC 2), em comparação à primeira versão do PAC, vem representar os obstáculos à materialização do "desenvolvimento sustentável". Isso porque, ainda que de forma velada, impõe ao isolamento a questão ambiental em relação aos programas ou ações governamentais e contraria o próprio texto constitucional ao assegurar o predomínio do modelo desenvolvimentista econômico.

A proposta central do trabalho é, portanto, ressaltar a equidade intergeracional como premissa fundamental das políticas públicas com vistas ao desenvolvimento sustentável, ao lado da justiça social, da preservação ambiental e do crescimento econômico.

O desfecho pretendido passa ao largo de soluções imediatas e de fácil alcance. Pressupõe, no extremo oposto, amplo debate, a ser erigido sobre propostas para a efetivação do modelo de desenvolvimento sustentável na qualidade de diretriz pública obrigatória para a elaboração das políticas e ações governamentais dos diferentes setores do governo que, em última análise, encontram-se vinculados a um objetivo único, assegurar existência digna para as presentes e as futuras gerações.

Referências bibliográficas

- AMADO, Frederico Augusto di Trindade. *Direito ambiental sistematizado*. São Paulo: Método, 2009.
- AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA - ANEEL. *Atlas de energia elétrica do Brasil*. Brasília: ANEEL, 2008.
- BRASIL. *Programa de Aceleração do Crescimento*. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/pac/>>. Acesso em: 01 jan. 2008.
- _____. PAC 2. Brasília: 29 mar. 2010. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/pac/pac-2/>>. Acesso em: 13 abr. 2010a.
- _____. Programa de aceleração do crescimento: balanço de 03 anos. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/pac/relatorios/por-balanco/balanco-3-anos/infografico-3-anos/balanco-3-anos>>. Acesso em: 13 abr. 2010b.
- _____. Programa de aceleração do crescimento: investimentos. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/pac/investimentos/por-acoas/pac/energetica>>. Acesso em: 13 abr. 2010c.
- _____. Programa de aceleração do crescimento: biocombustíveis. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/pac/investimentos/por-acoas/pac/biocombustiveis>>. Acesso em: 13 abr. 2010d.

www.brasil.gov.br/pac/investimentos/por-aco-es/energetica/biocombustiveis-etanol-e-biodiesel/image_view_fullscreen>. Acesso em: 13 abr. 2010d.

- BURSZTYN, Marcel. Políticas públicas para o desenvolvimento (sustentável). In: _____ (org.). *A difícil sustentabilidade: política energética e conflitos ambientais*. Rio de Janeiro: Garamond, 2001. p. 59-76.
- CHINA ultrapassou EUA como maior investidor em energia limpa em 2009. *O Estado de São Paulo*, 24 ago. 2010. Planeta. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/geral,china-ultrapassou-eua-como-maior-investidor-em-energia-limpa-em-2009,529547,0.htm>>. Acesso em: 19 out. 2010.
- CONCEIÇÃO, Ana. EUA devem dobrar produção de energia renovável até 2012. *O Estado de São Paulo*, 24 ago. 2010. Economia. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/not_32800.htm>. Acesso em: 19 out. 2010.
- DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. 2 ed. rev. São Paulo: Max Limonad, 2001.
- FAOR - FÓRUM DA AMAZÔNIA ORIENTAL; FAOC - FÓRUM DA AMAZÔNIA OCIDENTAL. *O Fórum Nacional de Reforma Urbana e o Programa de Aceleração do Crescimento: desafios na construção de um novo modelo de desenvolvimento sustentável com cidades justas e democráticas na Amazônia*. Disponível em: <<http://www.rbrasil.org.br/content,0,0,1876,0,0.html>>. Acesso em: 01 jan. 2008.
- FARZIN, Y. Hossein. Can an exhaustible resource economy be sustainable? *Social Science Research Network*, 2002. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=317933>. Acesso em 02 dez. 2008.
- FERREIRA, R. M. Direito ambiental e a interpretação da Constituição brasileira de 1988: um critério democrático. *Revista Brasileira de Direito Ambiental*, São Paulo, n. 16, p. 33-40, out./dez. 2008.
- FONSECA, Igor; BURSTY, Marcel. A banalização da sustentabilidade: reflexões sobre governança ambiental em escala local. *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 24, n. 1, p. 17-46, jan./abr. 2009.
- FRANZA, Jorge Atilio. *Tratado de derecho ambiental*. Buenos Aires: Ediciones Juridicas, 2007.
- GILPIN, A. *Dictionary of environment and sustainable development*. Chichester: John Wiley & Sons, 1996.
- GOLDSTEIN, B. D. *Sustainable development: encyclopedia of public health*. The Gale Group Inc: Encyclopedia.com, 2002. Disponível em: <<http://www.encyclopedia.com>>. Acesso em 25 mar. 2009.
- GÓMEZ, William Héctor. Desenvolvimento sustentável, agricultura e capitalismo. In: BECKER, Dinizar Fermiano (org). *Desenvolvimento sustentável: necessidade e/ou possibilidade?* 3 ed. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2001. p. 95-116.
- GOVERNO FEDERAL. *Programa de Aceleração do Crescimento: 2007-2010*. Material de divulgação para a imprensa. Brasília, 2007.
- JATOBA, Sérgio Ulisses Silva; CIDADE, Lúcia Cony Faria; VARGAS, Glória Maria. Ecologismo, ambientalismo e ecologia política: diferentes visões da sustentabilidade e do território. *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 24, n. 1, p. 47-87, jan./abr. 2009.
- LEIS, Héctor Ricardo. *A modernidade insustentável: as críticas do ambientalismo à sociedade contemporânea*. Petrópolis: Vozes; Santa Catarina: UFSC, 1999.
- LENZI, Cristiano Luis. *Sociologia ambiental: risco e sustentabilidade na modernidade*. Bauru: EDUSC, 2006.
- LEROY, Jean Pierre et al. *Tudo ao mesmo tempo agora: desenvolvimento, sustentabilidade, democracia: o que isso tem a ver com você?* 3 ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

- LIMA-E-SILVA, Pedro Paulo *et al.* *Dicionário brasileiro de ciências ambientais*. Rio de Janeiro: Thex, 1999.
- LOURENÇO, Luana. PAC 2 não considera desenvolvimento sustentável, criticam ambientalistas. *Agência Brasil*, 30 mar. 2010. Disponível em: <<http://mercadoetico.terra.com.br/arquivo/pac-2-nao-considera-desenvolvimento-sustentavel-criticam-ambientalistas/>>. Acesso em: 19 out. 2010.
- MACHADO, Pedro Soares Roberto. Petróleo e gás terão investimentos de ao menos US\$ 72 bi. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 20 abr. 2008. Dinheiro. B3.
- MACHADO, Paulo Affonso. Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 9 ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2001.
- PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. *O desafio ambiental*. Rio de Janeiro: Record, 2004. (Os porquês da desordem mundial. Mestres explicam a globalização).
- MALDOS, Paulo. *Desenvolvimento: explorar ou emancipar?* Disponível em: <<http://www.rbrasil.org.br/content,0,0,1864,0,0.html>>. Acesso em: 01 jan. 2008.
- MONTIBELLER FILHO, Gilberto. *O mito do desenvolvimento sustentável: meio ambiente e custos sociais no moderno sistema produtor de mercadorias*. 2 ed. rev. Florianópolis: UFSC, 2004.
- RIVES, Karin. *Investimentos em energia renovável superam projetos de combustível fóssil: políticas nacionais de energia renovável incentivam investimentos, informa relatório*. Disponível em: <<http://www.embaixada-americana.org.br/index.php?action=materia&id=9245&submenu=&itemmenu=21>>. Acesso em: 19 out. 2010.
- ROMEIRO, Ademar Ribeiro. Economia ou economia política da sustentabilidade. In: MAY, P. H.; LUSTOSA, M. C.; VINHA, V. (orgs.). *Economia do meio ambiente*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003. p. 1-29.
- SACHS, Ignacy. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. 3 ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.
- SECRETARIA ESPECIAL DE PORTOS. *Programa de Aceleração do Crescimento – PAC*. Disponível em: <<http://www.portosdobrasil.gov.br/programas-e-projetos/pac/>>. Acesso em: 19 out. 2010.
- TEIXEIRA, Gérson. *O Programa de Aceleração do Crescimento e o Meio Ambiente*. Disponível em: <<http://www.rbrasil.org.br/content,0,0,1866,0,0.html>>. Acesso em: 01 jan. 2008.
- THAME, Antônio Carlos Mendes. Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Proposta de fiscalização e controle, n. 1, 2007. Câmara dos Deputados, Brasília, 2007. Disponível em: <www.camara.gov.br/sileg/MostrarIntegra.asp?CodTeor=475667>. Acesso em 19 out. 2010.
- UNITED NATIONS. *Our Common Future, Chapter 2: towards sustainable development*. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/ocf-02.htm>>. Acesso em: 24 nov. 2008.
- VEIGA, José Eli. *Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI*. 2 ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.
- VERDUM, Ricardo. *A dívida socioambiental do Governo Lula*. Brasília: INESC, 2006. p. 7. Nota técnica.

Resumen: El presente trabajo tiene como objetivo analizar el Programa de Aceleración del Crecimiento-2 (PAC-2) del gobierno federal (gestión 2003-2010) priorizando, en particular, la identificación de las directrices ambientales de las inversiones previstas para el área de energía (petróleo y gas natural). A partir de la lectura de los datos existentes en el portal electrónico del PAC-2, se resalta la ausencia, de parte de la administración federal, de un planeamiento de largo plazo en el uso de los recursos no renovables evidenciado por la visión inmediatista de la agenda pública con relación a la cuestión ambiental. Se concluye afirmando que el Programa mantiene el mismo sesgo desarrollista del PAC-1, alcanzando poca innovación en lo que toca a la realización del modelo constitucional de desarrollo nacional, basado en el crecimiento económico, sostenibilidad ambiental, justicia social y la responsabilidad intergeneracional.

Palabras-clave: petróleo y gas natural, Programa de Aceleración del Crecimiento 2, sostenibilidad, responsabilidad intergeneracional.

Resumé: Le présent document analyse le Programme d'Accélération de la Croissance-2 (PAC-2) du gouvernement fédéral (période 2003-2010) et cherche à identifier les lignes directrices de l'usage de l'environnement proposés au domaine de l'énergie (pétrole et gaz naturel). Après la lecture des données du portail électronique du PAC-2, l'étude met en évidence l'absence, par l'administration fédérale, d'une planification à long terme dans l'utilisation des ressources non renouvelables. Il y a la prédominance d'un concept d'exploitation des ressources qui vise l'avantage immédiat, comportement caractéristique du monde de l'entreprise de pétrole. La principale conclusion de cette étude est que le Programme a le même biais du développement du PAC-1, ce qui porte peu d'innovation par rapport à la mise en place du modèle constitutionnel de développement fondé sur la croissance nationale, la durabilité environnementale, la justice sociale et la responsabilité entre les générations.

Mots clés: pétrole et gaz naturel, programme d'accélération de la croissance 2, durabilité, responsabilité intergénérationnelle. (révisée)

Notas

1 A relevância da descoberta do Pré-Sal se deve à comparação com as reservas totais nacionais até então conhecidas, de aproximadamente de 12,6 bilhões (ANEEL, 2008, p. 107).

Educação, desenvolvimento e inclusão digital: reflexões teórico-metodológicas para uma avaliação dos Centros Rurais de Inclusão Digital – CRID´S¹

Education, development and digital inclusion: theoretical-methodological evaluation of the Centros Rurais de Inclusão Digital - CRID´S

Éducation, du développement et de l'inclusion numérique: évaluation théorique et méthodologique du Centre Rural pour L'inclusion Numérique - CRID´S

La educación, el desarrollo y la inclusión digital: reflexiones teórico-metodológicos de la evaluación del Centro Rural para la Inclusión Digital - CRID´S(Endnotes)

Alcides Fernando Gussi²
Cátia Regina Muniz³
Hermínio Borges Neto⁴

Resumo: A proposta deste artigo é apresentar as reflexões teóricas e a proposta metodológica de uma pesquisa de avaliação, em curso, sobre os Centros Rurais de Inclusão Digital – CRID´S, ambientes virtuais de aprendizagem instalados em comunidades de assentamentos rurais no Ceará, no âmbito de um programa do Laboratório de Múltiplos Meios da Faculdade de Educação – FACED da Universidade Federal do Ceará - UFC. Essa pesquisa objetiva formular indicadores socio-culturais que permitam avaliar em que medida o uso das tecnologias digitais na educação estão contribuindo para inclusão social, bem como para a promoção do desenvolvimento local. Para tanto, apresentamos seus resultados iniciais que consistem numa discussão analítica sobre as noções de desenvolvimento que norteiam a pesquisa e na proposta metodológica de caráter etnográfico. As conclusões indicam que uma avaliação dos CRID´S deve articular o desenvolvimento às várias dimensões da vida social das comunidades rurais em que estão instalados.

Palavras-chave: Avaliação, Desenvolvimento, Educação, Inclusão digital.

Abstract: The purpose of this paper is to present the theoretical reflections and methodological proposal for an evaluation research in progress on the Rural Center for Digital Inclusion – CRID's, virtual learning environments installed in the rural communities in Ceará, a program of the Multimedia Laboratory of the Faculty of Education/ Universidade Federal do Ceará. This research aims to formulate socio-cultural indicators to evaluate to the use of digital technologies in education and the contribution to social inclusion and local development. This paper presents the initial results that consist of analytical discussion on the notions of development that guide the ethnographic research. The conclusions indicate that an of the development should articulate the development of various dimensions of social life of rural communities in which they are installed.

Keywords: Evaluation, Development, Education, Digital Inclusion.

Introdução

A proposta deste artigo é apresentar os pressupostos teóricos e metodológicos de uma pesquisa, desenvolvida junto ao Laboratório de Multimeios da Faculdade de Educação – FACED da Universidade Federal do Ceará – UFC, que tem por objetivo formular indicadores socioculturais que permitam analisar e avaliar em que medida o uso das tecnologias digitais na educação estão contribuindo para inclusão sócio-digital, bem como para a promoção do desenvolvimento. Trata-se de refletir sobre os Centros Rurais de Inclusão Digital – CRID's, ambientes virtuais de aprendizagem instalados em locais de acesso público mantidos sob a responsabilidade de assentamentos rurais e mediados pela escola, e seus impactos na várias dimensões da vida social das comunidades no interior do Ceará.

Esses pressupostos teóricos e metodológicos baseiam-se em duas hipóteses norteadoras da pesquisa: 1) a de que a ideia de inclusão digital, que circunscreve os CRIDs, seria mediada pela cultura, nos termos de Geertz (1989), na medida em que revelam diferentes significados acerca da ideia de desenvolvimento atribuídos por distintos atores envolvidos no Programa, tanto educadores da universidade como técnicos parceiros de órgãos públicos e a comunidade local; 2) a de que a construção de uma etnografia dos CRIDs, como proposta metodológica, conduziria à formulação de indicadores socio-culturais que permitem verificar a mediação entre a inclusão digital e o desenvolvimento das comunidades, e, com isso, avaliar o programa.

Este artigo organiza-se a partir das seguintes seções, em que faremos: (1) a descrição dos CRIDs; (2) uma discussão analítica sobre as noções de desenvolvimento que norteiam a pesquisa; (3) a apresentação da proposta metodológica para a avaliação dos CRIDs; por fim, realizamos algumas considerações, articulando as seções anteriores.

Uma descrição dos CRIDs

O CRID, um laboratório de informática educativa que funciona como ambiente virtual de aprendizagem, consiste num programa concebido pelo Laboratório de Pesquisa Multimeios em parceria com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária–INCRA/CE, o Banco do Nordeste do Brasil–BNB e o Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, por meio do Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural- NEAD.

Segundo os objetivos do Programa, nos seus próprios termos, caracteriza-se pela instalação dos laboratórios em locais de acesso público, cuja gestão tende a ser tomada como de responsabilidade de agentes das próprias comunidades dos assentamentos rurais, com mediação da escola local. Nesse laboratório desenvolvem-se atividades de informática educativa, cursos a distância e telecomunicações, prevendo o que o mesmo se dê em “um contexto de desenvolvimento social e pessoal, econômico e cultural” (www.multimeios.ufc.br). Ainda, nesse mesmo sentido, prevê-se que os atores “[tenham] o seu poder aumentado quando acessa informações sendo capaz de transformá-las em conhecimento”. De acordo com o procedimento institucional do Laboratório de Multimeios, cada CRID é instalado em uma comunidade de assentamento que atribui como “bem organizada”, mas que apresenta dificuldades de acesso à comunicação exterior.

Os dois primeiros CRIDs instalados até o presente momento localizam-se em duas comunidades rurais na região do semiárido cearense. Trata-se dos assentamentos de Santana, no município de Monsenhor Tabosa, distante 275 km de Fortaleza, formado por uma agrovila com 77 famílias, e o de Todos os Santos, em Canindé, a 170 km de Fortaleza, com 72 famílias espalhadas ao longo de sua extensão. Segundo dados apresentados pelos monitores do programa, em sua maioria estudantes de graduação e pós-

graduação de várias áreas (pedagogia, ciências sociais, computação, matemática), em Santana há apenas um telefone público para atender à população de Santana e o seu entorno; já, em Todos os Santos, a comunicação funciona via emissoras de rádio AM do município de Canindé.

O Programa parte do conceito de inclusão digital, desenvolvido no âmbito das atividades do Laboratório de Multimeios/UFC. Este conceito foi elaborado a partir da experiência empírica e dos saberes acadêmicos com educação digital e se refere “não apenas à disponibilização do acesso às Tecnologias digitais da Informação e Comunicação – TIC, mas à formação para o uso destas em benefício pessoal, profissional ou coletivo” (Borges e Junqueira 2009, p. 3). Ainda, segundo Borges Neto, professor e coordenador do Laboratório de Multimeios, “uma pessoa diz-se incluída digitalmente quando tem um conhecimento digital, ou seja, tem um domínio ou maestria do manejo de tecnologias digitais (o saber digital) e consegue fazer as transposições necessárias (o conhecimento)” (Borges Neto e Junqueira, 2009, p.3-5).

Partindo deste princípio, o Laboratório de Multimeios constitui um saber acerca da inclusão digital, associado a uma concepção pedagógica na qual “[a inclusão digital] não se dá mediante oferta de cursos de computação básica, mas por meio de ações e atividades educativas, baseadas na necessidade de resolução de problemas criados a partir do dia a dia da comunidade, ou mesmo surgido durante uma atividade pedagógica trabalhada” (www.multimeios.ufc.br). Sendo assim, essa noção de inclusão digital permeia todas as ações do projeto, buscando construir junto às comunidades rurais assentadas, o que se denomina – como uma categoria êmica – uma “cultura digital” que atenda às necessidades peculiares ao seu contexto.

Com esses princípios, os pesquisadores do Laboratório de Multimeios desenvolveram uma metodologia para a instalação dos CRIDs a partir da experiência do Laboratório em pro-

jetos de inclusão digital em que calculam como número ideal por base o acesso de 1h30min/ pessoa/ semana. Dessa forma, consideram como condições materiais ideais que cada CRID seja “composto por 10 computadores multimídias, com conexão à Internet em banda larga, impressora laser, scanner considerado de boa qualidade e resolução, máquina digital, câmeras de videoconferência e placa de conversão de sinal VGA para VHS, mesas (e não bancadas)” (www.multimeios.ufc.br).

O Laboratório, por meio de monitores, realiza a formação de agentes locais em informática educativa e cursos de educação à distância e telecomunicações, segundo seus próprios termos, num “contexto amplo de desenvolvimento” (www.multimeios.ufc.br).

A metodologia do Programa pressupõe ainda o estímulo às comunidades em publicar e construir novas ideias, “através de sítios locais e pessoais, projetos educativos, jornais comunitários, atividades culturais, serviços para a comunidade, bem como, a participação em uma grande rede de cooperação etc” (www.multimeios.ufc.br). Os CRIDs podem também funcionar como centros de informação e serviços, visando o que se denomina de “desenvolvimento comunitário ao oferecer informações nas áreas de saúde, educação, negócios, ampliando os canais de comunicação com o Governo e a Sociedade”. (www.multimeios.ufc.br).

Estes saberes acadêmicos e institucionais orientam a formulação e implementação dos CRIDs, e são transpostos às distintas comunidades de assentamentos rurais com a construção e operacionalização dos laboratórios.

Entendemos como pressuposto central para a avaliação dos CRID´s, que esses saberes acerca da tecnologia digital são ressignificados pela comunidade a partir de suas próprias categorias culturais, reorientando os significados da inclusão digital. E que a noção de inclusão digital envolve distintas concepções de desenvolvimento que orientariam o projeto dos CRIDs. Nesse sentido, entendemos que “há mediações culturais que devem ser analisadas quando propomos projetos e políticas públicas de inter-

venção social que visam a mudança social" (Gonçalves, 2008, p. 20).

Com essa proposição, consideramos a noção de inclusão digital e desenvolvimento como categoria analítica norteadora da proposta teórico-metodológica de avaliação dos CRIDs, noção que problematizamos a seguir.

A discussão teórica

Ao buscar o significado de inclusão digital, verificou-se que muitos autores que a estudam, relacionam o assunto ao problema da exclusão digital, enfatizando que o foco é o cidadão digital e tecnologicamente excluído ou "infoexcluído", porém que necessita ter a chance de ser incluído na sociedade da informação.

De acordo com os pesquisadores da USP (2005), os termos mais comumente articulados ao tema são acesso à tecnologia da informação e da comunicação; democratização do acesso às informações digitais, democratização da tecnologia, livre acesso do cidadão ao mundo digital e/ou inserção de todas as classes sociais no uso da tecnologia, entre outros com o mesmo sentido.

A pluralidade de visões a respeito do conceito instigou o questionamento do sentido dado à expressão inclusão digital não apenas aos gestores das políticas de inclusão digital, mas principalmente a ressignificação deste termo realizada pelos usuários de tais políticas.

Na interpretação de Lemos e Costa (2005), o processo de inclusão deve ser visto sob os indicadores econômicos (ter condições financeiras de acesso às novas tecnologias), cognitivo (estar dotado de uma visão crítica e de capacidade independentemente de uso e apropriação dos novos meios digitais), e técnico (possuir conhecimentos operacionais de programas e de acesso à Internet). Incluir, para estes pesquisadores, não deve ser somente uma simples ação de formação técnica dos aplicativos, como ocor-

re em muitos projetos, mas sim um trabalho de desenvolvimento das habilidades cognitivas, transformando informação em conhecimento, bem como, utilização em apropriação (Lemos e Costa, 2005).

Como se pode observar, a denotação dada à expressão inclusão digital por estes pesquisadores é muito semelhante à utilizada pela pesquisa do Laboratório de Pesquisa Multimeios da FAGED/UFC.

Na mesma perspectiva, Cruz (2004) e também Dwyer (2003) acrescentam que, para ser incluído digitalmente, não é suficiente ter acesso a micros conectados à Internet, é necessário também estar preparado para usar estas máquinas, "não apenas com capacitação em informática, mas com uma preparação educacional que permita usufruir seus recursos de maneira plena" (Cruz, 2004, p. 13).

Melo (2006), por sua vez, em pesquisa com professores do curso de formação de educadores da cidade de Uberaba/MG, que teve por objetivo geral contribuir para compreensão dos conceitos adotados no desenvolvimento de projetos de inclusão digital, do governo federal, percebeu que a definição do conceito "Inclusão Digital" se modifica conforme a subjetividade, a história de vida e o conhecimento do assunto de cada pessoa. Os dados coletados em sua pesquisa permitiram a ela concluir que a

inclusão digital é um conjunto de ações em prol do desenvolvimento de habilidades pessoais para utilização das tecnologias de informação e de comunicação capazes de utilizar suas funções em sua vida diária. E que as habilidades que essas iniciativas precisam desenvolver são várias e se modificam de acordo com o contexto social em que se insere. Não é possível a definição de um modelo mas sim a construção de referências que devem ser trabalhadas e implementadas, de acordo com o seu contexto e das subjetividades da população a ser beneficiada. (Melo, 2006, p. 09-10).

No mesmo sentido, pretende-se, por meio da pesquisa apresentada neste artigo, elaborar um conceito a partir da realidade estudada. Isto porque toda introdução tecnológica, segundo Goody (1971 e 1968), pressupõe uma re-significação da tecnologia pela comunidade a partir de suas próprias categorias simbólicas.

Albagli e Maciel (2007) lembram que é preciso estar atento para que a discussão sobre inclusão digital não vire apenas uma "falácia" e, portanto, não sirva para o que deveria ser seu real intuito: prover as camadas mais carentes da população não apenas com informação, mas também com conhecimento, visão também defendida por Borges Neto (2007).

Destaca-se ainda a ênfase dada por Godelier (2001, 310-314) ao paradoxo das sociedades capitalistas: a própria dinâmica da acumulação do capital como principal fonte de exclusão social. Há, neste sentido, nesse sistema, coisas a serem "recalcadas", coisas sobre as quais "é preciso silenciar ou que é preciso travestir de 'interesse comum'". Este autor evidencia que a mesma economia que cria os excluídos em massa confia à sociedade a tarefa de reincluí-los, não na economia, mas no tecido social que, para Gonçalves (2008), se faz por meio das políticas públicas de caráter social institucionalizadas pelo estado.

Segundo Schwarzel Müller (2010), a inclusão digital que vem sendo praticada atualmente no país tem abordado, em sua maioria, apenas a necessidade de fazer com que o cidadão aprenda a usar as tecnologias com o objetivo de inseri-lo no mercado de trabalho. Para atingir tal objetivo são realizados cursos baseados em transmissão de informação que não garantem a construção do conhecimento com apropriação crítica da tecnologia, que provoque mudança comportamental no indivíduo e em seu grupo social.

Na concepção da autora, não é apenas o acesso à tecnologia que promoverá a inclusão, mas sim a forma como essa tecnologia vai atender às necessidades da sociedade e comunidades locais, com uma apropriação

crítica, pois o papel mais importante do processo de inclusão digital deve ser a sua utilidade social. A autora enfatiza ainda que é necessário pensar na contribuição da tecnologia para um desenvolvimento contínuo e sustentável, com a melhoria da condição de vida da população, por meio da redução das desigualdades sociais e econômicas. Neste sentido, Schwarzel Müller (2010) propõe que os programas de inclusão digital se preocupem em oferecer atividades contextualizadas às características dos grupos sociais envolvidos de modo que a utilização da tecnologia seja feita de maneira conexa ao modo de vida desses grupos e às suas necessidades, e que promovam a troca e a socialização de experiências entre indivíduos e grupos, mediadas pela tecnologia.

Silveira (2003) apregoa que a inclusão digital seja feita incorporando fatores cognitivos importantes para que os usuários possam de fato dominar a linguagem utilizada e os conteúdos acessados, de tal forma que sua inclusão represente, (a) uma ampliação da cidadania; (b) uma melhor inserção das camadas mais pobres ao mercado de trabalho e (c) permita progressos dos jovens em termos de educação formal que incorpore pensamento crítico, melhoria da formação sociocultural e participação efetiva deles na sociedade da informação do Brasil.

A pesquisa realizada pelo Laboratório de Pesquisa Múltiplos da UFC mostra que os recursos tecnológicos facilitam a comunicação, aceleram deslocamentos, encurtam tempos e distâncias, promovendo as mais diversas facilidades, tanto para a vida social, como para a atividade rural. Entretanto, os trabalhos de Garnham (2000), Fiori (2001a e b) e Bolaño e Mattos (2003) destacam que este fato não significa que o acesso às TICs tenha logrado promover mudanças sociais profundas e alterações relevantes nas estruturas de poder sob o capitalismo contemporâneo.

Entendemos também, aprioristicamente, que a ideia de desenvolvimento circunscreve a formulação e implementação de políticas públicas e programas de inclusão social,

a que se aplica o caso dos CRID´s aqui discutido, faremos uma discussão teórica em torno do conceito, compreendendo que o mesmo articula-se à proposta metodológica a ser apresentada adiante.

O debate em torno do desenvolvimento permite que pensemos, antes de tudo, que se trata de uma noção que revela um caráter polissêmico, remetendo a construções teóricas circunscritas aos seus diversos contextos históricos, políticos, institucionais e intelectuais.

A questão inicial posta em discussão é a de que se o desenvolvimento é orientado por um caráter universal, válido para todas as sociedades, ou se é válido, de forma particular, tão somente a determinadas sociedades e a grupos específicos. Segundo Brandão (2005), não se pode estabelecer *leis universais* acerca de *um processo multidimensional e de estruturas qualitativas* a que se refere o desenvolvimento (Brandão, 2005, p. 1).

Partindo desta questão e do pressuposto de Brandão (2005), propomos discutir acerca das noções de desenvolvimento por meio de um rápido percurso entre abordagens e autores.

Inicialmente, situemos a teoria de Rostow (1981) que constitui um paradigma ainda muito presente nas políticas de desenvolvimento. O autor entende que existam etapas de desenvolvimento econômico pelas quais todas as sociedades inexoravelmente tendem a passar. Para tanto, enquadra as sociedades em suas dimensões econômicas em cinco categorias a partir dessas etapas, brevemente caracterizadas a seguir:

- 1) As sociedades tradicionais: trata-se das sociedades agrícolas que têm sua produção limitada e tecnologias pré-newtonianas, nas quais as mudanças sociais são lentas e a estrutura social e valores morais são bastante rígidos, sendo controlada pelos poderes locais;
- 2) Sociedades com pré-condições para o arranco: apresentam inovações tecnológicas, fruto da ciência moder-

na, e apresentam novas atividades econômicas, como o comércio e a manufatura, tratando-se de sociedades de transição – ou pré-capitalistas – submetidas ao estado nacional;

- 3) Sociedades de arranco: apresentam uma revolução tecnológica que resulta na emergência das sociedades industriais e, em decorrência disso, de mudanças profundas na estrutura econômica, social e política;
- 4) Sociedades em marcha para a maturidade: calculadas para desenvolver-se nos sessenta anos após o arranco, onde a economia absorve os recursos mais avançados da tecnologia moderna;
- 5) Finalmente, a Era do Consumo de massa em que o desenvolvimento é baseado na produção de produtos duráveis de consumo e no setor de serviços, produzindo excedente para recursos à assistência social.

Pelo acima exposto, Rostow (1981) sustenta sua teoria no caráter universal e unidirecional do processo de desenvolvimento, apoiando-se no modelo tecnológico e capitalista dos países centrais e considerando um processo unilateral e unidirecional. Sua proposta é a de estabelecer uma teoria geral e universal do desenvolvimento, sobretudo baseada em critérios econômicos, tais como, renda, nível de preços, inversões, pagamento de salários.

A teoria economicista de Rostow (1981) que prevê uma historicização – absolutização da história – dos processos de desenvolvimento humano, válidos para todas as sociedades, pode ser contraposta às teorias de Caio Prado Júnior e de Celso Furtado. Ambos realizam a crítica ao reducionismo da economia ortodoxa, exemplarmente posta por Rostow (1981), quanto aos processos de desenvolvimento, considerando: que a história de cada sociedade como redutora para imprimir particularidades ao seu processo de desenvolvimento; e que esse último está ancorado em dimensões não econômicas,

como a social, política, e cultural. Portanto, o processo de desenvolvimento é multidirecional.

Consideramos, de passagem, Prado Jr. (1968). Este autor propõe a análise histórica para o entendimento do desenvolvimento, o que não é realizada por Rostow, pois esse último não explica os fatores que levaram ao desenvolvimento. Para Prado Jr. (1968), Rostow não considera fatos específicos atuais e sua interligação com os processos históricos que não se ajustam a modelos *a priori* baseados na institucionalização das relações capitalistas de produção de países que foram seus pioneiros na formação capitalista. Prado Jr (1968) sustenta que é a partir da especificidade própria de cada país que se deve indagar sobre o desenvolvimento, como o Brasil. Dessa forma, considera: “Na história é que se encontra o material básico para a compreensão da realidade brasileira atual e não nas abstrações da análise econômica que não se ajustam as situações da realidade, como a brasileira. Daí relacionar desenvolvimento e historiografia” (Prado Jr, 1968, p. 20).

Situemos Furtado (Brandão, 2005; Furtado, 1984). Para Furtado, as dimensões históricas são também elementos-chaves para a compreensão dos processos de desenvolvimento. Contudo, Celso Furtado compreende que estes processos são resultados de condicionantes estruturais – condições econômicas e sociais de reprodução das sociedades – e também históricas. Segundo Brandão (2005), nessa abordagem estrutural-histórica, em Furtado há uma apreensão da Estrutura e da História na teoria do desenvolvimento, e, pode-se dizer, entre a macroeconomia e a microeconomia, em que essa última revela campos de decisões que interagem com as determinações socio-econômicas estruturais. Trata-se de pensar heterogeneidades estruturais para situar, por exemplo, as economias periféricas e o subdesenvolvimento, e, como contraponto, as economias centrais.

É neste sentido que Furtado (1984) reconstrói a ideia de que o desenvolvimento –

satisfação das necessidades básicas da coletividade – constitui um processo endógeno de transformação como resultado da vontade coletiva e impulsionado pelo poder político. Para Furtado, o desenvolvimento é uma *invenção*, pois deve combinar o encontro criativo entre a cultura dos povos – ou seja, ser ancorada na sua identidade cultural – e as possibilidades de transformação. Ainda, o estado – legitimado politicamente em torno de vontades coletivas – constitui o agente privilegiado para conduzir macro-decisões num contexto entre a macroeconomia e a pluralidade de decisões no nível microeconômico; portanto, cabe ao estado promover políticas de desenvolvimento (Brandão, 2005).

Ancorado na perspectiva de Furtado, Brandão (2005, 2007) faz algumas críticas sobre o debate atual acerca do desenvolvimento. Para este autor, o desenvolvimento “adjetivado” (econômico, sustentável, social, ecológico, local, regional etc.), presente em algumas teorias contemporâneas acerca do desenvolvimento, encontra-se focado nos localismos e nas ações alternativas dos sujeitos, comunidades e instituições.

Todavia, ainda segundo as críticas de Brandão (2005, 2007), essas teorias excluem as dimensões estruturais e multidimensionalidade do processo de desenvolvimento, desconsiderando aspectos, tais como, o ambiente microeconômico, os conflitos políticos, a estrutura de classes e as conformações do espaço nacional. Há enquadramentos e hierarquias de poder entre microprocessos e microdecisões, e macroprocessos e macrodecisões, reveladoras de mediações entre o espaço local e o global. Trata-se de pensar a história e as especificidades nacionais como mediadoras dos processos de desenvolvimento e que devem nortear as linhas gerais da implementação de políticas públicas.

O debate entre esses autores sobre a noção de desenvolvimento, brevemente apresentado, aponta para algumas variáveis analíticas contrapostas que apresentamos no Quadro 1, a título de fechamento desta seção. Entendemos que as mesmas são indica-

tivas para a análise dos CRIDs e articulam-se à proposta metodológica que apresentamos a seguir.

QUADRO 1
VARIÁVEIS ANALÍTICAS ACERCA DO
DESENVOLVIMENTO

Universal	Particular
Abstração teórica	Realidade concreta
Historicismo	Historicidades
Estrutura	Processos
Técnica	Valores
Homogeneização cultural	Diversidade cultural
Escala global/nacional	Escala local
Centro	Periferia
Transformação	Invenção

O Quadro acima revela na primeira coluna a proposta de desenvolvimento que permeou por muito tempo tal conceito. Na segunda coluna apresentamos nossa ideia acerca do significado de desenvolvimento que norteia este artigo e, como citado acima, articula-se à proposta metodológica exposta abaixo.

A proposta metodológica de avaliação dos CRID's

A metodologia para a pesquisa nos CRIDs está centrada na etnografia. A proposta é realizar, nos termos de Geertz (1989), uma "descrição densa", considerando os diferentes significados que os atores acionam publicamente por meio de uma interpretação da estrutura desses significados, que torna compreensível a ação social nos seus distintos contextos⁵. Neste sentido, entendemos que a "descrição densa" permite entender os significados atribuídos por distintos atores ao desenvolvimento, elaborados no contexto das ações dos CRIDs.

Trata-se aqui de privilegiar, estrategicamente, o método etnográfico com a finali-

dade de: primeiro, estabelecer relações entre as dimensões processuais e históricas, e a dimensão estrutural no tocante às mudanças sociais que advém de um programa cujo objetivo centra-se na inclusão digital⁶; e, segundo, dialogar, de forma interdisciplinar, com um campo temático que tem sido estudado por outras disciplinas (administração, economia, ciência política, administração) que fazem uso de outras metodologias, dentre as quais as metodologias quantitativas, para a avaliação de políticas públicas.

A perspectiva etnográfica dos CRIDs articula-se ao intento de avaliar o programa por meio da própria etnografia produzida e, partindo desse, construir indicadores socio-culturais para a aferição da inclusão digital (Gussi, Gonçalves, Rodrigues, 2006; Gonçalves, 2008, 2008a).

Conforme Rodrigues (2008, p. 08), as abordagens comumente, mas não exclusivamente, usadas para avaliar políticas públicas partiam de uma visão instrumental, cuja função é medir, acompanhar e "avaliar" o êxito das reformas administrativas norteadas pelos princípios e valores neoliberais, que entendem a avaliação como "medida". A autora propõe uma análise de contexto – social, econômico, político, cultural, além da estrutura de funcionamento, da dinâmica, relações de poder e valores que permeiam as instituições envolvidas na elaboração e implementação de políticas (Rodrigues, 2008, p. 09-10), que privilegia o sentido da avaliação como "compreensão". Esta proposta se baseia na abordagem interpretativa que se debruça nas questões sobre como os significados das políticas são percebidos por diferentes atores sociais; sobre diferentes tipos de conhecimentos que orientam organizações na sua prática, sob uma perspectiva relacional e com espaços necessários de participação, que para ela, remete à ordem dos valores e coloca as análises qualitativas, a etnografia em especial, em posição privilegiada (Rodrigues, 2008, p. 10). Rodrigues destaca ainda que, as ciências sociais,

ao entrarem nesse debate e nessa prática relativos à avaliação de políticas públicas, podem contribuir, não apenas com o fornecimento de instrumentais metodológicos, mas também com a reflexão continuada sobre técnicas, conceitos e paradigmas de interpretação e análise que se dão no âmbito das disciplinas que compõem este campo de conhecimento. (Rodrigues, 2008, p. 11).

Na mesma perspectiva Minayo (1991), ao propor uma abordagem qualitativa para avaliação, destaca a antropologia por introduzir de “forma positiva” a importância do “subjetivo” em qualquer abordagem do social, oferecendo instrumentos para sua apreensão. Na sua concepção, ao invés de deixar-se enfeitiçar pelos números “que costuma medir a eficácia dos produtos acabados nas avaliações convencionais, o estilo desta avaliação dá ênfase ao processo de aplicação dos programas e aqueles detalhes de contradição que costumam acompanhá-lo” (Minayo, 1991, p. 04). Desse modo, a realidade é observada de forma processual, em que processo quer dizer movimento, mudança, direção, interação e intencionalidade. A autora parte do pressuposto de que a abordagem etnográfica evidencia que

todo projeto humano é inconcluso e pode ser superado, portanto envolve atuação dos agentes sociais participantes e do analista do processo social. Desta forma, os resultados advindos da avaliação são um *produto processual histórico*, não externo, mas do grupo e pode ser recuperado para ele e por ele em forma de um serviço de melhor qualidade (Minayo, 1991, p. 05).

Desse modo, trata-se aqui da construção de uma epistemologia de avaliação *ex-post* de políticas públicas realizadas por meio desses indicadores que permitam mapear, nas comunidades de assentamentos rurais, as seguintes dimensões consideradas por Gonçalves (2008, 2008a, p. 22):

1. economia (cadeias produtivas e arranjos produtivos locais);
2. relações de poder local e sua articulação com as demais instâncias (estadual e federal),
3. cultura (valores, tradições e identidades);
4. geografia (condições físicas e climáticas);
5. rede de proteção social (políticas públicas compensatórias);
6. concepções e projetos de desenvolvimento local e,
7. sistema educacional (concepção de educação) local.

Partindo desta perspectiva, consideramos que a proposta etnográfica permite avaliar os impactos do CRIDs para as próprias comunidades de assentamentos rurais. No caso da pesquisa em questão, a avaliação tem como ponto de partida as várias concepções dos atores envolvidos nos CRIDs sobre o desenvolvimento – em articulação com as variáveis analíticas que apresentamos na sessão anterior –, sempre associadas à inclusão digital.

Ressalvamos que optamos por incluir, na análise, as interpretações sobre o Programa em referência não apenas construídas pelas comunidades locais, mas também a interpretação dos educadores e técnicos parceiros dos CRIDs que, acreditamos, permitem articular os objetivos, estratégias e resultados do Programa na sua totalidade dentre os vários atores envolvidos nos CRIDs.

Portanto, a proposta etnográfica pretende contribuir para as discussões sobre avaliação de políticas públicas, enfatizando a questão do desenvolvimento associada à dimensão cultural, para a compreensão, enfim, dos resultados e impactos do programa avaliado. Esta proposição põe em evidência a relevância em se considerar o olhar socioantropológico para o estudo das políticas públicas e especificamente de metodologias de avaliação.

Referências bibliográficas

- ALBAGLI, S.; MACIEL, M. L. Informação, conhecimento e desenvolvimento. In: MACIEL, M. L. e ALBAGLI, S.; (Orgs.). *Informação e desenvolvimento: conhecimento, inovação e apropriação social*. Brasília: Unesco; IBICT, 2007.
- BORGES NETO, H.; JUNQUEIRA, E. O que é inclusão digital? Um novo referencial teórico. *Linhas críticas*. Brasília, v. 15, p. 345-362, jul./dez. 2009.
- BOLAÑO, C.; MATTOS, F. A. M. Conhecimento e Capitalismo: para a Crítica da Sociedade da Informação. IN: *Encuentro Internacional De la Unión Latina de Economía Política de La Información, Comunicación Y Cultura (ULEPICC) 1*, 2003, Caracas. Anais. Caracas: ULEPICC, 2003.
- BRANDÃO, C. A. *A impossibilidade de uma teoria geral abstrata do desenvolvimento*. Campinas: UNICAMP, 2005 (mimeo).
- _____. *A dimensão espacial do subdesenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global*. Campinas: UNICAMP, 2007.
- CRUZ, R. *O que as empresas podem fazer pela inclusão digital*. São Paulo: Instituto Ethos, 2004.
- DWYER, T. Informatização nas escolas de ensino médio: uma reflexão sociológica. In: RUBEN, G.; WAINER, J.; DWYER, T. (orgs.). *Informática, Organizações e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003.
- FIORI, J. L. A idiotia da novidade. In: FIORI, J.L. *Brasil no Espaço*. Petrópolis: Vozes, 2001.
- _____. *60 Lições dos 90*. Rio de Janeiro e São Paulo: Record, 2001 b.
- FURTADO, C. *Cultura e desenvolvimento: em época de crise*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1984.
- GARNHAM, N. La Sociedad de la Información como ideología: Una crítica. Artículo publicado en el libro. *Primer foro de las comunicaciones: Desafíos de la Sociedad de la Información en América Latina y Europa*, UNICOM / Lom Ediciones, Santiago de Chile, 2000.
- GEERTZ, C. *A interpretação das culturas*. Rio de Janeiro: Guanabara, 1989.
- GIDDENS, A. *Transformações da intimidade: Sexualidade, amor e erotismo nas sociedades*. São Paulo: Unesp, 1993.
- GODELIER, M. *O enigma do dom*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- GONÇALVES, A. F. Educação do campo, Desenvolvimento e Inclusão digital. Mediações culturais no universo semi-árido cearense, 2008 (mimeo).
- GOODY, J. *Technology, tradition and the State in Africa*. London: Oxford, 1971.
- _____. *Literacy in traditional society*. Cambridge: Cambridge U.P, 1968.
- _____. Políticas Públicas, etnografia e a construção dos indicadores socioculturais. *Aval – Revista de Avaliação de Políticas Públicas*. UFC, número 1, 2008, p. 17-28.
- GUSSI, A. F.; GONÇALVES, A.F; RODRIGUES, L.C. *Avaliação de Políticas Públicas e Programas de Desenvolvimento da Região Nordeste*. Projeto de Pesquisa. Fortaleza, 2006 (mimeo).
- HABERMAS, J. *Ciencia y Técnica como "ideología"*. Madrid: Tecnos, 1986. <<http://www.multimeios.ufc.br>>. Acesso em agosto de 2009.
- LEMONS, A.; COSTA, L. F. Um modelo de inclusão digital: o caso da cidade de Salvador. *Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación*. v.8, n.6, 2005.
- MEDEIROS, C. A. Desenvolvimento econômico, distribuição de renda e pobreza. In: FIORI, J. L.; MEDEIROS, C. A. *Polarização Mundial e Crescimento*. Petrópolis: Vozes, 2001.

- MELO, J. A. P. Saberes e Conceitos sobre a inclusão digital. *Relatório de Pesquisa*, Porto Alegre, PUCRS, 2006. Consultado em: <http://lelefabiane.tripod.com/sitebuildercontent/sitebuilderfiles/texto2.pdf>. Acesso em: 18/05/2010.
- MINAYO, M. C. de S. Abordagem antropológica para avaliação de políticas sociais. *Revista de Saúde Pública*, vol.25, no.3, São Paulo, Jun., 1991.
- PRADO Jr. C. *História e desenvolvimento: a contribuição da historiografia para a teoria e prática do desenvolvimento brasileiro*. São Paulo, Brasiliense, 1968.
- RODRIGUES, L. C. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. *Revista Avaliação de Políticas Públicas*, v. 1, no. 1, jan./jun., 2008.
- ROSTOW, W. *Etapas do desenvolvimento econômico: um manifesto não comunista*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.
- SAHLINS, M. *Ilhas de história*. Rio de Janeiro, Zahar, 1990.
- SILVEIRA, S. A. Inclusão digital, software livre e globalização contra-hegemônica. In: SILVEIRA, S. A.; CASSINO, J. (org.). *Software Livre e Inclusão Digital*. São Paulo: Conrad, Editora do Brasil, 2003.
- SORJ, B.; GUEDES, L. E. Exclusão Digital: problemas conceituais, evidências empíricas e políticas públicas. In: *Novos Estudos - CEBRAP*, nº 72, julho de 2005.
- UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. *Afinal o que é inclusão digital*. São Paulo, 2006. Disponível em: <http://cidec.futuro.usp.br/>. Acesso em: maio. 2010.

Resumen: El propósito de este trabajo es presentar las reflexiones teóricas y la propuesta metodológica para una evaluación en curso del Centro Rural para la Inclusión Digital - CRID, laboratorios virtuales de aprendizaje instalados en comunidades rurales de Ceará, en un programa del Laboratorio de Multimedia de la Facultad de Educación - Universidade Federal de Ceará/UFC. Esta investigación tiene como objetivo formular indicadores socio-culturales para evaluar en qué medida el uso de las tecnologías digitales en la educación contribuyen a la inclusión social y para promover el desarrollo local. Los resultados iniciales consisten en la discusión analítica sobre las nociones de desarrollo que orientan la investigación y em los aspectos metodológicos basados en la etnografía. Las conclusiones indican que una evaluación del CRID debería articular las diversas dimensiones de la vida social de las comunidades rurales en las que están instalados.

Palabras-clave: Evaluación, Desarrollo, Educación, Inclusión Digital.

Resumé: Le but de ce document est de présenter les réflexions théoriques et une proposition méthodologique pour une étude d'évaluation en cours sur le centre rural de Digital Inclusion - CRID, les environnements d'apprentissage virtuel installé dans les communautés rurales de Ceará, dans un programme du Laboratoire Multimédia de la Faculté d'Éducation/ Universidade Federal do Ceará - UFC. Cette recherche vise à élaborer des indicateurs socio-culturelles afin d'évaluer dans quelle mesure l'utilisation des technologies numériques dans l'éducation contribuent à l'inclusion sociale et à promouvoir le développement local. Nous présentons les premiers résultats qui se composent de débat analytique sur les notions de développement qui guident la recherche et les aspects méthodologiques de construction d'une ethnographie. Les résultats indiquent que l'évaluation du CRID devrait articuler les différentes dimensions de la vie sociale des communautés rurales dans lesquelles ils sont installés.

Mots clés: Évaluation, Développement, Education, Inclusion numérique. (révisée)

Notas

- 1 Este artigo é resultado do projeto de pesquisa desenvolvido no Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação – FAGED/UFC, “Educação do campo, desenvolvimento e inclusão digital. Mediações culturais no universo semi-árido cearense”, financiado pela CAPES na modalidade PRODOC, com versão anteriormente elaborada por Gonçalves (2008). Ressaltamos que apresentamos, neste trabalho, as discussões iniciais do desenvolvimento do mesmo.
- 2 Historiador, Mestre em Antropologia Social e Doutor em Educação pela UNICAMP, é professor do Departamento de Economia Doméstica e do curso de Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas da UFC. E-mail: agussi@uol.com.br.
- 3 Mestre em Antropologia Social e Doutora em Ciências Sociais pela Unicamp, atualmente é bolsista PRODOC/CAPES no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Ceará – UFC. E-mail: catiamu@hotmail.com.
- 4 Doutor em Matemática pela Associação Instituto Nacional de Matemática Pura e Aplicada. Professor adjunto da Universidade Federal do Ceará – UFC, na Faculdade de Educação. E-mail: herminio@ufc.br.
- 5 Ressalta-se que a “descrição densa” articula-se ao conceito hermenêutico de cultura de Geertz (1989) que nos orienta.
- 6 No sentido similar ao proposto por Sahlins (1990) que abordaremos na seção final deste artigo.
- 7 Ver Holanda (2006) e Belloni et al. (2003) para conceito de avaliação.

Fome Zero no contexto da Segurança Alimentar e Nutricional: dilemas políticos

Fome Zero in the context of Food Security: policy dilemmas

Fome Zero en el contexto de Seguridad Alimentaria y Nutricional: dilemas políticos.

Fome Zero dans le contexte de la sécurité alimentaire: les dilemmes politiques

*Elza Maria Franco Braga**
*Antonio George Lopes Paulino***

Resumo: Apresentamos aqui uma reflexão sobre a estratégia Fome Zero, elaborada pelo governo Lula, que constitui um conjunto de políticas públicas direcionadas às populações que vivem abaixo da linha da pobreza. Analisamos de forma não conclusiva, os dilemas políticos que se configuram em torno da referida estratégia, considerando possibilidades e limites que emergem em torno da proposta de promover ações distributivas e inclusivas. Nesta perspectiva, assinalamos elementos para a construção crítica de um objeto de estudo cujos contornos manifestam-se entre ações de caráter assistencial, mas também em proposições estruturantes que demandam um esforço reflexivo sobre os componentes socioculturais e políticos da Segurança Alimentar e Nutricional no contexto brasileiro.

Palavras-chave: fome, seguridade alimentar, políticas públicas.

Abstract: The underlying idea of this paper is a reflection on the "Fome Zero" Strategy, created by the Lula's government that constitutes a set of public policies regarding the people living below the poverty line. Analyzing in a non-conclusive way the policy dilemmas that are configured around the mentioned strategy, considering possibilities and limitations that emerge around the idea of promoting distributives and inclusive actions. In this perspective, evidence is highlighted towards a critical construction of an object of study whose contours are manifested between assistentialist actions and also in structuring proposals that requires a reflexive effort on a social, cultural and political components of the Food and Nutrition Security in the Brazilian context.

Keywords: hunger, food and nutrition security, public polititcs.

* Doutora em Sociologia pela Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), com pós-doutorado em Sociologia pela Universidad Autónoma de Barcelona, é atualmente membro do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e de Avaliação em Políticas Públicas, da Universidade Federal do Ceará (UFC). E-mail: pomelza@ufc.br.

** Mestre e doutor em Sociologia pela Universidade Federal do Ceará (UFC) é atualmente professor adjunto do departamento de Ciências Sociais e membro do Programa de Pós-Graduação em Sociologia, da mesma universidade. E-mail: antoniogeorge_lopespaulino@yahoo.com.br.

Introdução

Neste artigo apresentamos a sistematização de reflexões que, dada a sua complexidade e abrangência, não são portadoras de uma perspectiva conclusiva. Ao contrário, as ideias e argumentos aqui contidos colocam-se numa situação processual, tendo, portanto, limitações do ponto de vista analítico, por se tratar de um objeto de estudo cuja emergência está em pleno curso, carecendo, ainda, de maior substancialidade reflexiva e empírica.

O Fome Zero (FZ), como um conjunto de políticas públicas dirigidas para os segmentos que vivem abaixo da linha de pobreza, será aqui tomado como objeto de uma leitura preliminar, que estará mais atenta às suas características conceituais e aos princípios que o constituem como política social de enfrentamento da pobreza.

Nessa direção, o presente trabalho evoca uma pluralidade de categorias relacionadas a determinantes estruturais no contexto socioeconômico brasileiro, convergindo a um eixo comum e transversal que abrange, ao mesmo tempo, causas e efeitos do fenômeno da fome e da insegurança alimentar. Vislumbra-se, assim, a complexidade do ciclo da pobreza que se forma e se reproduz em simbiose com o ciclo da dominação socioeconômica e política que se mantém vivo nos diferentes contextos regionais do País.

Entendemos, assim, que a temática da fome abre um leque de possibilidades de análise no campo das ciências humanas para se pensar sobre os significados das relações sociais que consubstanciam processos inseridos na lógica perversa do capitalismo, agravada na era da globalização, e que se expressa em diferentes formas no cotidiano: na violência material e simbólica, na descrença na política, nas incertezas frente ao mundo do trabalho, na concentração de renda e riqueza, dentre inúmeras manifestações do “flagelo neoliberal” (Bourdieu, 1998, p. 07).

Com o propósito de contribuir para o alargamento desse debate que tanto interessa

ao ambiente das ciências humanas quanto aos sujeitos que ocupam os diferentes espaços da sociedade civil, estruturamos nossa análise sobre o FZ neste artigo contemplando os seguintes eixos de reflexão: o início da discussão – a gênese de uma política pública de combate à fome; a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) como vertente transversal no FZ; histórico e estrutura do FZ; e dilemas e perspectivas do FZ, compreendidos a partir do confronto entre sua estrutura conceitual e sua realidade operacional em curso. Articulando estes enfoques complementares, buscamos manter presente uma questão central: quais os limites e as possibilidades de avanço rumo à democratização das políticas sociais no Brasil, tendo-se como referência o FZ?

O início da discussão

Realizar uma reflexão sobre o Fome Zero – FZ, mesmo que modesta, significa uma ousadia por buscar apropriar-se de uma história que está sendo tecida e sobre a qual as referências empíricas ainda são fugazes e movediças. Entretanto, as inúmeras controvérsias sobre o FZ e as polarizações reducionistas nos instigaram a enveredar por este campo temático.

O FZ, criado no governo do presidente Lula em janeiro de 2003, está inserido nos princípios da SAN. É, portanto, a primeira vez que um governo estrutura uma política pública que reconhece a necessidade de contemplar de forma sistêmica três eixos de ação: as políticas emergenciais, consideradas aquelas ações imediatas para possibilitar às famílias a autossustentação – seriam, portanto, a “porta de entrada”; as políticas estruturais, voltadas para as causas profundas da fome e da pobreza, que atuariam na perspectiva de gerar sustentabilidade (geração de trabalho e renda, Reforma Agrária e outras); as políticas locais, a serem implantadas pelos governos estaduais e municipais e/ou pela própria sociedade civil na

perspectiva da intersetorialidade e definidas a partir das necessidades de cada região. No conjunto, são 25 políticas integradas por mais de 40 programas destinados a melhorar a qualidade, a quantidade e a regularidade necessária da alimentação às famílias beneficiárias.

A preocupação com a fome concretizada no FZ busca resgatar uma cadeia de significantes na tentativa de promover a inclusão social. O governo federal, com forte base democrático-popular, empossado em janeiro de 2003, incorpora experiências e aprendizados sedimentados através das campanhas eleitorais anteriores, mas também, advindas da própria dinâmica da sociedade com seus experimentos inovadores.

A fome, compreendida como questão sociopolítica vem sendo historicamente objeto de preocupação e, no ano de 1993, se expressa formalmente quando da elaboração do documento “Política de Segurança Alimentar”, pelo Governo Paralelo do Partido dos Trabalhadores (PT)¹. A referida proposta, entregue ao então presidente Itamar Franco, consubstanciava referências demarcando a fome como a expressão máxima da injustiça social, como um estado de vulnerabilidade política e, também, chamava a atenção da responsabilidade do governo e da sociedade para o seu enfrentamento e superação. Frente a essa situação, uma série de recomendações apresentadas se orientava na perspectiva do desencadeamento de ações solidárias, em que as famílias pobres e vulneráveis ao quadro de fome e de desnutrição não fossem somente objeto de proteção, mas também sujeitos de direitos e deveres diante do Estado e da sociedade (Braga, 1996). A criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar – CONSEA – e a Ação da Cidadania contra a Fome e a Miséria e pela Vida, também chamada Campanha do Betinho², na década de 1990, constituem exemplos da construção deste percurso.

Na atual conjuntura, o governo Lula abraça o grande desafio de superar a fome no País. O FZ passa a encarnar este compromisso traçando, para tanto, uma gama de estratégias

geradora de possibilidades. Trata-se, portanto, de uma política de governo, que se propõe a abrigar ações e programas de combate à pobreza e que conclama a sociedade civil a integrar-se neste mutirão cujos desafios extrapolam a esfera do próprio governo.

A arqueologia do FZ, ao anunciar a construção de um novo paradigma de políticas públicas, focando aqueles cuja renda familiar *per capita* esteja abaixo de $\frac{1}{2}$ salário mínimo, desnuda um duplo desafio. Isto pressupõe uma nova institucionalidade estatal, cuja lógica articuladora das políticas seja capaz de impactar o quadro de pobreza existente, incorporando ao mesmo tempo as mediações organizativas da sociedade, tornando-as cúmplices de uma nova rede de defesa coletiva da cidadania, fazendo do público-alvo não uma clientela submetida a favores e benesses de um estado provedor, mas que lhe sejam dadas oportunidades e meios necessários para galgar direitos e instituir uma “cidadania ativa”. Neste sentido, ressaltamos aqui a importância de um grande eixo articulador para a construção desse novo paradigma, que se encontra subjacente aos princípios e ações que orientam o campo da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), como descreveremos a seguir.

Segurança Alimentar e Nutricional: vertente transversal de constituição do FZ

A temática da SAN constitui-se como um objeto de determinação complexa, por não se tratar de um fenômeno de ordem específica e pontual, mas que se produz no âmbito de uma ordem estrutural e totalizadora. Quando se discute a questão do direito humano à alimentação, outra questão, de caráter mais amplo, configura-se: qual é o modelo de desenvolvimento socioeconômico que contextualiza a produção e a distribuição de alimentos em um determinado espaço social?

Esta questão é colocada no sentido de elucidar os efeitos da lógica excludente reproduzida através do modelo desenvolvimentista, que traz em seu arcabouço conceitual e prático, a ideia liberalista de que

o crescimento econômico, centrado no capital privado, é capaz de gerar oportunidades e promover a distribuição da riqueza social como uma suposta consequência natural da expansão dos mercados.

O viés economicista enfatizado pelo modelo desenvolvimentista negligenciou o peso de fatores não econômicos, tais como a cidadania, a inclusão, os direitos políticos, as questões de gênero e etnia, dentre outros que não foram considerados como objetos de políticas públicas. No caso do Brasil, essa lógica excludente configura um quadro lamentável e vergonhoso, em que cerca de 28% da população total do País não dispõem de renda suficiente para ter acesso a alimentos na quantidade necessária³. Acrescenta-se ainda, que este fenômeno ocorre com maior frequência nas áreas rurais e atinge de forma mais impactante as famílias chefiadas por mulheres, bem como os núcleos familiares cujos chefes são de cor parda ou preta, os povos indígenas e comunidades quilombolas.

Observa-se que “o campo da SAN no país expressa as características mais gerais da nossa sociedade” (CONSEA, 2004, p. 10). Portanto, esta reflexão proporciona, por um lado, pensar a realidade brasileira a partir de suas principais contradições socioeconômicas e, por outro lado, mobiliza também um processo de compreensão em que as perspectivas do desenvolvimento local e da SAN são vistas como campos de ação em que se operam objetivos convergentes.

Nessa direção, é importante atentar para as ações de estímulo ao desenvolvimento local e regional no sentido de mapear e analisar experiências que se constroem em torno de relações horizontais sistemáticas e sinérgicas, através de práticas de cooperação, reciprocidade e trabalho coletivo (Dowbor & Kilsztajn, 2001; Singer 2000). No caso da disseminação de políticas de SAN, vislumbram-se diferentes possibilidades de focalizar ações para além da assistência, no que concerne a criar e fortalecer redes de produção e distribuição de alimentos, envolvendo pequenos e médios agricultores, o comércio varejista de

pequeno porte, produtores urbanos e consumidores (CONSEA, 2004).⁴

Compreendemos assim, que as políticas de SAN representam um importante vetor de articulação para o desenvolvimento territorial, sinalizando para a construção de espaços de resistência solidária face aos processos excludentes que se proliferam no contexto da lógica competitiva dos mercados globais, agravados em decorrência da extrema desigualdade que determina as relações econômicas e sociais em nossa sociedade.

Considerando-se a multiplicidade de elementos e fatores que constituem o campo da SAN na perspectiva do desenvolvimento endógeno localizado, vislumbram-se, então, inúmeros desafios a serem enfrentados no que tange à construção da intersectorialidade de princípios e práticas relacionados a essas esferas de ação.

Assim, o FZ em sua concepção estruturante, ao passo em que propõe construir soluções coletivas para o enfrentamento dos problemas nutricionais e da insegurança alimentar, intenciona também abrir espaços para o debate sobre: o espaço local, que é o chão onde as pessoas vivem, tecem suas redes de sociabilidade e aplicam seus saberes; as desigualdades regionais existentes no País; os direitos humanos, a cidadania e a inclusão social; a Reforma Agrária, a agricultura familiar, o agro-extratativismo e a agricultura urbana; o sistema agroalimentar, o mercado internacional, a questão dos transgênicos e a autossuficiência e soberania alimentar; a conservação ambiental, os recursos naturais – especialmente a água – e o desenvolvimento sustentável; as relações de gêneros e etnias; a educação, a saúde e a cultura alimentar; ações estruturantes, ações emergenciais, solidariedade e participação social, dentre outras temáticas afins.

Em síntese, a lógica da intersectorialidade no que diz respeito a SAN e ao desenvolvimento local articula diferentes segmentos e áreas de ação: saúde, educação, trabalho, cultura, política, meio ambiente etc.

Retomando, enfim, a questão anunciada no título desta seção, ressaltamos que o FZ, à medida que preconiza ações focadas no desenvolvimento local, constitui-se como eixo

estruturador de uma reflexão complexa e integradora de temas distintos e complementares, assim como representa também uma vertente de articulação de políticas públicas intersetoriais, concebidas a partir de princípios que se fundamentam na lógica da inclusão cidadã e solidária, da participação e do empoderamento social.

Histórico e desenho do Fome Zero

A gênese e a trajetória do Fome Zero, focadas desde os movimentos que o antecederam até a sua configuração atual, têm revelado uma compreensão categórica de que a questão da fome e a sua publicização devem ser abordadas como produção social. Nesse contexto, a desnaturalização do fenômeno da fome passa a demandar ações políticas específicas e complexas, nas quais o estado e a sociedade civil organizam – por meio de pactos e expressões conflituosas – novos nichos onde o cotidiano da política se redefine, desenhando ações que envolvem uma pluralidade de sujeitos produtores de campos simbólicos.

Sintetizando o processo de concepção do FZ, vale mencionar dois momentos da história recente que fincaram elementos no sentido de reconhecer a fome como questão social e, ao mesmo tempo, demarcar caminhos na direção de sua superação. Referimos aqui ao documento elaborado pelo Governo Paralelo do PT, no ano de 1993, e ao movimento Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida.

Estas referências são importantes, pois constituíram tentativas de recolocar o problema da fome na agenda política, retomando questões amplamente discutidas por Josué de Castro, que se notabilizou pela sua obra *Geografia da Fome*, escrita na década de quarenta do século passado (Castro, 2001).

A Ação da Cidadania – com seus milhares de comitês envolvendo segmentos da sociedade civil – colocava, naquele momento de

efervescência, a urgência de uma política pública na qual as famílias miseráveis e famintas não fossem somente objeto de assistência, mas também, sujeitos de direitos e deveres diante do estado e da sociedade (Braga, 1996). No bojo dessa discussão, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar – CONSEA – é criado, vinculado diretamente à Presidência da República. A questão da segurança alimentar é oficialmente incluída em pauta no Brasil, sob influências que também partiram das discussões colocadas por ocasião da Cúpula Mundial da Alimentação, realizada no ano de 1996, em Roma, pela *Food and Agriculture Organization of the United Nations* – FAO.

A I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, realizada em julho de 1994 em Brasília, expressou a mobilização da sociedade civil e, ao mesmo tempo, a busca de instituir um debate com os governos na perspectiva de superar a fome, caracterizada como uma dívida social secular, que produziu 32 milhões de pessoas indigentes. Neste contexto, abre-se um leque de possibilidades para compreender os valores e as redes de sociabilidade mobilizadoras do trabalho voluntário. Também se engendram novos profissionais da solidariedade, sinalizando a emergência de contornos organizativos que expressam novas formas de luta contra a exclusão e instituem ações inovadoras de regulação social, na perspectiva de assegurar a dignidade humana (Novais, 1997).

Com o avanço da política neoliberal no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, a preocupação de tratar a fome na perspectiva da segurança alimentar é negligenciada. O desmonte do CONSEA e a criação do Programa Comunidade Solidária, inspirado no programa mexicano PRONASOL, desmobiliza a Ação da Cidadania como movimento nacional. As ações e políticas fragmentadas ignoram as mediações organizativas existentes na sociedade civil, enfraquecendo a construção de uma democracia dialógica (Giddens, 1994), que daria sustentação à emergência de uma cultura política alicerçada nos direitos sociais (Gohn, 2008).

O movimento da “Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida”, de 1993, e o Fome Zero, de 2003, são iniciativas inseridas em conjunturas históricas que demarcam diferenciações e convergências. Assim, é fundamental perceber que colocar a fome na agenda política institui, a um só tempo, um arco de possibilidades geradoras de sociabilidades na esfera da sociedade civil e do estado.

O FZ é anunciado antes mesmo de o presidente Lula tomar posse, em novembro de 2002, sob a égide da “esperança vencendo o medo”, anunciando um tempo político em que a questão social aproxima-se mais da centralidade. A proposta elaborada pelo Instituto da Cidadania passa a ser trabalhada como uma política de governo, contemplando um conjunto de programas e ações, nos interstícios da transição.

O lançamento oficial do FZ gerou um fato político, transformou-se em notícias veiculadas pela mídia nacional e internacional, impactando positivamente as instituições internacionais e multilaterais envolvidas com as questões da fome e da justiça social. O trabalho realizado pela mídia⁵, logo no início do governo, gerou no plano simbólico uma expectativa coletiva impulsionando uma ampla adesão às propostas do FZ, considerado como uma peça fundante para galgar a redenção nacional de uma dívida histórica incompatível com os ares da propalada modernidade.

Na composição estruturante do FZ é possível vislumbrar a emergência de um novo paradigma de políticas públicas, o qual se projeta no sentido de produzir impactos sobre o quadro de pobreza e miséria que contextualiza a fome e a insegurança alimentar, pressupondo, também, o desenho de uma nova institucionalidade estatal em que as instâncias organizativas da sociedade civil sejam interlocutoras ativas junto ao poder público na definição de prioridades e ações direcionadas para a inclusão social.

A concepção do FZ com seus diferentes programas de transferência de renda e de caráter estruturante anuncia a participação da sociedade civil como ponto central. O

estímulo ao trabalho solidário acena com ondas e patamares de inserções permanentes ou eventuais, todas ancoradas sob o signo da responsabilidade social diante da questão da fome. Nessa direção, a Rede de Mobilização Social e Educação Cidadã (TALHER) estrutura-se nos diferentes níveis da federação e busca atribuir uma capilaridade organizativa como vertente necessária de acompanhamento e controle social.

A criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) foi um momento importante para institucionalizar e, ao mesmo tempo, estabelecer os contornos necessários à operacionalização do FZ, o qual, ao ser concebido sob as premissas da SAN, sinaliza a necessidade de tratar a superação da fome numa perspectiva sustentável. No propósito de enfrentar o desafio da inclusão social, foi criada uma matriz sistêmica de ações desencadeadoras de um conjunto de projetos estruturados em três grandes vertentes: as políticas estruturais, as específicas e as locais.

Paradoxalmente, o Cartão Alimentação, como ação emergencial, figurou como o carro-chefe do FZ, sob o argumento de constituir a “porta de entrada” para identificar as famílias mais vulneráveis ao fenômeno da fome. Entretanto, a lentidão no processo de incorporação das famílias cadastradas e as dificuldades de articulação com os outros benefícios nas áreas de saúde, educação e assistência, como também com as suas ações estruturantes, são fatores que, ao serem apropriados pela mídia e por setores da sociedade civil, colocavam em xeque a efetividade do FZ diante dos objetivos preconizados.

No final de 2003, o governo Lula busca superar a crise instaurada e anuncia, juntamente com a exoneração do então ministro José Graziano da Silva, uma reforma ministerial em que o MESA se funde com o Ministério da Assistência Social, dando origem ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. Acena-se, então, para um novo momento político, quando os vários benefícios já criados no governo anterior –

Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás – são unificados ao Cartão Alimentação, dando origem ao Programa Bolsa Família⁶.

A superação da dispersão foi considerada positiva pelo governo face às dificuldades operacionais e, ao mesmo tempo, acreditou-se que favoreceria o exercício do controle público, minimizando a ocorrência de fraudes. A referida fusão de benefícios apropriou-se de uma base de dados elaborada no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, denominada Cadastro Único. Ela foi considerada como um elemento facilitador, não obstante as inúmeras dificuldades operacionais recorrentes e cujas inconsistências políticas e técnicas foram tratadas processualmente no decorrer da implantação.

Apesar de alguns avanços políticos que o FZ vem alcançando, percebem-se determinados entraves de natureza política e operacional que estão vinculados, de um lado, à cultura política existente, impondo limitações, demandando novos contornos institucionais e, ao mesmo tempo, uma pedagogia que favoreça o estabelecimento de vínculos com os excluídos, na perspectiva de fortalecê-los, transformando-os em sujeitos sociais. Nessa direção, o resgate da autoestima é um elemento fundante no que concerne à motivação subjetiva e coletiva necessária para a construção da cidadania. Diante dessas questões, desnuda-se a necessidade de focalizar o empoderamento como um veio fecundo de alargamento do espaço público, em que as políticas sociais sejam concebidas e operacionalizadas de forma participativa, afirmando os princípios democráticos.

Associada a essa discussão, visualiza-se a problemática da macroestrutura que, sintonizada à agenda neoliberal, delinea um modelo de desenvolvimento que se contradiz com a centralidade discursiva estabelecida em relação à questão social. Trata-se, portanto, de um eixo contraditório que a análise do Fome Zero desvenda no sentido de elucidar a complexidade do cenário atual, em que o embate político, contando com o envolvimento de diferentes segmentos da sociedade civil, produz experiências inovadoras⁷ no que

concerne à afirmação dos direitos e à inclusão social e constituem contrapontos no sentido de imprimir uma outra lógica ao desenvolvimento socioeconômico.

Nesse contexto, são recorrentes as afirmações simplistas que reduzem o escopo do FZ a uma dimensão puramente assistencialista, desconsiderando a complexidade que se encarna na redefinição de paradigmas e torna imbricadas as vertentes de transferência de renda e as ações estruturantes. A consciência desse ambiente complexo impõe o reconhecimento do FZ como construção histórica, cuja temporalidade extravasa os limites da governabilidade imediata, impondo compromissos sociais em que a Segurança Alimentar e Nutricional passe a configurar-se efetivamente como política de estado. Nessa direção, o CONSEA logrou discutir e elaborar a proposta da Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional, que foi aprovada pelo presidente Lula em setembro de 2006. O maior desafio que se coloca, portanto, é estender a apropriação desse debate para o conjunto da sociedade e regulamentar o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, a fim de implementar a Política de SAN fazendo fluir a sua dimensão intersetorial.

Dilemas e perspectivas da Estratégia Fome Zero

No estágio atual do FZ cabe sublinhar algumas indagações, abrindo um campo de possibilidades reflexivas, sem que o objetivo seja a obtenção de respostas conclusivas: como Lula e seus principais assessores analisam o processo de enfrentamento da questão da fome no decorrer de sua gestão, cujo segundo mandato consecutivo termina neste ano de 2010? Qual o êxito já logrado no que tange a resolver a questão da fome, um problema secular agravado nas últimas décadas com o processo da internacionalização do capital?

Será que o FZ é um produto publicitário transfigurado em capital simbólico para ser absorvido pelo imaginário popular e, assim, galgar legitimidade? Seria também uma ten-

tativa de incorporar amplos setores sociais num patamar mínimo de organização, potencializando a sua inserção como cidadãos de direitos? Como o cartão Bolsa Família é apreendido pelos “beneficiários”: como dádiva ou como direito desencadeador de outros direitos, deveres e responsabilidades?

Muitas outras problematizações poderiam ser arroladas no que diz respeito à concepção, às estratégias e às possibilidades geradoras de impacto social no âmbito do FZ. Estas são apenas algumas questões para orientar a ampliação do debate tanto no espaço acadêmico, como também no âmbito das organizações sociais.

Em relação ao contexto regional do FZ, ressaltamos que a temática da fome e os programas voltados para o semiárido nordestino, carregam complexidades e contradições presentes na memória histórica da região, em particular, e que adquirem maior visibilidade quando políticas governamentais convergem para as famílias pobres submetidas às situações de fome e desnutrição e vulneráveis à submissão política; condição suscetível de limitar o alcance do FZ à vertente do assistencialismo, deixando escapar mudanças de caráter estrutural.

Considerando este cenário, bem como as questões levantadas anteriormente, percebemos que o propósito de acabar com a miséria e a fome impõe como principal desafio, a redefinição do paradigma das políticas públicas. Para tanto, a dinâmica prevista no FZ sinaliza limites e possibilidades diante da recomposição do tecido social, cuja complexidade impõe efetividade na articulação de instâncias de mediações representativas existentes e de novas, que, atuando no campo popular e democrático, instituam o alargamento da esfera pública. Deste modo, pressupõe-se que o poder institucionalizado/hegemônico não manipule o anúncio da cidadania e dos direitos como mais uma manobra política dissimulada.

A afirmação do direito e da cidadania em contraposição à ideia de mero benefício e à submissão será estabelecida na medida em que proposições, atitudes, práticas e inte-

resses assegurem a construção de identidades coletivas, formadoras de sujeitos sociais. Tudo isto está imerso numa complexa trama de desigualdades, conflitos e contradições inerentes à dinâmica da esfera governamental e da sociedade civil, desenhando e redesenhando arenas públicas de representação, negociação e interlocução (Oliveira & Paoli, 1999). Assim, abrem-se divisores de água entre as práticas configuradas, por um lado, enquanto concessão e favor, ou, por outro lado, como cidadania movida por uma cultura política do embate, do conflito e do consenso diante da construção de direitos e da afirmação da dignidade humana.

A fome e a sua superação envolvem um corolário de determinações. Neste sentido, é fundamental ampliar a visão de mundo que subjaz à concepção e à condução das políticas públicas, incorporando o plano intersubjetivo nas mudanças preconizadas pelo FZ, para além do mero acesso ao consumo. Assim, é fundamental a reconversão da cultura política dos setores hegemônicos e dos pobres e excluídos. Para tanto, está subjacente, embora nem sempre explicitada, uma disputa em torno de um modelo de democracia e de sociedade.

Nesse contexto, o FZ é portador de expressivas possibilidades no que tange à compreensão de que o combate à fome pressupõe um conjunto de políticas sociais que, articuladas intersetorialmente, proporcionem a formação de um eixo estrutural de ações, visando à redução das desigualdades sociais historicamente reproduzidas sob a lógica perversa do capital. Todavia, também são notadamente significativos os desafios que estão postos quanto às possibilidades de avanço do FZ rumo à inversão paradigmática na forma de conduzir as políticas públicas governamentais.

Dentre esses desafios, destacamos: a limitação dos recursos no que tange à operacionalização de ações estruturantes em médio e longo prazo; o imperativo ético de fazer o Programa Bolsa Família chegar aos efetivamente mais excluídos (comunidades indígenas, quilombolas, acampados rurais e

famílias indigentes ou situadas abaixo da chamada linha de pobreza); a promoção e a efetivação da intersectorialidade no âmbito do FZ, muito comprometida em face, sobretudo, da inexistência, na quase totalidade dos municípios, de instâncias de coordenação e de controle social envolvendo o poder público e a sociedade civil; os entraves para assegurar a transparência das ações e decisões; o relativo descompasso entre as responsabilidades dos diferentes entes federados, nas esferas nacional, estadual e municipal; as limitações relativas às estratégias participativas; os problemas de representação no que tange

às correlações de forças políticas nos conselhos locais; a reprodução de práticas clientelistas e de elementos de uma cultura política assistencial-paternalista; a fragilidade na implementação de ações a partir de diagnósticos territorializados; e dificuldades na operacionalização de uma matriz sistêmica capaz de dar concretude às articulações necessárias entre os programas de transferência de renda e os de caráter estruturante, conforme anuncia o FZ, de modo a assegurar efetividade à propalada sustentabilidade diante da superação da fome e da miséria, possibilitando o pleno exercício da cidadania.

Referências bibliográficas

- COHN, Amélia & FONSECA, Ana Maria Medeiros da. *O programa bolsa família e a questão social no Brasil*, 2004. Mimeo.
- BOURDIEU, Pierre. *Contrafogos: táticas para enfrentar a invasão neoliberal*. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.
- BRAGA, Elza M. F. *La acción de la ciudadanía en Brasil: un nuevo diseño de practicas organizativas en los años 90*. Estudios Latinoamericanos. Año III, enero/junio. México: UNAM, 1996.
- CASTRO, Josué de. *Geografia da fome – O dilema brasileiro: pão ou aço*. São Paulo: Civilização Brasileira, 2001.
- CONSEA. *Princípios e Diretrizes de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional*. Brasília, DF: Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA, 2004.
- DOWBOR, L. & KILSZTAJN, S (orgs.) *Economia social no Brasil*. São Paulo: SENAC, 2001.
- GIDDENS, Anthony. *Admirável mundo novo: o novo contexto da política*. In Caderno CRH, Nº 21, julho-dezembro. Salvador: CED/UFBA, 1994.
- GOHN, Maria da Glória (org.). *Movimentos Sociais no Início do Século XXI*. Rio de Janeiro: Petrópolis, Vozes, 2008.
- INSTITUTO CIDADANIA. *Uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil*. São Paulo: Instituto Cidadania, 2001. (Versão 3, Mimeo).
- MESA – MINISTÉRIO EXTRAORDINÁRIO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E COMBATE À FOME. *Manual do Mutirão: Fome Zero – O Brasil que come ajudando ao Brasil que tem fome*. Brasília: MESA, 2003a. (Cartilha).
- _____. *Fome Zero: capacitação de agentes multiplicadores*. Brasília: MESA, 2003b. (Cartilha).
- NOVAIS, Regina Reys. *Contra o medo e a indiferença: os novos sentidos da solidariedade*. Democracia Viva, Nº 1. Rio de Janeiro: IBASE, 1997.
- OLIVEIRA, Francisco de & PAOLI, Maria Célia (orgs.). *Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global*. Petrópolis: Vozes, 1999.
- SINGER, Paul. *Globalização e Desemprego: diagnóstico e alternativas*. 4ª ed. São Paulo: Contexto, 2000.
- TALHER NACIONAL- EQUIPE DE EDUCAÇÃO CIDADÃ. *Mobilização social: caminhos de transformação*. Goiás: Universidade Católica de Goiás, 2004.

Resumen: Presentamos aquí una reflexión sobre la Estrategia “Hambre Cero”, elaborada por el gobierno de Lula y que constituye un conjunto de políticas públicas dirigidas a las personas que viven por debajo de la línea de la pobreza. El análisis se presenta de forma no conclusiva los dilemas que se configuran en torno a dicha estrategia, teniendo en cuenta las posibilidades y limitaciones que surgen en torno a la idea de que poseen acciones distributivas e incluyentes. En esta perspectiva señalamos datos hacia la construcción de un objeto de estudio, cuyos contornos se manifiestan entre las acciones de carácter asistencial, más también en la estructuración de propuestas que requieren un esfuerzo de reflexión sobre los componentes sociales, culturales y políticos de la seguridad alimentaria y nutricional en el contexto brasileño.

Palabras claves: hambre, seguridad alimentaria, políticas públicas.

Résumé : Nous présentons ici une réflexion sur la stratégie de «Faim zéro», préparé par le gouvernement de Lula. C’est un ensemble de politiques publiques destinés à des personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté. Analysées dans des non-concluantes dilemmes politiques qui gravitent autour de la stratégie susmentionnée, compte tenu des possibilités et limitations qui apparaissent autour de l’idée de détenir des actions et de distribution inclusive. En conséquence, la preuve a souligné le caractère critique de construire un objet d’étude dont les contours se manifestent entre les actions de soins, mais également dans la structuration des propositions qui nécessitent un effort de réflexion sur les composantes culturelles et politiques dans la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans le contexte brésilien.

Mots clefs: la faim, la sécurité alimentaire et nutritionnelle, les politiques publiques

Notas

- 1 Diante da derrota do presidente Lula, por ocasião das eleições presidenciais de 1989, parte de sua equipe de assessores decidiu continuar aprofundando algumas propostas da campanha e, dentre elas, a fome foi uma das temáticas. Tal equipe denominou-se de governo paralelo do PT.
- 2 Herbert de Souza, diretor do IBASE, foi o principal protagonista da Ação da Cidadania que, através de milhares de comitês, deu capilaridade a este movimento.
- 3 Este índice é tomado como referência no FZ. Foi utilizado neste caso, o conceito de linha de pobreza extrema, adotado pelo Banco Mundial. Nesta categoria classificam-se as famílias que sobrevivem com o equivalente a 1,08 dólares *per capita*/dia. Com base em tal conceito, estima-se em 44 milhões o número de pessoas em situação de vulnerabilidade à fome no Brasil, o equivalente a 9,2 milhões de famílias (CONSEA, 2004: 08).
- 4 Alguns programas governamentais propõem-se a atuar numa perspectiva territorial: os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD); as redes de bancos comunitários; o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), dentre outros. Tais programas induzem o avanço das ações para além da dimensão assistencialista, à medida que estimulam o processo de participação e, ao mesmo tempo, fomentam oportunidades de geração de trabalho e renda para os segmentos mais vulneráveis, na perspectiva de fortalecer os laços comunitários.
- 5 Vale salientar que, com o passar do tempo, a postura da mídia vai se modificando, chegando, em alguns momentos, de forma sensacionalista, a focar as notícias apenas nas dificuldades e impasses gerados em torno do então Cartão Alimentação, sem dar a mesma cobertura aos avanços logrados e às várias dimensões em que o FZ se propõe a atuar.
- 6 É considerado o carro-chefe do FZ, por ser um programa de transferência direta de renda com condicionalidades, que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza. O Programa integra a estratégia Fome Zero e tem como objetivo assegurar o direito humano à alimentação adequada, promovendo a segurança alimentar e nutricional e contribuindo para a conquista da cidadania pela população mais vulnerável à fome. O valor do recurso recebido por família vem sendo atualizado ao logo de sua execução. Atualmente pode variar entre R\$ 22 a R\$ 200, dependendo da renda familiar por pessoa (limitada a R\$ 140), do número (até o limite de três) e da idade dos filhos. A gestão do Bolsa Família é descentralizada e compartilhada por União, estados, Distrito Federal e municípios. Os três entes federados trabalham em conjunto para aperfeiçoar, ampliar e fiscalizar a execução do Programa, instituído pela Lei 10.836/04 e regulamentada pelo Decreto nº 5.209/04. Alterações recentes constam no Decreto nº 7.013, de 19 de novembro de 2009.
- 7 São referências nesse campo: experiências de socioeconomia solidária, ações de convivência com o semiárido brasileiro (projetos de construção de cisternas para armazenar água potável, bancos de sementes, dentre outras), agroecologia e outras ações voltadas para a Segurança Alimentar e Nutricional.

Avaliação da efetividade da Estratégia da Saúde da Família na redução da mortalidade infantil

Evaluation of effectiveness of Family Health Strategy to reduce child mortality

Evaluación de la efectividad de la Estrategia de Salud de la Familia para reducir la mortalidad infantil

Évaluation de l'efficacité de la Stratégie de Santé de la Famille pour réduire la mortalité infantile

*Jorge Otávio Maia Barreto**

*Inez Sampaio Nery***

*Maria do Rosário de Fátima e Silva****

Resumo: Trata-se de um estudo bibliográfico que discute aspectos teórico-metodológicos de uma avaliação compreensiva da efetividade das ações da Estratégia Saúde da Família na redução da mortalidade infantil em nível local. São destacados os aspectos a serem considerados em uma avaliação de impacto dessa política de saúde sobre os óbitos infantis, bem como das mudanças proporcionadas na realidade social das populações a ela expostas, nas dimensões objetivas, subjetivas e substantivas. Apresentam-se os indicadores que podem subsidiar essa avaliação e como as contribuições do usuário podem ampliar a pesquisa avaliativa, uma vez que a avaliação de efetividade de uma política pública deve considerar processos e resultados, mas também a percepção das pessoas expostas a ela. Contribui, por fim, com a construção de uma cultura avaliativa da gestão da saúde em nível local, ampliando a visibilidade social e melhorando a sua qualidade.

Palavras-chave: Atenção Básica, Saúde da Família, Avaliação de Efetividade, Mortalidade Infantil.

Abstract: This is a bibliographic study that discusses theoretical and methodological aspects of a comprehensive evaluation of effectiveness of the Family Health Strategy in reducing infant mortality at a local level. Highlighted aspects are analyzed in the impact of health policy on infant mortality, as well in the proportionate changes in the social reality of people exposed to it in dimensions objective, subjective and substantive. Presents indicators that can support this assessment and contributions of the user can expand evaluative research, since the evaluation of effectiveness of a public policy should consider processes and outcomes, but also the perception of people exposed to it. Lastly, this paper aims to contribute to build a culture of evaluation of health management at the local level, increasing the social visibility and improving their quality.

Keywords: Primary Health Care, Family Health, Effectiveness Assessment, Infant Mortality.

* Especialista em Gestão em Saúde, mestrando do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí (UFPI), secretário municipal de Saúde de Piripiri-PI, secretário extraordinário de Ciência e Tecnologia do Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (Conasems), E-mail: jorgeomaia@hotmail.com.

** Doutora em Enfermagem. Professora do Departamento de Enfermagem da Universidade Federal do Piauí (UFPI), do Mestrado de Enfermagem e do Mestrado em Políticas Públicas da UFPI. Email: ineznery.ufpi@gmail.com

*** Graduada em Serviço Social pela Universidade Federal do Piauí (UFPI), é mestre e doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Atualmente é professora adjunta na UFPI.

Introdução

A pesquisa avaliativa implica um julgamento valorativo (Barreira, 2000; Arretche, 2001). Quando se trata de avaliar um programa ou política pública, os influxos axiológicos que podem intervir na qualidade, ou mesmo na validade da avaliação, são inúmeros. Esse é um cuidado que o pesquisador deve preservar desde o planejamento de sua pesquisa. Nos últimos anos, tem-se observado tendências nos estudos de avaliação de políticas públicas que apontam para o aprimoramento da capacidade compreensiva, através de metodologias que avancem sobre a própria dinâmica social na qual estão inseridas as ações analisadas.

Arretche (2001) reconheceu, no início deste século, a parca tradição avaliativa no Brasil, mas também apontou expectativas quanto à necessidade de aprimoramento metodológico para a realização de rigorosas avaliações de efetividade das ações do sistema de proteção social brasileiro, as quais poderiam responder o quanto essas políticas têm proporcionado de avanço social em nosso país.

Genericamente, há três grupos de objetivos ou critérios de análise, que distinguem as pesquisas avaliativas e, por conseguinte, suas abordagens e métodos: a eficácia, a eficiência e a efetividade (Arretche 2001).

Cada dimensão de análise possui seus objetivos e métodos, que se aproximam e divergem em vários pontos, mas, basicamente: a avaliação de eficácia busca reconhecer a relação entre os objetivos e instrumentos de um programa e os seus resultados; a avaliação de eficiência procura determinar a relação entre os recursos empregados na implementação de uma política ou programa e os resultados alcançados; e a avaliação de efetividade tem como finalidade a investigação da relação entre a implementação de um programa ou política pública e os resultados observados, buscando a compreensão da causalidade entre as intervenções e a realidade social observada, no que respeita àquela política especificamente (Figueiredo; Figueiredo, 1986).

Este texto se atém à dimensão da efe-

tividade, que é a mais ampla das três perspectivas, e possibilita, conforme almeje o pesquisador, uma visão mais abrangente e compreensiva da política avaliada e de seus resultados e impactos, preenchendo a lacuna ainda existente na pesquisa voltada às evidências dos resultados e impactos sociais proporcionados pelas políticas sociais já implementadas.

A carência desse tipo de estudo no Brasil tem raiz na insuficiente motivação para a avaliação do gasto público, a exemplo de outros países da América Latina. De acordo com Sulbrandt (1993) e Lobo (2001) essa condição acaba por alimentar a negligência quanto à necessidade de monitoramento e avaliação das políticas sociais, essenciais para a tomada de decisão e à própria melhoria do alcance dessas políticas.

A política de saúde brasileira, genericamente representada pelo Sistema Único de Saúde (SUS), estatuído na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2006), com fundamentos filosóficos convergentes com a perspectiva teórica do *Welfare State*, integra os resultados de um amplo processo de mobilização social alinhada à redemocratização do Brasil na década de 1980, quando o direito à saúde é proclamado como essencial à cidadania proposta para a sociedade brasileira, prevendo a universalidade do acesso integral e equânime.

Nos últimos vinte anos, o SUS ampliou seu espectro de atuação, desdobrando-se em inúmeras políticas específicas, voltadas para aspectos que vão desde a vigilância sanitária até a regulação da incorporação de tecnologias em saúde, obtendo relevantes resultados na redução das iniquidades no campo da qualidade de vida ligada à saúde.

Entretanto, apesar dos grandes avanços experimentados, ainda se percebe uma importante lacuna quanto à avaliação de impactos sociais de programas e ações da política de saúde, muitas vezes limitando-se ao monitoramento mecânico de indicadores, especialmente em nível local, deixando de apreender as dimensões sociais mais profundas das intervenções, as quais somente podem

ser apreendidas mediante avaliações mais profundas e rigorosas, para além do que pode ser obtido pelo monitoramento quantitativo.

Dentre as ações do SUS, a mais abrangente é a Atenção Primária à Saúde (APS), originalmente definida na Declaração de Alma Ata (1979), como os cuidados essenciais de saúde baseados em métodos e tecnologias práticas, fundamentadas e socialmente aceitáveis, de alcance universal, com plena participação comunitária, a um custo sustentável para a comunidade e o país, conforme seu estágio de desenvolvimento (OMS, 1979).

No Brasil, a APS sob a denominação de Atenção Básica, tem como modelo a Estratégia Saúde da Família (ESF), como definido na Política Nacional da Atenção Básica (PNAB), que prevê o monitoramento e a avaliação como fundamentos e a avaliação sistemática dos resultados alcançados, como parte do processo de planejamento e programação (BRASIL, 2006).

A institucionalização normativa da avaliação de resultados nas esferas de gestão da atenção básica municipal, estadual e federal, é uma demonstração de que a avaliação de políticas públicas como campo de conhecimento e aperfeiçoamento da intervenção merece mais destaque não apenas na pesquisa em saúde, mas também na pesquisa social, mediante o uso das suas técnicas, o que contribui para ampliar a compreensão dos impactos sociais das políticas de saúde.

Nesse ínterim, um grande campo de atuação da APS está na ampliação do acesso aos serviços básicos de saúde para os grupos sociais menos favorecidos, com a consequente redução das iniquidades em saúde, as quais integram o contexto das profundas desigualdades entre regiões e entre grupos sociais, decorrentes do processo de constituição da sociedade brasileira, especialmente no último século. Uma das mais relevantes manifestações da desigualdade social é a mortalidade infantil, problema que atinge com maior vigor regiões menos desenvolvidas e populações pobres em todo o Brasil, observando-se profundas disparidades regionais e populacionais nas taxas de mortalidade: crianças pobres têm

mais do que o dobro de chance de morrer, em comparação às ricas. Entre crianças filhas de mães negras, a mortalidade é cerca de 40% maior do que entre as filhas de mães brancas e ainda existe uma forte correlação entre o risco de morte infantil e a escolaridade da mãe (UNICEF, 2008).

Especificamente nesse campo da iniquidade social, relacionado com a mortalidade infantil, a APS tem se mostrado como uma alternativa efetiva para a redução das desigualdades, obtendo reconhecidos resultados nos últimos anos, especialmente na melhoria da saúde das crianças menores de um ano e na redução da mortalidade infantil, havendo evidências de que a expansão da APS, através da ESF, está associada com o declínio da mortalidade infantil observado em todo país nos últimos anos (Macinko; Guanais; Souza, 2006).

Entretanto, avaliações de impacto têm sido produzidas a partir de indicadores específicos e de estatísticas nacionais ou regionais, sendo incomuns os estudos em nível local, os quais facultam a percepção de como se opera o impacto das ações sobre a qualidade de vida em nível comunitário. Para esse tipo de investigação é necessário lançar mão de modelos de análise mais abrangentes e compreensivos, que considerem, além da dimensão quantitativa, também aspectos qualitativos, apreensíveis somente através do método da pesquisa social. É necessário antever a possibilidade da utilização de indicadores que vão além do resultado final da intervenção e que também considerem o processo social por ela deflagrado.

Assim, este estudo tem por objetivo discutir como a avaliação de efetividade da ESF pode dar-se em nível local, mediante a utilização de modelos que possibilitem uma apreensão mais abrangente do fenômeno social decorrente das intervenções realizadas e que reflitam na questão da mortalidade infantil. Para tanto, a discussão será feita abordando os critérios para a escolha de um modelo de avaliação que responda às necessidades da questão colocada, tratando dos aspectos metodológicos pertinentes a este tipo de estudo.

Espera-se, com essa discussão, contribuir para a consolidação de uma cultura avaliativa no âmbito da gestão das políticas sociais no Brasil, especialmente da política de saúde representada pelo SUS, a qual possui, nas ações de APS, seu maior potencial de concretização dos princípios de universalidade, equidade e integralidade preconizados pela Constituição Federal de 1988.

O que deve ser avaliado

Primeiramente é importante fazer um breve retrospecto da política a ser avaliada e das suas relações com a melhoria das condições de saúde da população e das taxas de mortalidade infantil no Brasil.

O Programa de Saúde da Família (PSF) foi criado em 1994 pelo Ministério da Saúde, e consolidou-se como modelo institucional brasileiro para a APS em 2006, com a publicação da PNAB, quando passou a denominar-se Estratégia Saúde da Família. Caracterizou-se, durante a década de 1990, como elemento central da proposta de mudança do modelo assistencial brasileiro, sendo seus principais objetivos: a reorganização da atenção à saúde, ampliação do acesso, a aproximação dos serviços para junto do cidadão, e a melhoria da qualidade de vida das populações nos seus aspectos relacionados à saúde (Brasil, 2006).

Segundo o Departamento de Atenção Básica (DAB) do Ministério da Saúde, os princípios fundamentais que norteiam a Atenção Básica no Brasil são: integralidade, qualidade, equidade e participação social (Brasil, 2009), convergindo, portanto, com os princípios do SUS estatuídos na Constituição Federal de 1988 (Brasil, 2006).

O modelo organizacional da ESF também inseriu o elemento da adscrição territorial na atenção à saúde e ampliou a concepção da atuação do serviço na APS ao contemplar, em medidas equitativas, a promoção, a prevenção, a vigilância e a assistência à saúde. Estudos nacionais e internacionais comprovam o

impacto da ESF na qualidade de vida da população brasileira, especialmente pelo aspecto redistributivo que a política de saúde representa, apesar de sua universalidade, uma vez que o impacto da ESF se tem mostrado mais significativo em municípios que apresentam maiores desigualdades (Brasil, 2009).

Quanto aos efeitos da APS sobre a mortalidade infantil, Aquino, Oliveira e Barreto (2008) demonstraram que o impacto observado é mais importante nos municípios com mais baixos índices de desenvolvimento humano e com maior cobertura da ESF. Macinko, Guanais e Souza (2006) defendem que, desde a sua implantação, cada 10% de aumento da cobertura da Saúde da Família nos estados brasileiros, correspondeu a uma redução de 4,6% na mortalidade infantil, representando impacto mais significativo que outras intervenções, como a ampliação do acesso à água (2,9%) ou ampliação de leitos hospitalares (1,3%).

Dentre as principais ações da ESF que repercutiram na redução da mortalidade infantil estão o incentivo ao aleitamento materno, a ampliação do acesso à assistência pré-natal, a atenção ao recém-nascido e aos menores de cinco anos, a prevenção e o manejo de doenças infecciosas (Brasil, 2009a).

Por outro lado, mas também evidenciando o potencial da ESF para a redução das iniquidades sociais em saúde no Brasil, Bezerra-Filho, Kerr-Pontes e Barreto (2007) argumentam que o pressuposto de que reduções substanciais na mortalidade infantil estariam condicionadas a melhorias na qualidade de vida vem sendo questionado, tendo em vista os resultados obtidos a partir das experiências de intervenção do setor saúde, em que a redução de um número expressivo de mortes infantis vem ocorrendo, independentemente de significantes mudanças nas estruturas sociais e econômicas.

Tais evidências apontam a efetividade da ESF sobre a redução da mortalidade infantil, mas decorrem de estudos realizados em níveis de agregação nacional ou regional, o que acaba por limitar a compreensão de como a ESF interfere em nível local, ou mesmo co-

munitário, para alcançar seus melhores resultados, uma vez que os cenários de implementação da ESF são tão variados quanto outras características locais encontradas nas diferentes regiões brasileiras e, mesmo dentro de um mesmo estado, cada município possui suas especificidades, o processo de intervenção é influenciado por fatores que estão além da previsão normativa da política pública, mas que se inserem no próprio contexto social no qual a mesma é implementada. Isso é claramente percebido por Aquino, Oliveira e Barreto (2008), ao postular o município como unidade de análise do impacto da ESF sobre a mortalidade infantil.

Dentro dessa perspectiva, a avaliação em nível local dos resultados obtidos no campo social pela ESF, especificamente quanto à redução da mortalidade infantil, requer a superação do modelo avaliativo clássico, de inspiração funcionalista, exigindo a transcendência da análise de metas estabelecidas, mas voltando-se para as mudanças práticas que ocorreram sob influência da política pública em questão. Ou seja, trata-se de compreender como a ESF influencia a vida das pessoas abrangidas por suas ações e como isso interfere na evolução da mortalidade infantil em âmbito municipal ou mesmo comunitário. Essa ultrapassagem é proposta por Gomes (2001), que também aponta a participação do destinatário ou usuário do programa ou política pública como essencial à compreensão do seu impacto social.

Portanto, para apreender o processo de intervenção social causado pela ESF em nível local, também é preciso ampliar a análise em outras dimensões para além dos resultados quantitativos e da utilização de métodos estatísticos. As dimensões estruturais e processuais da intervenção também devem ser objeto de análise numa avaliação de efetividade em nível local. Trata-se, pois, de uma avaliação *ex-post*, realizada durante ou após a implementação do programa ou política (Silva e Silva 2001), que deve trabalhar também com processos, além da abordagem dos impactos (Lobo, 2001), sendo essencial para a compreensão de como se

operou o impacto social, a descrição rigorosa do processo de implantação e expansão da ESF em nível local, evidenciando a interação entre a política de saúde e a sociedade, investigando o próprio processo de implementação nos diversos estágios da implantação e implementação da ESF em determinado local, que pode ser um município ou uma comunidade específica.

A pesquisa avaliativa com foco na efetividade deve utilizar abordagens metodológicas complementares, a fim de conferir maior compreensão do seu objeto, utilizando as técnicas da pesquisa qualitativa; também é certo que os aspectos quantitativos da atuação da política avaliada são essenciais à determinação do espectro da sua atuação sobre a realidade social. Assim, toda a informação relacionada com a própria implementação e expansão da ESF em um determinado município ou comunidade no período avaliado deve ser analisada, bem como os dados e documentos relacionados com a mortalidade infantil no mesmo local e período.

Esse é um aspecto muito importante da avaliação, já que vai fornecer os elementos objetivos que servirão de parâmetro para ampliar a compreensão da realidade social investigada. O fenômeno social não prescinde da informação, a qual, neste caso, está sobejamente disponível, uma vez que a implantação da ESF em todo Brasil se deu concomitantemente à produção de informações extraídas da própria comunidade, especialmente através do cadastro das famílias acompanhadas, nos quais existem inclusive dados socioeconômicos de grande valor para este tipo de análise.

O Sistema de Informação da Atenção Básica (SIAB) do Ministério da Saúde constitui uma fonte inestimável de informação sobre a atuação da ESF e seus dados estão disponíveis através da ferramenta de tabulação pela *internet*. Da mesma forma os dados da mortalidade infantil são disponibilizados através do Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM), também do Ministério da Saúde, que apresenta todos os dados relacionados com óbito infantil em níveis de agre-

gação municipal, estadual e nacional, comportando a tabulação de suas variáveis que vão desde a data do óbito até dados socioeconômicos da mãe. Imprescindíveis também são os dados sobre nascimentos dos residentes em um determinado local e período, os quais estão de forma similar ao SIM e SIAB disponíveis através do Sistema de Informações sobre Nascimentos (SINASC), também gerido pelo Ministério da Saúde a partir das informações coletadas nos municípios.

Mas, o que se pode extrair desses bancos de dados nacionais que represente um elemento importante para a avaliação da efetividade da ESF para a redução da mortalidade infantil em nível local? Para responder a essa questão precisamos lançar mão da ideia de indicadores de saúde, em especial aqueles relacionados com a mortalidade infantil e a assistência à gestante, ao parto e ao neonato.

Indicadores sociais, de assistência à saúde e de mortalidade infantil

É conhecida a relação entre as condições de vida de uma população e o risco de morte de crianças com menos de um ano de vida, caracterizado pela Taxa ou Coeficiente de Mortalidade Infantil, obtido diretamente através da razão entre os óbitos em crianças menores de um ano de idade e mil nascidos vivos em um determinado espaço geográfico no ano considerado (RIPSA, 2008). Frequentemente é apontada uma estreita relação entre a mortalidade infantil e as condições gerais de vida da população e fatores socioeconômicos, bem como a manutenção das desigualdades sociais em saúde, apesar da redução dos níveis da mortalidade infantil, permanecendo a importância para sua determinação dos processos sociais que comprometem as condições de vida (Costa et al, 2001).

O relatório final da Comissão Nacional so-

bre Determinantes Sociais da Saúde (CNDSS, 2008), indica a persistência das desigualdades econômicas e sociais no país, com reflexos negativos na saúde infantil, em especial nas áreas e regiões de menor desenvolvimento econômico. As desigualdades educacionais e de renda se mostram como as mais importantes variáveis socioeconômicas, quando analisado o seu impacto sobre a evolução da mortalidade infantil. O documento demonstra que, quando a variável de renda familiar é analisada de forma desagregada, o resultado mostra que a mortalidade na infância é sempre superior para os quintis de renda familiar *per capita* mais pobre (CNDSS, 2008).

Para evidenciar aspectos socioeconômicos do município sob análise no momento da implantação da ESF, deve-se lançar mão de indicadores representativos dos principais determinantes sociais da mortalidade infantil, como a taxa de fecundidade total, a renda *per capita*; o Índice de Gini (comumente utilizado para expressar a desigualdade de distribuição de renda); a taxa de analfabetismo funcional em maiores de 15 anos; o percentual de domicílios com água encanada e a taxa de internações locais. A evolução desses indicadores no período analisado é essencial para a compreensão do alcance das ações da ESF para a redução da mortalidade infantil.

Além dos determinantes ligados à escolaridade da mãe e à renda familiar, outros aspectos relacionados aos serviços de saúde também são apontados como importantes para o óbito infantil, tais como: baixo peso ao nascer e o nascimento pré-termo (prematuridade); a duração do aleitamento materno; o estado nutricional da gestante e das crianças e a deficiência de micronutrientes, além das doenças na gestação e na infância. Muito mais ligados aos serviços de saúde estão alguns fatores diretamente relacionados com o acesso à atenção pré-natal, ao parto e puerpério, e ao neonato, bem como ao desenvolvimento da criança. Esses aspectos dependem diretamente da disponibilidade dos serviços de atenção primária no território onde vivem as pessoas, bem como da garantia do acesso e da qualidade dos serviços prestados.

Também é essencial à compreensão da efetividade da ESF para a redução da mortalidade infantil em um município ou comunidade diz respeito ao perfil do óbito infantil encontrado no período analisado e o comportamento dos componentes etários da mortalidade infantil, especialmente quanto às causas básicas, peso ao nascer e evitabilidade. Estima-se que, no Brasil, entre 60% e 70% dos óbitos infantis se dão por causas evitáveis, através da inadequada assistência pré-natal, ao parto e ao neonato (Brasil, 2009a).

Assim, para a avaliação da efetividade das ações desempenhadas no âmbito da APS para a redução da mortalidade infantil, é preciso conhecer como evoluíram os indicadores de mortalidade no período analisado, procedendo-se à análise dos óbitos infantis de residentes, a fim de identificar a composição do óbito infantil naqueles anos. Para essa análise, se devem considerar os componentes do óbito infantil: óbito fetal (antes do parto, feto com mais de 500 gramas e/ou estatura maior que 25 cm ou mais de 22 semanas de gestação); óbito neonatal (óbito de nascido vivo até 27 dias, 23 horas e 59 minutos) subdividido em óbito neonatal precoce (óbito após o parto de nascido vivo com idade de até 6 dias, 23 horas e 59 minutos) e óbito neonatal tardio (óbito após o parto de nascido vivo com idade de até 7 dias até 27 dias, 23 horas e 59 minutos); óbito perinatal (composto pela soma dos óbitos fetais e neonatais precoces) e óbito pós-neonatal (óbito de nascido vivo com idade de 28 dias a 364 23 horas e 59 minutos).

As taxas ou coeficientes de mortalidade infantil por faixa etária são importantes para evidenciar onde a APS está atuando para a redução da mortalidade infantil. As principais taxas relacionadas com a mortalidade infantil são: taxa de mortalidade infantil; taxa de mortalidade neonatal precoce; taxa de mortalidade neonatal tardia; taxa de mortalidade pós-neonatal; e taxa de mortalidade perinatal, que inclui os óbitos fetais (natimortos) (BRASIL, 2009a).

Os dados coletados junto aos sistemas de informação sobre a Atenção Básica, mortalidade e nascimentos, assim como as informa-

ções referentes à evolução do perfil socioeconômico da população abrangida pela ESF no mesmo local e período, podem contribuir muito para a avaliação dos impactos causados pela presença e atuação da política sob exame.

Entretanto, se os dados acima referidos são indispensáveis à avaliação em nível local da efetividade da ESF para a redução da mortalidade infantil, também são insuficientes para a compreensão da dinâmica social que tal intervenção representa para populações locais, especialmente nas regiões mais pobres do país, devendo ser consideradas as informações qualitativas obtidas a partir da percepção dos usuários e dos sujeitos sociais envolvidos diretamente com o processo de implementação da política.

A percepção do usuário na avaliação da efetividade

Com sustentação em Figueiredo e Figueiredo (1986), é possível reconhecer três dimensões de mudanças que pesquisas de avaliação de impactos de políticas ou programas podem considerar, as quais não são necessariamente excludentes, se considerada a natureza do impacto que a política implementada venha causar. Assim, uma mesma política pode trazer tanto impactos objetivos, ao aferir mudanças quantitativas nas condições da população, quanto impactos subjetivos, causando mudanças no estado de espírito da população, e ainda impactos substantivos, ao atuar qualitativamente sobre as condições de vida. Na verdade, as avaliações de efetividade podem ou não contemplar estas três dimensões de mudança, dependendo principalmente, da natureza da política pesquisada e se esta pretende influenciar nessas três dimensões relacionadas com as condições de vida da população (Figueiredo; Figueiredo, 1986). Nesta mesma linha de raciocínio se situam as reflexões de Roche (2002), quando menciona que avaliar o impacto da política é poder dimensionar o alcance social da mudan-

ça efetivamente provocada pela ação realizada frente às necessidades da população.

A implementação da ESF certamente gera impactos objetivos, subjetivos ou substantivos nas condições de vida da população de um determinado local e período, logo, a avaliação da sua efetividade deve abordar a investigação nestas três dimensões, identificando, assim, os impactos objetivos, mas também as mudanças subjetivas e substantivas por ela proporcionadas no cotidiano dos usuários.

Em que pese o caráter experimental das políticas de impacto como é o caso da ESF, e as consequências metodológicas daí advindas para sua avaliação – pesquisas avaliativas de políticas com impacto tendem a usar métodos analíticos experimentais ou quase experimentais que não se adaptam ao universo metodológico da pesquisa social, os analistas destas pesquisas precisam enfrentar todos os problemas metodológicos que estes desenhos analíticos apresentam quando se trata de pesquisa social (Figueiredo; Figueiredo, 1986). Como já dito, uma das maneiras de superar o modelo de avaliação meramente quantitativo é a inserção das dimensões qualitativas nos estudos avaliativos sobre políticas públicas de natureza social.

Desta forma, a avaliação dos efeitos da ESF sobre a mortalidade infantil em nível local, alcançará uma compreensão mais ampla mediante a análise não apenas da relação entre os objetivos, estratégias, conteúdos e resultados da política pública sob exame, mas também da percepção social do impacto produzido. Isso se faz necessário, a fim de aferir a efetividade da ESF em suas dimensões objetivas, substantivas e subjetivas.

A avaliação compreensiva da política social deve considerar múltiplas dimensões de sua atuação, qualificando processos, resultados e impactos (Carvalho, 2001). Dessa forma, a avaliação da efetividade para a redução da mortalidade infantil deve aprofundar o fenômeno social deflagrado pela presença da ESF na comunidade, especialmente junto às usuá-

rias e suas famílias, captando valores, expectativas e representações dos sujeitos partícipes das ações que têm reflexo sobre a melhoria das condições de vida ligadas à saúde que interferem sobre a evolução da mortalidade infantil em nível local.

Para entender o contexto no qual se operam os resultados encontrados e para compreender a dinâmica de um programa social, é preciso o aprofundamento nesse mesmo contexto, descrevendo o que foi executado e como se deu essa execução. Mais do que isso, a captação da percepção das pessoas envolvidas no processo pode fornecer elementos que não estarão disponíveis em nenhuma outra fonte documental. Essa é uma perspectiva multidisciplinar, que requer a utilização de técnicas da pesquisa social e deixa-se influenciar pela sociologia, a ciência política, psicologia e outras áreas do conhecimento (Barreira, 2000).

Tendo em conta que a avaliação de programas sociais é naturalmente complexa e envolve sujeitos com interesses, valores, representações e contextos variados, somente uma abordagem que recorra às diversas técnicas avaliativas disponíveis, mesclando abordagens e métodos, poderá alcançar a profundidade necessária à compreensão desse objeto de estudo.

Assim, a avaliação da efetividade da ESF para a redução da mortalidade infantil, considerando-se um determinado período de tempo a partir da situação anterior à implantação dessa política pública, em uma área geográfica caracterizada como local, numa dimensão municipal ou mesmo comunitária, deve ser caracterizada por uma abordagem pluralista, buscando apreender processos, resultados e impactos, enfocando as relações entre o sistema de ação e a lógica dos atores, buscando a compreensão da efetividade a partir da investigação das mudanças qualitativas significativas e duradouras proporcionadas pela política pública na comunidade, compreendendo seus impactos diretos e indiretos sobre os participantes, usuários e sobre os sistemas sociais coletivos.

Considerações finais

Há necessidade de ampliar o conhecimento sobre os impactos da ESF em nível local. Trata-se de uma importante política social inserida no contexto da saúde pública no Brasil, na qual se reconhece em nível nacional o potencial de amenizar e reduzir iniquidades no campo do acesso à saúde, ainda que o mesmo não aconteça na dimensão econômica da vida social, significando, de todo modo, avanço social pela melhoria da qualidade de vida ligada à saúde, em especial das populações mais pobres.

O foco sobre a mortalidade infantil deve-se à importância desse indicador para a caracterização do desenvolvimento social, qualidade de vida e acesso à saúde através da APS, representada no Brasil pelo modelo assistencial da ESF.

Apresenta-se também a perspectiva de que estudos em nível local que lancem mão de abordagens complementares, com elementos quantitativos e qualitativos, cruzando técnicas da pesquisa em saúde e da pesquisa social, podem proporcionar análises mais compreensivas sobre os impactos sociais

causados pela APS em nível local na redução da mortalidade infantil, evidenciando o processo social deflagrado pela política de saúde como elemento transformador da sociedade pela universalização do direito à saúde.

Para este tipo de estudo é fundamental analisar o processo de implementação local da ESF, a evolução de indicadores de saúde do acompanhamento da gestante e da criança e os indicadores da mortalidade infantil, em seus aspectos epidemiológicos, caracterização dos componentes etários e do perfil da mortalidade infantil.

A avaliação de efetividade, ao considerar os impactos sociais proporcionados pela ESF que repercutiram na evolução da mortalidade infantil em nível local, configura-se como avaliação *ex-post* e toma como foco as mudanças sociais causadas pela política avaliada nas dimensões objetivas, substantivas e subjetivas, para a compreensão mais ampla da dinâmica social, envolvendo também sujeitos atingidos pelas ações da ESF para a redução da mortalidade infantil, a partir da investigação das mudanças qualitativas mais significativas e duradouras, identificando os impactos diretos e indiretos da política sobre os participantes, usuários e sobre os sistemas sociais coletivos.

Referências bibliográficas

- AQUINO, Rosana; OLIVEIRA, Nelson Fernandes de; BARRETO, Maurício Lima. Impacto do Programa de Saúde da Família na redução da mortalidade infantil em municípios brasileiros. *American Journal of Public Health*, janeiro de 2009.
- ARRETCHE, Martha T.S. In: RICO, Elizabeth Melo (org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. 3^a. ed. São Paulo: Cortez: Instituto de Pesquisas Especiais, 2001, p. 29-40.
- BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre. *Avaliação participativa de programas sociais*. São Paulo: Veras Editora; Lisboa: CPITHS, 2000, p 17-54.
- BEZERRA-FILHO, José Gomes; KERR-PONTES, Lígia Regina Sansigolo; BARRETO, Maurício Lima. Mortalidade infantil no Ceará. *Revista Brasileira de Saúde Materna Infantil*, Recife, v. 7, n. 2, abr./jun., 2007, p. 135-142.
- BRASIL. Constituição. *Constituição da República Federativa do Brasil* (1988). Brasília: Senado Federal; 2006.
- _____. Ministério da Saúde. *Política nacional de atenção básica*. Série Pactos pela Saúde 2006, v. 4. Brasília: Ministério da Saúde, 2006a.

- _____. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. Disponível em <http://dtr2004.saude.gov.br/dab/historico_cobertura_sf.php> Acesso em: 10 jul. 2009.
- _____. Ministério da Saúde. *MANUAL dos Comitês de prevenção do óbito infantil e fetal*. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2009a.
- CARVALHO, Maria do Carmo Brandt de. Avaliação participativa - uma escolha metodológica. In: RICO, Elizabeth Melo (org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. 3ª. ed. São Paulo: Cortez: Instituto de Pesquisas Especiais, 2001, p. 87-94.
- CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. *Avaliação de projetos sociais*. Disponível em: <www.aidsalliance.org/apoio-ong/resources/0202088p04.pdf> Acesso em: 6 jun. 2009.
- COMISSÃO NACIONAL SOBRE DETERMINANTES SOCIAIS DA SAÚDE. *Relatório Final*. Disponível na *Internet* em: <<http://www.determinantes.fiocruz.br/comissao.asp>> Acesso em: 15 out. 2009.
- COSTA, Maria da Conceição Nascimento; AZI, Paula de Almeida; PAIM, Jairnilson Silva SILVA, Lígia Maria Vieira da. Mortalidade infantil e condições de vida: a reprodução das desigualdades sociais em saúde na década de 90. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 3, mai./jun., 2001, p. 555-567.
- FIGUEIREDO, Marcos Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. *Análise e Conjuntura*, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, set./dez., 1986, p. 107-127.
- GOMES, Maria de Fátima Cabral Marques. Avaliação de políticas sociais e cidadania: pela ultrapassagem do modelo funcionalista clássico. In: SILVA e SILVA, Maria Ozanira (org.). *Avaliação de Políticas e Programas Sociais: teoria e prática*. São Paulo: Veras Editora, 2001, p. 17-36.
- LOBO, Thereza. Avaliação de processos e impactos em programas sociais: algumas questões para reflexão. In: RICO, Elizabeth Melo (org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, Instituto de Pesquisas Especiais, 2001, p. 65-74.
- MACINKO, James; GUANAIS Frederico.C.; SOUZA, Maria de Fátima Marinho de. An evaluation of impact of the Family Health Program on infant mortality in Brazil, 1990-2002. *Journal of Epidemiology and Community Health*, 2006, n. 60, p. 13-19.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. *Alma-Ata*. In: Conferência Internacional sobre Cuidados Primários de Saúde. Brasília, 1979.
- RIPSA. *Indicadores básicos para a saúde no Brasil: conceitos e aplicações. Rede Interagencial de Informação para a Saúde – Ripsa*, 2ª. ed, Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde, 2008.
- ROCHE, Chris. *Avaliação de impacto dos trabalhos em ONGs: aprendendo a valorizar as mudanças*. 2ª ed. São Paulo: Cortez: ABONG; Oxford: OXFAM, 2002.
- SILVA e SILVA, Maria Ozanira da. Avaliação de políticas e programas sociais: aspectos conceituais e metodológicos. In: SILVA e SILVA, Maria Ozanira (org.). *Avaliação de Políticas e Programas Sociais: teoria e prática*. São Paulo: Veras Editora, 2001, p. 37-93.
- SULBRANDT, José. La evaluación de los programas sociales: una perspectiva crítica de los modelos usuales. In: KLIKSBURG, Bernardo (compilador). *Probreza, un tema inpostergable: nuevas respuestas a nivel mundial*. México: Fondo de Cultura Económica. CLAD; Artes Gráficas, 1993, p. 309-350.
- UNICEF. *Situação mundial da infância 2008 – Caderno Brasil*. Brasília: UNICEF, 2009. Disponível na *Internet* em: <<http://www.unicef.org.br>> Acesso em: 05 set. 2009.

Resumen: Se trata de un estudio bibliográfico que aborda aspectos teóricos y metodológicos de una evaluación de la eficacia de la Estrategia de Salud de la Familia para la reducción de la mortalidad infantil a nivel local. A partir de una revisión bibliográfica, se destacaron los aspectos relevantes para analizar el impacto de la política sanitaria denominada Salud de la Familia sobre la mortalidad infantil, y de los cambios proporcionales en la realidad social de las personas expuestas a él en las dimensiones objetivas, subjetivas y substantivas. Presenta los indicadores para esta evaluación y las contribuciones de que el usuario puede dar a la investigación evaluativa, ya que la evaluación de la efectividad de una política pública debe considerar los procesos y resultados, sino también la percepción de las personas expuestas a él. Contribuir en última instancia a la construcción de una cultura de la evaluación de la gestión sanitaria a nivel local, aumentando la visibilidad social y la mejora de su calidad.

Palabras claves: Atención Primaria a la Salud, Evaluación de Efectividad, Mortalidad Infantil.

Résumé : Il s'agit d'une étude bibliographique qui aborde les aspects théoriques et méthodologiques d'une évaluation globale de l'efficacité de la stratégie de santé de la famille dans la réduction de la mortalité infantile au niveau local. D'après un examen de la littérature, sont mis en évidence les aspects à analyser: l'impact des politiques de santé sur la mortalité infantile, et la modification dans une proportion de la réalité sociale des personnes exposées à elle dans l'objectif, subjectif et de substantiel. Présente les indicateurs qui peuvent appuyer cette évaluation et les contributions de l'utilisateur peut étendre la recherche évaluative, depuis l'évaluation de l'efficacité d'une politique publique doit tenir compte des processus et des résultats, mais aussi la perception des personnes exposées. Contribuer à terme à la construction d'une culture de l'évaluation de la gestion de la santé au niveau local, d'accroître la visibilité sociale et l'amélioration de leur qualité.

Mots clefs: Soins de Santé Primaires, Santé de la Famille, Évaluation des efficacités, Mortalité infantile. (révisée)

Esterilização Feminina no município de São José do Cedro/SC: Planejamento Familiar como método contraceptivo?

Feminine Sterilization in the city of São Jose do Cedro/SC: Planning or Contraceptive Method?

Esterilización feminina en el municipio de São José do Cedro/SC: Planificación o anticoncepción?

Stérilisation Fémine dans la munícipe de São José do Cedro/SC: Planification des naissances (Planning familial) ou méthode de contraception?

Sirlei Favero Cetolin¹

Clarete Trzcinski²

Aline Wartha³

Simone Kelly Cetolin⁴

Resumo: O artigo resulta de um estudo sobre a utilização da esterilização feminina no município de São José do Cedro/SC. Objetivou investigar junto a mulheres que realizaram o procedimento, os motivos que as levaram a realizar a laqueadura tubária como opção de método contraceptivo. A investigação surgiu no Grupo de Estudos sobre o Estado, Políticas e Práticas Sociais da UNOESC, por informações obtidas na 1ª Gerência Regional de Saúde de Santa Catarina, que afirmam a existência significativa de mulheres que procuram a laqueadura tubária pelo SUS. Para a obtenção dos dados, utilizou-se um questionário com perguntas abertas e fechadas, aplicado a 37 (trinta e sete) mulheres que realizaram a laqueadura tubária no ano de 2007 no referido município. Deste universo foram selecionadas seis mulheres, utilizando-se como critério de escolha a faixa etária de 25 a 35 anos por ocasião da realização da cirurgia. Os resultados obtidos demonstram falta de compreensão sobre o planejamento familiar, sobre os métodos contraceptivos disponibilizados pela esfera pública e reafirmam a perpetuação das desigualdades históricas, presentes nas relações de gênero, que expressam a condição da mulher, como principal responsável pela utilização dos métodos contraceptivos e/ou na decisão de como “planejar a família”.

Palavras-chave: Planejamento Familiar, Cidadania, Saúde Pública, Relações de Gênero.

Abstract: This article is the result of a study regarding the use of the feminine sterilization in the city of São José do Cedro/SC. The study aimed to investigate the reasons that lead the women to perform the tubal ligation as a contraceptive method. The inquiry was raised in the Studies Group on the State, Politics and Social Practices at UNOESC, mainly through information obtained in the First Health Regional Management of Santa Catarina, that affirm the significant existence of women who seek for the tubal ligation through SUS. In order to obtain the data a questionnaire with open and closed questions was used on 37 (thirty and seven) women who performed the tubal ligation in 2007 in the city of São Jose do Cedro/SC, out of this 37 women, 6 (six) were selected, using as choice criteria the age range between 25 and 35 years old. The main results found demonstrate the lack of understanding on the familiar planning, on the contraceptive methods available in the public sphere and, reaffirmed the perpetuation of the historical inequalities present in gender relations that express the women's condition as main responsible for the use of contraceptive methods and/or the decision “to plan the family”.

Keywords: Familiar planning, Citizenship, Public Health, Relations of Gender.

Introdução

A análise apresentada neste artigo tem como tema o Planejamento Familiar trazendo como objeto de estudo a laqueadura tubária no município de São José do Cedro. Para melhor compreensão da proposta, o artigo apresenta um resgate histórico acerca do planejamento familiar no Brasil, pois o mesmo tem sido marcado por importantes discussões, possuindo uma participação muito pequena das mulheres na tomada de decisões. Somente a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 é que os direitos de autonomia reprodutiva foram sendo conquistados pela população brasileira.

Diante de toda uma conjuntura de lutas é que a lei nº 9.263 de 12 de janeiro de 1996 foi sancionada, esta configura-se na lei do Planejamento Familiar e estabelece à família o direito da escolha de ter ou não filhos, por meio de orientações e métodos anticoncepcionais seguros e ofertados pelo estado.

A realização de estágios supervisionados do curso de Serviço Social da UNOESC Campus de São Miguel do Oeste tem constatado que, em municípios têm ocorrido um considerável aumento na busca da esterilização feminina como um dos possíveis métodos contraceptivos oferecidos pelo estado. Dentre os municípios que apresentam tal realidade, encontra-se São José do Cedro/SC, onde realizou-se uma investigação objetivando identificar os principais motivos que levaram mulheres daquele município a optar pelo método contraceptivo da laqueadura tubária, haja vista que existem critérios para a realização do mesmo, pois trata-se de um método irreversível que não previne contra as DST's e AIDS e somente deve ser realizado sessenta dias após o parto. Acredita-se que a relevância do referido estudo está em perceber se existe falta de orientações sobre o planejamento familiar como um direito que deve ser assegurado pelo estado.

Família e planejamento familiar

Ao se pensar sobre o planejamento familiar, é importante fazer referência ao que significa planejar. Para Ferreira (1993, p. 426) "planejar é fazer o plano ou planta, projetar, traçar", ou seja, consiste em um conjunto de ações integradas para tornar realidade um objetivo futuro, possibilitando a tomada de decisões antecipadamente.

Desse modo, planejar a família permite às pessoas e/ou casais a oportunidade de escolher entre ter ou não filhos de acordo com seus planos e expectativas, analisando a ocasião oportuna. A lei nº 9.263 de 12 de janeiro de 1996 em seu art. 4º coloca "O planejamento familiar orienta-se por ações preventivas e educativas e pela garantia de acesso igualitário a informações, meios, métodos e técnicas disponíveis para a regulação da fecundidade" (Art. 4º).

No decorrer da história, o planejamento familiar⁵ tomou rumos diferentes, no início havia a conotação de que serviria como um aporte para a diminuição da natalidade nos países subdesenvolvidos, atualmente o planejamento familiar esta sendo usado como uma opção dos indivíduos e famílias decidirem como, quando e quantos filhos querem ter.

A socialização do planejamento familiar instiga a referendar sobre as várias formas de famílias existentes e como estas inserem em seu contexto histórico o planejamento familiar como opção de vida.

Vale lembrar que, ao longo da história da humanidade, o conceito família foi sofrendo inúmeras transformações. Nesse aspecto, a família tradicional é conhecida como família nuclear. "As expectativas em relação à família estão, no imaginário coletivo, ainda impregnadas de idealização, das quais a chamada família nuclear é um dos símbolos" (Carvalho, 2000, p. 13). Referindo-se ao surgimento do modelo de família nuclear, a literatura indica que esta existe há muito tempo.

Entretanto, foi no século XVIII que se completou o surgimento da família denominada nuclear composta por pai, mãe e filhos. Esta família nuclear era uma família burguesa em que o pai, via de regra, vivia do comércio, de uma profissão liberal ou de uma função pública, a mãe é quem cuida do lar, sua limpeza e organização e os filhos já estudam em colégios, a partir de certa idade (Chastinet, 2003)

No entanto, há de se destacar que ao longo dos tempos este modelo de família foi se reconfigurando e, na sociedade de hoje encontramos vários e diferenciados modelos de famílias, como por exemplo, famílias de homossexuais, famílias com pai e mãe sem a presença de filhos, famílias em que o pai assume toda a responsabilidade, não havendo a presença da mãe (ou ao contrário).

Nos anos de 1990, com a reforma do estado em curso, “[...] as redes de solidariedade e sociabilidade engendradas a partir da família ganham importância na política social [...]” (Carvalho, 2000, p. 15). As lutas e conquistas dos movimentos sociais, não só transformaram a sociedade como também o conceito de família tomou nova definição deixando de lado preconceitos, diferenças, tornando-se mais inclusiva.

A família em todo seu contexto histórico traz uma luta de desigualdades, e frequentes atentados “[...] aos direitos humanos, exploração e abuso, barreiras econômicas, sociais e culturais ao desenvolvimento integral de seus membros” (Kaloustian, 2000, p. 12). Dessa forma, torna-se necessária a intervenção de políticas públicas direcionadas a esta demanda.

A família brasileira, em meio a discussões sobre a sua desagregação ou enfraquecimento, está presente e permanece enquanto espaço privilegiado de socialização, de práticas de tolerância e divisão de responsabilidades, de busca coletiva de estratégias de sobrevivência e lugar inicial para o exercício da cidadania sob parâmetro da igualdade, do respeito e dos direitos humanos (Kaloustian, 2000, p. 11).

Bilac (2000, p. 35) completa “[...] sur-

gem novos *status* familiares aos quais correspondem novos papéis e que ainda não dispõem de nomenclatura em nossa classificação de parentesco”. Desse modo, para melhor compreender as transformações torna-se indispensável detalhar a família, suas relações e a inserção mulher no planejamento familiar. Atualmente no Brasil o planejamento familiar é tema do cotidiano, discutido amplamente em escolas, grupos familiares e mídia, destacando o aborto, a mortalidade materna, a esterilização, a reprodução assistida e muitos outros temas relacionados à procriação.

Ao considerar que o crescimento demográfico e o aumento da pobreza geraram no Brasil e no mundo, o agravamento das condições de vida da população, este passou a ser preocupação expressa no discurso dos líderes políticos do mundo capitalista, evidenciando-se o interesse de conhecer mais detalhadamente o processo de fecundidade humana e suas implicações na dinâmica demográfica.

A implantação e expansão dos serviços de planejamento familiar no país foram iniciadas em 1965, seguindo a estratégia política das instituições internacionais, que foram as principais responsáveis, junto ao estado (mesmo que pautados em serviços de planejamento familiar oferecidos por instituições de saúde), os Movimentos de Mulheres, profissionais da saúde e a Igreja (Pacheco, 1983, p. 27).

A primeira instituição a desenvolver programas de planejamento familiar no Brasil foi a BEMFAM (Sociedade do Bem-Estar da Família) criada em novembro de 1965, quando um grupo de médicos apresentou, durante o Congresso de Ginecologia e Obstetria, realizado no Rio de Janeiro, a proposta de que deveria ser implantado no país um serviço de planejamento familiar como uma forma de reduzir o número de abortos provocados, que levavam muitas mulheres à morte e sobrecarregavam os serviços de assistência médica, previdenciária e beneficente (Rodrigues, 1990, p. 20).

Parafrazeando Rodrigues (1990, p. 22),

em 1981 surgiu a ABEPF (Associação Brasileira de Entidades Brasileiras de Planejamento Familiar), que congregava núcleos de planejamento familiar que estavam funcionando, e tinham por finalidade reduzir as taxas de natalidade populacional através da expansão do uso de anticoncepcionais no país. Segundo Pacheco (1981 p. 78-79) no ano de 1970 começaram a ser distribuídas pílulas nas aldeias do Norte do Brasil para que o controle de natalidade se efetivasse, porém, foi somente em 1980 que a BENFAM intensificou sua campanha com proposições contra a natalidade.

Nessa época, os Estados Unidos investiam milhões em pesquisas e estudos para encontrar novas técnicas de esterilização em todo o mundo. Assim, tudo o que era descoberto como novo na esterilização era muito divulgado, tanto que nos Estados Unidos eram distribuídos cartazes com o seguinte dizer: “após dois ou três filhos o melhor remédio é a esterilização” (Pacheco, 1981, p. 81).

De acordo com Pacheco (1981, p. 82-83), foi realizada no Brasil uma conferência para tentar incluir a vasectomia e a ligadura como forma de planejamento familiar, esta foi hostilizada por bispos e alguns membros da sociedade, os mesmos declaravam: “Não aceitamos a alegação oficial de que tais operações só serão feitas por indicação clínica confirmada por junta de três médicos, por isso que nada mais fácil do que contestar a indicação médica obtendo assinaturas necessárias. Lamentavelmente no Brasil há também médicos capazes de tais atos” (Pacheco, 1981, p. 83). Neste momento não foram oficialmente incluídas no planejamento familiar a ligadura e a vasectomia, pois eram tidas como operações “mutilantes” e irreversíveis de homens e mulheres (Pacheco, 1981, p. 84).

O próximo passo do governo na tomada de medida para o controle social foi à criação do PAISM (Programa de Assistência Integral a Saúde da Mulher) em 1983, como mecanismo de abordagem da saúde da mulher que atua nas questões relativas ao planejamento familiar, adotando medidas e políticas para que a população tenha acesso

aos meios de contracepção (Osis, 1998 p. 27).

O planejamento familiar, por várias décadas, foi impulsionado pelas sociedades civis, só em 1988 com a Constituição Federal, pela primeira vez na história foi incluído no contexto constitucional.

O planejamento familiar previsto na Constituição de 1988 passa a introduzir-se como garantia constitucional. No ano de 1996, precisamente no dia 12 de janeiro, o planejamento familiar foi promulgado na lei 9263/96, considerado uma ação de saúde pública garantindo à população o direito de escolher quais formas utilizar para o planejamento de sua família, haja vista que oferece os métodos e técnicas de contracepção científica legalmente aceitas, mediante acompanhamento médico, colocando ao poder público o dever de propiciar os recursos necessários. As instâncias gestoras do Sistema Único de Saúde, em todos os seus níveis, na prestação das ações previstas no *caput*, obrigam-se a garantir, em toda a sua rede de serviços, no que diz respeito à mulher, ao homem ou ao casal, programas de atenção integral a saúde, em todos os ciclos vitais [...]. (Lei 9263/96, parágrafo único). Deve-se enfatizar que, planejamento familiar não se restringe apenas à opção de ter filhos ou em não os ter em determinado momento, de forma geral, planejamento familiar significa oferecer meios que possibilitem planejar o tamanho de suas famílias, decidindo quando e quantos filhos desejam ter, por meio da oferta de orientações e de métodos anticoncepcionais eficazes e seguros, respeitando a liberdade de escolha de cada um.

Relações de gênero e responsabilidades na concepção dos filhos

As relações de gênero no interior das famílias é tema de importantes discussões, ao mesmo tempo em que várias formas de fa-

mília vão surgindo e se transformando, surge também um novo olhar para as questões feministas ou a situação da mulher perante a vida social e familiar. As modificações ocorridas nos papéis sociais de homens e mulheres nas mais diversas esferas, sendo individual, familiar ou coletiva, nos fornece matéria para esclarecer a definição de gênero. Saffioti (1992, p. 219) coloca “gênero é um elemento constitutivo das relações sociais, baseado em diferenças percebidas entre os sexos, e gênero é também a maneira primordial de significar relações de poder”.

As relações de gênero interferem nas preferências reprodutivas e na fecundidade dos casais, algumas mulheres têm mais filhos que gostariam de ter, isso constitui indício do papel das desigualdades de poder entre maridos e esposas no que interfere na decisão sobre questões reprodutivas. As mudanças ocorridas atualmente são evidentes nas relações das famílias, estas foram impulsionadas, sem dúvida, pelas mulheres quando descobriram a possibilidade de controlar a reprodução. Até o século XVIII a mulher era submissa ao homem, não podendo ela manifestar-se contra seu marido, trabalhar fora de casa, tomar decisões relacionadas à fecundação e sua sexualidade, assim, sem conseguir ter uma vida independente. A autoridade masculina era constantemente resposta no processo de constituição e de reprodução da família nuclear, no curso do qual um homem genérico se tornava marido e pai, portanto, chefe de uma família específica. Consequentemente, a autoridade marital e parental envolvia o controle exercido sobre os componentes da família de acordo com o gênero (Romanelli, 2000).

No século XVIII, a única finalidade da mulher no casamento era a procriação, e assumir para si todos os cuidados com os filhos, casa e marido, não tendo direito de tomar decisões referente a sua vida íntima e familiar.

A construção de família como unidade de sexos diferenciados tem importante função social porque é o lugar natural onde um homem e uma mulher mantêm – de acordo com

as características biológicas e culturais – relações sexuais e das quais, nasce uma criança (Fagundes, 2002, p. 129). Porém, em meados dos anos 1970, intensificadas as lutas feministas “[...] sobre a centralidade das questões relativas à sexualidade e à reprodução [...]”, Pitanguy (1999 apud Mesquita, 2008, p. 2), várias mudanças começaram a surgir na sociedade brasileira, e as mulheres com suas organizações deixaram de lado a submissão, lutando para que seus direitos fossem garantidos, mostrando para o mundo o seu poder.

A grande evolução dos meios contraceptivos e a separação da vida sexual da reprodutiva são os principais responsáveis pelas mudanças nas relações de gênero e nas lutas/movimentos de mulheres.

As mulheres [...] apresentaram um movimento que oscila entre a liberação e a opressão em relação aos modelos e práticas vigentes a respeito do planejamento familiar, que é compatível com as contradições do seu meio socioeconômico, político e cultural [talvez] porque os processos de conscientização não são lineares, tendo seus altos e baixos (Minella, 1998 p. 73).

Em meados da década de 1970 as questões feministas estavam crescendo diante da sociedade, também começam a ser destacadas questões sobre maternidade, filhos (como evitá-los ou como tê-los na hora certa), ausência de serviços públicos de assistência a saúde, a falta de saneamento básico, falta de água e várias outras situações que envolvam o bem-estar da família (Teles, 2003, p. 144).

As mulheres almejavam principalmente a separação da vida reprodutiva da vida sexual, “o apelo à sexualidade livre e prazerosa”⁶, poder vivenciar as relações sexuais intensamente com seus parceiros. A primeira fase de libertação da mulher se estabelece quando ela começa a conhecer seu próprio corpo, suas necessidades e meios de controlar a fertilidade. A partir da década de 1960 foi lançada em escala mundial a pílula anticoncepcional, separando a sexualidade da reprodução interferindo decisivamente na

sexualidade feminina. Esta criou condições para que a mulher deixasse de ter sua vida e sexualidade amarrada à maternidade, “recriou o mundo subjetivo feminino e, aliado a expansão do feminismo, ampliou as possibilidades de atuação da mulher no mundo social” (Sarti, 2000, p. 21). Há de se destacar que as desigualdades nas relações de gênero ainda existem no meio familiar, a qual também influencia de maneira significativa na decisão correta da mulher, que muitas vezes toma para si a decisão na vida reprodutiva.

O caso da esterilização feminina no município de São José do Cedro/SC

De acordo com Jardim e Brauner (2005, p.12) “[...] a esterilização voluntária feminina foi, e ainda é, um dos métodos mais utilizados pelas mulheres para o controle de sua fecundidade nos países latino-americanos”. No Brasil, esse índice não é diferente, a ausência no setor público de políticas de saúde na área de planejamento familiar explica, em grande medida, o uso indiscriminado da cirurgia de laqueadura tubária em brasileiras. Ensejou a ação de clínicas e serviços privados de controle de natalidade, que agiram livremente durante o período da ditadura militar (Jardim; Brauner, 2005, p.12).

No município de São José do Cedro/SC, pela existência de grande número de mulheres e famílias à procura do método de esterilização feminina, a Secretaria Municipal de Saúde adotou uma lista de inscrições como forma de cadastrar todas as mulheres que tinham a pretensão de realizar a laqueadura tubária. Esta lista foi analisada conforme número de inscrição e necessidade. Porém, o fator preocupante é que, no período de janeiro a agosto de 2007 estavam inscritas aproximadamente 30 mulheres, sendo que o município, segundo dados do IBGE (2000), apresentado pelo projeto SIS- Fronteira (2009) possui apenas 13.556 habitantes.

A análise dos resultado obtidos demonstra que dentre as mulheres participantes da pesquisa, duas entrevistadas possuem quatro filhos; uma mulher possui seis filhos; uma entrevistada possui cinco filhos; uma entrevistada possui três filhos e uma entrevistada possui dois filhos.

Em relação aos filhos, percebeu-se que todas as participantes da pesquisa possuem uma quantidade de filhos adequada para que o método pudesse ser realizado, haja vista que no capítulo I art. 10 da Lei do Planejamento Familiar, dispõe dentre outros requisitos para a realização da laqueadura que só é “permitida à esterilização em homens e mulheres com dois filhos vivos”. (Lei nº9.263/96 capítulo I). No que se refere à profissão das participantes da pesquisa, observou-se que a maioria, quatro das entrevistadas são agricultoras e duas das entrevistadas são donas de casa. Destaca-se que a maioria das pesquisadas exercem trabalhos na agricultura, percentual considerado esperado já que, no município de São José do Cedro de acordo com o IBGE (2000) a população rural é de 7.019 habitantes e a população urbana corresponde a 6.659 habitantes. Em relação a renda mensal da família, constatou-se que três das entrevistadas recebem mensalmente de R\$ 101,00 a R\$ 150,00 reais; uma entrevistada recebe de R\$ 50,00 a R\$ 100,00 reais; uma entrevistada recebe de R\$ 400,00 a R\$ 450,00 reais, e, uma entrevistada recebe de R\$ 451,00 a R\$ 500,00 reais mensais. A realidade encontrada reforça as desigualdades de renda existentes em nosso país, ou seja, a maioria das participantes da pesquisa possui renda familiar mensal inferior a um salário mínimo vigente, outra questão não menos importante é que, a maioria das pesquisadas citam que recebem auxílio mensal do Programa Bolsa Família, Programa do Governo Federal que beneficia famílias em situação de pobreza e que possuem renda inferior a R\$120,00 reais. Vale salientar que este auxílio esta incluso no valor respondido por cada entrevistada em relação à renda familiar. A maioria das entrevistadas, o que

corresponde a cinco mulheres, possui uma organização familiar com pai, mãe e filhos e apenas uma das entrevistadas aponta que sua organização familiar como monoparental, ou seja, apenas ela e os filhos. Destaca-se que a entrevistada nº 1 aponta que não está com a guarda dos filhos, pois os mesmos foram retirados da família pelo Conselho Tutelar, porém esta ainda responde que sua organização familiar é pai, mãe e filhos.

Como já foi mencionado anteriormente, a relação de família e principalmente a organização da mesma vem tomando rumos diferentes no decorrer da história, haja vista que a família nuclear⁷ sempre foi ilustrada como o modelo de família ideal, que apresenta o estereótipo de pai, mãe e filhos. Neste viés Romanelli (2000, p.76) aponta que, [...] a vivência familiar nunca é apenas a reposição de formas de conduta ou de modelos já estabelecidos, nem a família é instituição dedicada a assegurar a continuidade inalterada do processo de reprodução social. Ao contrário, a ação da família, como grupo de convivência, é marcada por uma dinâmica intensa, que demanda de seus integrantes um constante exercício de repensar o presente e o futuro, o que os leva a reorganizarem continuamente suas estratégias. Todas as mulheres são de religião católica. A religião é uma opção de cada ser humano, porém ela pode interferir na vida sexual e familiar das mulheres. Pois há religiões que não aceitam a utilização de certos métodos anticoncepcionais e incentivam que a relação sexual deve somente acontecer com finalidade de procriação.

Para Barroso (1984), o crescimento da esterilização representa realidades muito diferentes para diferentes grupos sociais e muitas vezes os dados não mostram as divisões de classe, de raça e de sexo que estão por trás das estatísticas. Estudos realizados sobre população e contracepção têm sido unânimes em destacar o considerável avanço da prática da esterilização feminina nas últimas décadas em todo o país. Sem dúvida, pode-se indicar que este avanço é causado pelo acelerado processo de urbaniza-

ção, as expansões das relações capitalistas de produção e nas mudanças culturais (Minella, 1998).

Barroso (1984) aponta que em diversos graus e modos, mulheres em diferentes países, ocupações, classes, raças, idades e situações conjugais encontram suas decisões reprodutivas estruturadas por um conjunto de condições sobre as quais têm muito pouco controle. Alguns autores, dentre eles Minella (1998) destacam que a maior preocupação é que ao invés de utilizar tantos outros métodos reversíveis indicados pelo Planejamento Familiar, as mulheres optam pela laqueadura tubária que até o momento é considerada irreversível, já que a porcentagem de chances de que uma nova cirurgia devolva a mulher sua capacidade de reprodução ser muito pequena.

No decorrer da pesquisa, as entrevistadas foram questionadas sobre os motivos que as levaram a realizar a laqueadura tubária como método contraceptivo. Obteve-se como resultado que para 66,7% das participantes o número de filhos como um dos motivos que as levaram a escolha de um método irreversível. No entanto, percebeu-se na entrevista através da fala, que uma delas, não possui clareza sobre o método, pois confundindo-o com cesariana quando fala que já realizou três laqueaduras. Outras apontam problemas com a saúde como um dos principais motivos da escolha do método. É importante lembrar que, na sociedade em que vivemos, a organização social ao longo do processo de consolidação da sociedade capitalista permitiu que várias transformações ocorressem, principalmente em relação à formação da família, percebendo-se uma diminuição no número de filhos, haja vista que o mercado de trabalho não oferece oportunidades adequadas para toda a população. Deve-se destacar a falta de informações para com essas mulheres, sobre outros tipos de métodos anticoncepcionais tais como DIU, pílulas e preservativos os quais também são recomendados e orientados pelo planejamento familiar. De acordo com Ministério da Saúde (2009), o método contra-

ceptivo mais utilizado pelos brasileiros é a pílula, haja vista que é o método menos prejudicial à saúde e possui uma probabilidade muito pequena de gravidez, porém não previne contra doenças sexualmente transmissíveis. Dessa forma, ao serem questionadas sobre qual o método contraceptivo utilizado anteriormente à laqueadura, todas as entrevistadas apontaram que utilizavam a pílula como método contraceptivo.

De acordo com Pacheco (1981), a evolução das pílulas contraceptivas femininas deu-se na década de 50 nos Estados Unidos, aqui no Brasil as pílulas começaram a surgir na passagem da década de 1960 para a de 1970, estas eram doadas pela BENFAM.

A lei que regulamenta os métodos contraceptivos cientificamente comprovados, também possui algumas restrições. A principal delas é em consequência da laqueadura, a qual as orientações devem ser realizadas com as usuárias e após assinar um termo para que tenha um tempo maior para pensar. É condição para que se realize a esterilização o registro de expressa manifestação da vontade em documento escrito e firmado, após a informação a respeito dos riscos da cirurgia, possíveis efeitos colaterais, dificuldades de sua reversão e opção de contracepções reversíveis existentes (Lei nº 9.263). Outra questão pertinente é a participação masculina no que diz respeito à tomada de decisão sobre os métodos contraceptivos, o índice de vasectomia realizada nos municípios regionais é muito inferior ao de índice de laqueadura, isso se atribui a questão cultural existente na sociedade de que cabe a mulher a responsabilidade dos cuidados para não engravidar. A atuação do homem perante este tema é um assunto polêmico, haja vista que as relações de gênero existentes em nosso meio ainda estão pautadas na responsabilidade da mulher em relação à escolha dos métodos contraceptivos, na questão referente à escolha do método contraceptivo, percebe-se que 66,7% das entrevistadas, quatro das mulheres tiveram a participação do marido para tomar a decisão; 33,3% das entrevistadas, duas mulheres to-

maram a decisão de realizar a laqueadura tubária sozinhas sem a interferência do marido. É importante salientar que no contexto dos direitos reprodutivos, a liberdade de escolha é fundamental para optar por um método contraceptivo de forma livre e informada, as mulheres precisam conhecer e ter acesso a todos os métodos anticoncepcionais cientificamente aprovados e disponíveis, escolhendo aquele que seja mais adequado às suas características e às suas condições de vida e com a participação de seu cônjuge e/ou parceiro. No entanto, ao serem questionadas sobre o conhecimento de outros métodos contraceptivos observou-se que 3 (três) das entrevistadas um percentual de 50,0% das mulheres responderam que não tinham conhecimento de outros métodos a não ser a pílula e a laqueadura, é importante destacar os diversos métodos existentes e que são encontrados gratuitamente nas Unidades de Saúde dos municípios; três entrevistadas, 50,0% das mulheres responderam que possuíam clareza da existência de outros métodos, e mesmo sabendo que a laqueadura é um método irreversível preferiram optar por ele.

Dentre os vários métodos contraceptivos existentes, destaca-se a vasectomia, método de esterilização realizado pelo homem que pode, dependendo do caso ser revertido se o homem optar, ao perguntar por que o companheiro não optou pela vasectomia, as participantes sustentaram alguns mitos que se configuram em expressões das desigualdades nas relações de gênero. Assim, duas das entrevistadas 33,3% responderam simplesmente que o marido não quis e outros familiares não aprovavam o método. De acordo com o Ministério da Saúde (2006) não existem fatores que indicam a laqueadura e/ou a vasectomia como métodos prejudiciais à saúde ou que tragam mudanças para o corpo das mulheres e/ou dos homens que a realizaram ao serem questionadas se houve alguma mudança nos seus corpos após a realização do método, quatro entrevistadas responderam que não houve nenhuma mudança.

Cabe apontar que todas as entrevistadas responderam que tiveram orientação sobre

o método contraceptivo da laqueadura, porém constata-se com as respostas, que as informações não foram suficientes para explicar e deixar claro para as mulheres qual a relação do método e seu corpo ou que posteriormente não teriam a oportunidade de terem outros filhos.

Por ser um método irreversível, a lei sobre o planejamento familiar aponta que as pessoas que desejam realizar a laqueadura e a vasectomia, devem receber as devidas orientações e posteriormente assinar um Termo de Compromisso, este deve ser assinado com 60 (sessenta) dias antes da realização da cirurgia, dessa forma a família tem um tempo maior para pensar se realmente desejam não ter mais filhos. Este termo foi assinado por cinco das entrevistadas

Reitera-se que a laqueadura é um método contraceptivo irreversível, por isso se dá tanta ênfase na utilização segura e clara do mesmo, para que não haja possíveis arrependimentos, haja vista que as mulheres que realizam o método não poderão ter mais filhos biológicos. Dessa forma, para entender qual a perspectiva das mulheres entrevistadas, perguntamos se elas sabem se há uma maneira de reverter a cirurgia. Dessa forma, observamos que três responderam que sabem que não há como reverter a cirurgia, e, outras duas apontaram que não sabem se é possível reverter a cirurgia. Diante desse questionamento, cinco mulheres apontaram que não possuem a intenção de reverter; já uma aponta que gostaria de reverter a cirurgia, pois gostaria de ter mais filhos.

O planejamento familiar é o grande marco na evolução dos métodos contraceptivos, principalmente em relação aos métodos de esterilização. Dessa forma, perguntou-se qual o entendimento das mulheres sobre o Planejamento familiar. O entendimento das mesmas sobre o que é o planejamento familiar é frágil, pouco destacado perante a família; outra percepção da pesquisa é que muitas das mulheres realizaram a laqueadura tubária sem uma devida compreensão.

Conclusão

A partir deste estudo, foi possível compreender que o Planejamento Familiar deve ser entendido como o direito de cada pessoa à informação, usufruindo de assistência especializada, e ao acesso aos recursos que lhe permitam optar livre e conscientemente por ter ou não filhos, além do número de espaçamento entre eles.

O planejamento familiar não deve ter a conotação de controlar a natalidade, mas sim se direcionar para diversas ações familiares e sociais, e principalmente a preocupação do casal em torno de quantos filhos querer, para que possam mantê-los condignamente.

Destaca-se que as famílias com menor poder aquisitivo são as que mais necessitam da atenção e atuação do estado, para que possam ampliar seus conhecimentos, criando uma nova cultura familiar, para que a decisão de ter ou não filhos seja consciente e vinculada à paternidade/maternidade responsável.

Na maioria das vezes, a falta de informações sobre o funcionamento de seu corpo, e de perspectivas existenciais são fatores que determinam a busca de um método irreversível, a esterilização e outros métodos contraceptivos.

O cruzamento dos dados possibilitou traçar o perfil das mulheres que se submeteram a laqueadura tubária, o que pode revelar muitos aspectos significativos a respeito da escolha do método, quase sempre irreversível. Em termos gerais, sobrepõe-se a profissão de agricultoras, com mais de três filhos, que vivem com uma renda baixa, de até R\$ 100,00 mensais, isso incluindo o valor dos programas de renda do governo federal, católicas, com composição familiar composta de mãe, pai e filhos, denominada de família nuclear.

Os principais motivos pela escolha do método foram o número de filhos e os problemas de saúde. As quais apontaram receber pouca informação sobre os métodos contra-

ceptivos e sobre as consequências da laqueadura tubária. Para tanto, torna-se necessário que as mulheres e seus parceiros obtenham conhecimentos e informações sobre os métodos contraceptivos que possam ser utilizados para o exercício do planejamento familiar a partir de sua realidade socio-econômica e cultural.

As reflexões teóricas que nortearam o estudo dão conta de que o planejamento familiar está contemplado na política pública da saúde, respaldado na Constituição Federal de 1988. No entanto, ainda algumas questões práticas precisam ser retomadas para que o direito ao planejamento familiar realmente seja um garantido para a população que terá a opção de planejar o número de filhos, e tempo desejado de forma consciente. Diante disso, apontamos alguns aspectos importantes sobre o planejamento familiar que precisam ser mais bem esclarecidos à população para que se torne um instrumento de prevenção e educação no que se refere ao método e técnicas disponíveis para a regulação da fecundidade, pois conforme os dados extraídos na fase exploratória fornecidos pela 1ª Gerência Regional de Saúde do Estado de Santa Catarina, e, paralelo a pesquisa de campo, o número de mulheres que procuram a laqueadura tubária como método contraceptivo é bas-

tante expressivo no município de São José do Cedro *lôcus* da pesquisa.

Acredita-se que há a necessidade de se aprofundar informações relacionadas aos métodos contraceptivos e ao que diz respeito à lei sobre o Planejamento Familiar (lei nº 9.263 de 12 de janeiro de 1996) nas Unidades de Saúde (postos de saúde, PSF), haja vista que são nestes locais que as famílias, ou de certa forma, as mulheres, procuram as informações e posteriormente os métodos;

Para o fortalecimento das equipes da saúde é importante a inserção de outros profissionais que possam contribuir com informações voltadas ao Planejamento Familiar, como por exemplo: psicólogos e assistentes sociais;

Equipes interdisciplinares nas Unidades de Saúde terão maior chance de alcançar resultados positivos no âmbito dos direitos reprodutivos, proporcionando aos indivíduos e famílias uma ampliação dos seus conhecimentos perante os assuntos.

Conclui-se que algumas técnicas utilizadas como a laqueadura tubária mesmo que apontada que foi escolhida pelo número elevado de filhos e problemas de saúde, é um método que, na maioria das vezes, é irreversível, diante disso precisa ser muito bem informada a população para que todos tenham a clareza das possíveis consequências.

Referências bibliográficas

- BARROSO, Carmem. *Esterilização feminina: liberdade e opressão*. Revista Saúde Pública. V. 18 n. 2. São Paulo. Abril 1984.
- BILAC, Elisabete Doaria; In: CARVALHO, Maria do Carmo Brant (org). *A família Contemporânea em debate*. 3ª Ed. São Paulo. EDUC/Cortez, 2000. p. 29-38.
- CARVALHO, Maria do Carmo Brant. In: CARVALHO, Maria do Carmo Brant (org). *A família contemporânea em debate*. 3ª Ed. São Paulo. EDUC/Cortez, 2000.
- CHASTINET, Dr. Marcos. *Módulo A – Curso de capacitação contra violência intra-familiar*. São Paulo, 2003.
- BRASIL. *Constituição Federal 1988*. Brasília, 2006.
- FAGÚNDEZ, Paulo Roney A. A Família como Fator Fundamental na Construção dos Papéis, In. *A Pessoa, Gênero e Família: uma visão interpretada do Direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.
- JARDIM, Renata Teixeira; BRAUNER, Maria Claudia Crespo. Esterilização feminina: na ótica dos direitos reprodutivos, da ética e do controle da natalidade. *Revista Trabalho e Ambiente*, Caxias do Sul. V.3 n.5, p.11-40, 2005.

- KALOUSTIAN, Sílvio Manoug. *Família Brasileira a base de tudo*. 4ª ed. São Paulo: Cortez; 2000. p. 19-25. Disponível em: *LEI N. 9.263, DE 12 DE JANEIRO DE 1996*. <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/dh/volume%20i/plajlei9263.htm>. Acesso em 2009.
- MINELLA, Luzinete Simões. *Aspectos positivos e negativos da esterilização tubária do ponto de vista de mulheres esterilizadas*. *Cad. Saúde Pública*. Rio de Janeiro, 14 p.69-79, 1998.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Ações Programáticas Estratégicas. *Direitos sexuais, direitos reprodutivos e métodos anticoncepcionais*. Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Ações Programáticas Estratégicas. Brasília : Ministério da Saúde, 2006. (Série F. Comunicação e Educação em Saúde), (Série Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos; caderno nº 2).
- MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Métodos contraceptivos*. MSD, 2009. Disponível em: www.saude.gov.br. Acesso em 2009.
- MESQUITA, Cecília Chagas de. *Planejamento Familiar: saúde, gênero e política na transição democrática*, 2008. Disponível em: http://www.encontro2008.rj.anpuh.org/resources/content/anais/1212878796_ARQUIVO_TextointegralAnpuhrj2008.pdf>. Acesso em 28 de agosto de 2008.
- ROMANELLI, Geraldo. In. CARVALHO, Maria do Carmo Brant (org). *A família Contemporânea em debate*. 3ª Ed. São Paulo. EDUC/Cortez, 2000.
- OSIS, Maria José Martins Duarte. PAISM: um marco na abordagem da saúde reprodutiva no Brasil. *Caderno Saúde Pública*. Rio de Janeiro, v.14, 1998.
- PACHECO, Mário Victor de Assis. *Planejamento Familiar: libertação do Brasil*. 1º edição. Petrópolis: Vozes, 1983.
- _____. *Racismo, Racismo e Planejamento Familiar*. 2º ed. Petrópolis: Vozes, 1981. p. 134.
- SIS-FRONTIEIRA. http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/Diagnostico_Local_Sao_Jose_do_Cedro-SC.pdf>. Acesso em 10 de abril de 2009.
- RODRIGUES, Gilda de Castro. *Planejamento Familiar*. São Paulo: Ática. S.A. 1990.
- ROMANELLI, Geraldo. In CARVALHO, Maria do Carmo Brand de (org). *A família contemporânea em debate*. São Paulo. EDUC/Cortez, 2000.
- SAFFIOTI, H.B. Rearticular Gênero e Classe Social; In COSTA, A.O; BRUSCHINI, C. (Orgs.) *Uma Questão de gênero*. Rio de Janeiro: Rosa dos Vempas, 1992.
- SARTI, Cynthia A; In: CARVALHO, Maria do Carmo Brant. *A família contemporânea em debate*. 3ª Ed. São Paulo. EDUC/Cortez, 2000.
- SCHEEFFER, F.; JOHNSON, G. A. *As diretrizes do Programa Bolsa Família – Uma análise crítica*. AVAL – Revista Avaliação de Políticas Públicas, v. 2, p. 33-57, 2008.
- TELES, Maria Amélia de Almeida. *Breve história do feminismo no Brasil*. 2ª Ed. São Paulo; Brasiliense, 2003.

Resumen: Este artículo es el resultado de un estudio sobre la utilización de la esterilización femenina en el municipio de São José do Cedro/SC. Objetivó investigar junto a las mujeres que realizaran el procedimiento, motivos que las llevaron a realizar la ligadura de trompas como opción de método contraceptivo. La investigación fue suscitada en el Grupo de Estudios sobre la Estado, Políticas y Prácticas Sociales de la UNOESC, principalmente a través de informaciones obtenidas en la 1ª Gerencia Regional de Salud de Santa Catarina, que afirman la existencia significativa de mujeres que procuran a laqueadura tubária a través del SUS. Para la obtención de los datos, se utilizó de un cuestionario con preguntas abiertas y cerradas, teniendo como universo de la investigación 37 (treinta y siete) mujeres que realizaron la ligadura de trompas en el año de 2007 en el municipio de São José do Cedro/SC, de este universo fueron seleccionadas 6 (seis) mujeres, utilizándose como criterio de escoja la faja etária de 25 a 35 años, por ocasión de la realización de la cirugía. Los principales resultados obtenidos demuestran falta de comprensión sobre el planificación familiar, sobre los métodos contraceptivos disponibilizados por la esfera pública y, reafirmó la perpetuación de las desigualdades históricas, presentes en las relaciones de género, que expresan la condición de la mujer, como principal responsable por la utilización de los métodos contraceptivos y/o en la decisión de como "planificar la familia".

Palabras-claves: Planificación Familiar, Ciudadanía, Salud Pública, Relaciones de Género.

Résumé: Cet article est le résultat d'un étude sur l'utilisation de la sterilization feminine dans le municipe de São José do Cedro/SC. L' y a eu comme objectif l' investigation ensemble des femmes qui ont réalisée l'intervention chirurgicale, la motivtion ques les a conduit a faire la ligature des trompes comme option d'un méthode contraceptif. L' investigation a été suggerée dans le Grupe d'Études Sur L'État, Politiques e Pratiques Sociais de l'UNOESC, principalement à travers des informations obtenues dans la Première Gérance Régionale de Santé de S.C, qui ont assurée une existance signifiante de femmes qui cherchent la ligature des trompes travers le SUS. Pour obtenir les informations, on a employé un entretien avec des questions ouvertes e fermes, ayant comme univers de la recherche 37 (trente-sept) femmes qui ont réalisée la ligature des trompes dans l'année 2007 (deux Mille sept) dans le municipe de São José do Cedro/SC, de cet univers ont été sélectionées 6 (six) femmes, ayant comme critérium de choix la bande d'âge de 25 (vingt-cinq) à 35 (trente-cinq) ans, pour occasion de l'intervention chirurgicale. Les principaux résultats obtenus ont démontré la manque de compréhension sur le Programme Familial, sur les méthodes contraceptives en disponibilité dans la santé publique et a réaffirmé la persistance de l'inégalité historique, présent dans les relations du genre, qui expriment la condition de la femme, comme la principale responsable pour l'utilisation des méthodes de contraception et/ou dans la décision de comme "projeter la famille".

Mots clés: Planification des naissances (Planning Familial), Santé publique, Relation de genre. (révisée)

Notas

- 1 Mestre em Gestão de Políticas Públicas (UNIVALI) Doutora em Serviço Social (PUC/RS), docente do curso de Serviço Social da UNOESC/SMO. E-mail: sirleicetolin@saninternet.com
- 2 Mestre em Serviço Social pela PUC/RS, Doutoranda em Engenharia da Produção (UFRGS/Unochapecó) docente do curso de Serviço Social da UNOESC/SMO. E-mail: Clarete@desbrava.com.br
- 3 Assistente Social, Graduação no curso de Serviço Social pela UNOESC/SMO.
- 4 Psicóloga, Bacharel em Direito (UNOESC), Especialista em Abordagens Sócio-Jurídicas da Família (UNOESC), mestranda em Psicologia na Universidade Federal da Bahia (UFBA). E-mail: s.cetolin@yahoo.com.br
- 5 O planejamento familiar é parte integrante do conjunto de ações de atenção à mulher, ao homem ou ao casal, dentro de uma visão de atendimento global à saúde. (Lei 9.263/96, art.3º)
- 6 Teles (2003) ao discorrer sobre o principal objetivo das lutas feministas na época de 1970.
- 7 Família nuclear [...] era uma família burguesa em que o pai, via de regra, vivia do comércio, de uma profissão liberal ou de uma função pública, a mãe é quem cuida do lar, sua limpeza e organização e os filhos já estudam em colégios, a partir de certa idade. (CHASTINET, 2003, p. 54).

A percepção de professores em relação ao ProUni e o Estado

The perception of professors in relation to the ProUni and the State

La opinión de profesores en lo referente al ProUni y al Estado

La perception des professeurs par rapport au ProUni et à l'état

*Maria José Viana Marinho de Mattos**
*Maria Cristina Ravanelli de Barros O'Reilly***

Resumo: O artigo é recorte de pesquisa realizada sobre o Programa Universidade para Todos (ProUni), realizada na Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, *campus* Poços de Caldas. Analisa a percepção dos professores sobre este programa, que compõe o conjunto das políticas educacionais sob a gestão do Ministério da Educação (MEC), do governo Luis Inácio Lula da Silva – Lula. A metodologia envolveu levantamento documental de legislação publicada no período de 2004 a 2008, a respeito do ProUni; de revisão bibliográfica de políticas públicas de inclusão social; ações afirmativas e de análise de dados provenientes de um grupo de professores. Em relação aos resultados obtidos não se observou preconceito em relação aos estudantes beneficiados pelo programa; a maioria dos professores (88%) expressa acreditar que o ProUni oportuniza o acesso ao ensino superior para jovens, que serão os primeiros do grupo familiar a ter oportunidade de cursar ensino superior, trazendo impactos positivos às suas vidas.

Palavras-chave: políticas públicas, ProUni, universidade, docentes, Estado.

Abstract: This article is the result of a study regarding the use of the feminine sterilization in the city of São José do Cedro/SC. The study aimed to investigate the reasons that lead the women to perform the tubal ligation as a contraceptive method. The inquiry was raised in the Studies Group on the State, Politics and Social Practices at UNOESC, mainly through information obtained in the First Health Regional Management of Santa Catarina, that affirm the significant existence of women who seek for the tubal ligation through SUS. In order to obtain the data a questionnaire with open and closed questions was used on 37 (thirty and seven) women who performed the tubal ligation in 2007 in the city of São Jose do Cedro/SC, out of this 37 women, 6 (six) were selected, using as choice criteria the age range between 25 and 35 years old. The main results found demonstrate the lack of understanding on the familiar planning, on the contraceptive methods available in the public sphere and, reaffirmed the perpetuation of the historical inequalities present in gender relations that express the women's condition as main responsible for the use of contraceptive methods and/or the decision "to plan the family".

Keywords: Fpublic politics, professors, ProUni, university, State.

* Doutora em Educação pela Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Pró-Reitora da PUC Minas em Contagem, MG. Avaliadora Institucional do Inep/MEC. E-mail: mjoseviana@uol.com.br.

** Doutoranda em Educação Escolar pela UNESP Araraquara/SP - Brasil e professora de Políticas Educacionais no curso de Pedagogia da PUC Minas campus de Poços de Caldas/MG - Brasil. E-mail: oreilly@pocos.net.com.br.

Introdução

O Programa Universidade para Todos (ProUni), instituído pelo governo federal no Brasil em 2004, sob gestão do Ministério de Educação (MEC) - Medida Provisória n° 213, de 10 de setembro de 2004, regula a concessão de bolsas de estudo. A citada Medida Provisória, marco de uma política pública, foi convertida na Lei Federal n° 11.096, de 13 de janeiro de 2005; sendo-lhe mantido o objetivo de atender jovens desprovidos de condições financeiras para custear seus estudos no ensino superior.

Especificamente, a pesquisa realizou-se com análise documental; revisão bibliográfica sobre políticas públicas educacionais, e análise de informações/dados provenientes de um grupo de professores que atuava em turmas de cursos de graduação com presença de estudantes beneficiados com bolsas ProUni.

Os dados coletados entre professores buscaram interpretar elementos e contribuições em torno da participação destes profissionais como atores de implementação de políticas educacionais à luz do papel do Estado, como regulador de políticas públicas. Uma vez que este programa se apresenta como uma das alternativas em atendimento à expansão da educação superior, demanda legítima da sociedade.

Recuperando os registros sobre este assunto, é importante ressaltar a contribuição e a divulgação de documentos elaborados pelo Ministério da Educação (MEC), apontando indicadores e possíveis alternativas para esse período de expansão do ensino superior. Cabe apontar, especialmente, o GT Interministerial (Grupo de Trabalho), 2003, organizado por um grupo de representantes de ministérios do governo atual, intitulado: "Bases para Enfrentamento da Crise Emergencial das Universidades Federais e Roteiro para a Reforma Universitária Brasileira". O ponto central do documento elaborado foi a defesa da diversificação das fontes de financiamento da educação superior pública e a alocação de verbas públicas para universidades privadas – Pacto de educa-

ção pelo Desenvolvimento Inclusivo, tendo como prioridade o Programa Universidade para Todos (ProUni). (MEC, 2004)

Nessa direção, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado pelo MEC em 24 de abril de 2007, teve recepção favorável da opinião pública e contou com ampla divulgação da imprensa. Este Plano agregou 30 (trinta) ações que incidem sobre os mais variados aspectos da educação em seus níveis e modalidades. Importa, pois, ressaltar que o Plano aponta cinco ações relacionadas à educação superior; entre elas, ações que pretendem facilitar o acesso ao crédito educativo, estendendo o prazo de ressarcimento, além de permitir o parcelamento de débitos fiscais e previdenciários às instituições que aderirem ao Programa.

Neste sentido, o PDE, em linhas gerais, prevê estratégias envolvendo universidades federais e outras instituições de ensino superior (IES) que aderirem ao ProUni e programas na modalidade a distância voltados à formação de professores que atuam em redes públicas de ensino fundamental e médio, entre outras, visando dobrar o número de estudantes nas universidades federais em um prazo de dez anos. Além destes programas, outras parcerias a partir do governo federal, poderão ser firmadas no sentido de ampliar o número de vagas oferecidas aos jovens para acesso ao ensino superior.

Debates contemplando a ampliação do número de estudantes no ensino superior, de políticas afirmativas e de inclusão social ganharam importância e espaço nas propostas e programas educacionais, bem como no discurso de diferentes correntes político-ideológicas nos últimos anos. Estes têm focalizado os grupos excluídos, que, numericamente, representam a maior parte da população brasileira.

Nessa perspectiva, entende-se que a expansão da educação superior preconizada pelo governo Lula como uma política pública democrática, passa pelo estabelecimento das políticas de financiamento e de avaliação indutoras do desenvolvimento das instituições de ensino superior.

Nesta direção, entende-se por políticas públicas aquelas que preveem o atendimento de cidadãos que, por razões de ordem social ou financeira, necessitam receber tratamento especial, obtendo, assim, importância independentemente das diferentes correntes político-ideológicas presentes na sociedade. E neste campo, encontram-se expressões na literatura consultada; entre elas: inclusão social, educação inclusiva, educação da minoria, educação para grupos excluídos e políticas afirmativas (Ozga, 2000).

Por políticas e ações afirmativas compreende-se como sendo o conjunto de medidas especiais e temporárias tomadas pelo Estado, com o objetivo de eliminar desigualdades raciais, étnicas, religiosas, de gênero e outras, historicamente acumuladas, garantindo a igualdade de oportunidade e tratamento, bem como a compensação de perdas provocadas pela discriminação e marginalização. (Dias; Ketzer, 2007).

Abordagem metodológica

A partir das considerações elaboradas, decidiu-se compreender a percepção dos professores em relação ao ProUni, como política pública de inclusão social. No universo de cento e cinquenta professores dos cursos de graduação da PUC Minas *Campus* Poços de Caldas, vinte e cinco participaram por adesão à pesquisa, respondendo ao questionário formulado, que contemplou as seguintes questões: a) atuação dos professores nos cursos de graduação; b) a compreensão do Programa Universidade para Todos (ProUni) como política pública de acesso ao ensino superior e inclusão social; c) o conhecimento em relação à abrangência do programa no *campus* onde atuavam; d) os possíveis fatores que intervêm no desempenho acadêmico e a frequência desses estudantes às aulas; e) a percepção de algum tipo de tratamento diferenciado e ou preconceituoso em relação aos mesmos; f) a percepção dos professores em relação às

possibilidades de inserção dos estudantes do ProUni no mercado de trabalho e, por último; g) as perspectivas de vida destes cidadãos.

Destaca-se, neste estudo, a importância da participação dos professores, pois são atores do processo de implementação/implementação do ProUni, que se caracteriza como uma política pública educacional do governo federal. Nessa direção, a participação dos professores deu-se por meio da abordagem individual dos pesquisadores, após contextualização do estudo e esclarecimentos acerca da importância da participação desses, que prontamente aderiram a proposta, cujo critério básico foi a atuação em mais de um curso de graduação dentre os oferecidos pelo *campus* da PUC Minas em Poços de Caldas.

Análise dos resultados: percepção dos professores em relação ao Programa Universidade para Todos (ProUni)

Observa-se que, no Brasil, apenas 14% (aproximadamente) dos jovens entre 17 e 24 anos conseguem ingressar no ensino superior (MEC/INEP, 2009). A questão central da política educacional é como ampliar o acesso e alcançar uma maior equidade, com uma formação de qualidade.

Na educação superior foram propostas políticas/ações referentes à ampliação do acesso e maior equidade através da diversificação do sistema com a criação de novos tipos de IES, novos tipos e modalidades de cursos, bem como a proposta de políticas inclusivas e de ações afirmativas (ProUni) e a política de cotas.

Importa esclarecer que a unidade da PUC Minas onde foi realizada a pesquisa oferecia, à época, doze cursos de graduação, dos quais participaram professores (por adesão, como mencionado) na seguinte proporção:

curso de Psicologia (19%), Administração (16%) e Engenharia Elétrica (11%). A participação dos professores no curso de Medicina Veterinária foi de 3% do total – não houve predisposição e interesse dos demais em participar da pesquisa.

Surpreendentemente, a análise de dados coletados revelou que os professores tinham conhecimento de que, aproximadamente, quatrocentos estudantes do *campus*, em um universo de 2800 alunos matriculados, estudavam graças à concessão das bolsas via ProUni. A Tabela 1 (ver Anexo A) demonstra que a maioria dos professores investigados conhecia o número de alunos beneficiados com bolsas de estudo.

Nesta direção, algumas questões foram direcionadas ao principal objetivo da pesquisa sobre o ProUni: investigar a percepção dos professores a respeito desta política pública educacional.

O movimento mundial pela inclusão, como uma ação política, cultural, social, pedagógica, desencadeou a defesa do direito de todos. A visão de direitos humanos avança em relação à ideia de equidade formal expressa no princípio de igualdade de oportunidades, reconhecendo que as dificuldades de oportunidades enfrentadas nos sistemas de ensino nas esferas federal, estadual e municipal evidenciam a necessidade de confrontar as práticas discriminatórias e criar alternativas para superá-las. É este o entendimento de que o ProUni se insere no conjunto de políticas inclusivas, especificamente de acesso ao ensino superior.

Indagou-se, então, se os professores conheciam este programa e se, no seu entendimento, poderíamos considerá-lo como política pública de inclusão. Para tal, solicitou-se que as respostas fossem acompanhadas de justificativa.

A análise apontou que 60% reconheciam o ProUni como uma política pública de inclusão; 32% responderam “em parte”; 4% responderam “Não” e 4% não responderam, como mostra a Tabela 2 (ver Anexo B).

Mereceu atenção a análise das justificativas dos 60% dos professores relacionadas

ao entendimento deste programa como política pública de inclusão, pois representava a maioria dos entrevistados. Portanto, destacam-se nesta fase do estudo ideias expressas nas justificativas. Um dos professores afirmou: “é uma política pública de inclusão, pois há o envolvimento do Estado e de instituições privadas com o propósito de atender grupos da população desprovidos de recursos financeiros, até então excluídos do acesso ao ensino superior”. Outros dois defenderam: “é uma política pública de inclusão por dar o direito aos jovens de ingressarem no ensino superior sem custear seus estudos”. A ideia expressa por três professores é de que o ProUni é uma política pública de inclusão, pois “cria estratégias que minimizam a desvantagem histórica de um grupo da população brasileira que, até então, não via possibilidade de continuidade de seus estudos”. Outros dois, ainda, expressam sua concordância, pois “o acesso ao ensino superior aos jovens desprovidos de condições financeiras possibilita sua ascensão social”. Um outro diz concordar “ser uma proposta governamental que estimula a oportunidade de inclusão de camadas sociais menos favorecidas em todos os sentidos da vida social”.

Alguns outros entrevistados usam termos bem semelhantes ao expressarem que é um programa de inclusão social, sim, pois “compreende um conjunto de ações públicas que permitem que uma parcela da população brasileira na faixa de 18 a 24 anos, tradicionalmente excluída, usufrua de benefícios com critérios claros, privilegiando o ensino público em nível médio, que o próprio Estado, até então, não creditava”.

Outra resposta revela sua concordância por entender que é “uma ação ou intervenção realizada pelo Estado para garantir direitos sociais às classes menos favorecidas da sociedade”. As demais respostas foram agrupadas em uma única categoria, expressando a concordância de ser uma política pública de inclusão, segundo estes professores, por permitir que os jovens ingressem no ensino superior.

Assim, concluiu-se que há a concordância da maioria dos professores que este programa pode ser classificado como política pública de inclusão social, embora oito (32%) professores tenham respondido “Em parte” ou não tenham justificado suas respostas.

Com relação ao fato de os professores perceberem algum tipo de preconceito com os alunos beneficiados com bolsa ProUni, a maioria (84%) afirmou “Não”; 8% responderam “Sim” e 8% dos professores expressaram que “Às vezes”. Em relação a esta questão, os pesquisadores consideraram que este aspecto mereceria ser aprofundado ou com outros questionamentos ou com um número maior de perguntas, pela relevância do assunto, o que não ocorreu, conforme a Tabela 3 (ver Anexo C).

Outro aspecto abordado referiu-se ao posicionamento dos professores em relação à afirmativa: “Se as políticas de inclusão à educação recuperam os direitos dos jovens menos favorecidos da sociedade”. Das respostas, 84% concordam que as políticas de inclusão recuperam o direito dos jovens menos favorecidos da sociedade e 16% dos professores não se pronunciaram a respeito, o que impossibilitou aprofundar na análise.

É importante ressaltar que o Plano Nacional de Educação do governo federal, no Brasil, tem como meta o acesso à educação superior para 30% da população e uma das medidas para seu alcance é o ProUni. Entende-se, pois, que para este grupo de professores, é uma ação que pode oferecer oportunidade e influenciar mais concretamente na constituição de uma educação superior capaz de contribuir de modo efetivo para a inclusão social e a construção de uma sociedade mais justa e solidária. Logo, há perspectivas de que esta política pública possibilite a inserção destes jovens profissionais no mercado de trabalho, com contribuição para o desenvolvimento do país.

Os resultados encontrados permitem demonstrar, com maior clareza, a existência do que poderíamos chamar de perversidade do efeito docente: se é inegável que os professores constituem o fator decisivo do su-

cesso das trajetórias escolares. Esses dados chamam a atenção para a necessidade de se investigar mais profundamente os efeitos específicos que os profissionais docentes têm sobre as tentativas de utilização dos sistemas escolares como instrumentos de democratização.

Outra questão que mereceu atenção dos pesquisadores referiu-se ao posicionamento dos professores quanto às possíveis oportunidades de inserção dos estudantes no mercado de trabalho. Cursar o ensino superior poderá favorecer o ingresso nos espaços do trabalho? As respostas podem ser constatadas na Tabela 4 (ver Anexo D). Quando indagados sobre o fato de acreditarem que a oportunidade de cursar o ensino superior poderia aumentar a inserção do estudante no mercado de trabalho, a maioria dos professores (88%) optou pela resposta “Sim” e 12% responderam que “Não”.

Cada vez mais na área de educação discute-se qualidade do ensino e qualidade das instituições de ensino superior. E, não raramente, a qualidade de ensino está relacionada claramente à qualidade dos professores. De fato, estudos norte-americanos demonstram que a qualidade do professor é um aceitável indicativo de aprendizagem do que a tão estudada diferença racial e socioeconômica (Strauss, 2007). Nessa direção, o processo de avaliação escolar é discutido quanto à sua eficiência e o que ele representa no desempenho acadêmico dos estudantes. Este ponto é essencial na discussão que ora apresentamos, pois o desempenho escolar/acadêmico está diretamente relacionado à permanência dos estudantes beneficiados pelo ProUni nas instituições de ensino superior. Especial ênfase é dada à avaliação das atividades previstas nas disciplinas dos currículos dos cursos de graduação.

A esse respeito indagamos aos professores sobre os possíveis fatores que intervêm no desempenho acadêmico dos estudantes bolsistas do ProUni, tendo como referência as resoluções da PUC Minas aprovadas no Conselho Universitário, à luz da legislação

brasileira na área de educação. O desempenho escolar na PUC Minas é aferido por disciplina abrangendo os aspectos de assiduidade e aproveitamento, ambos eliminatórios por si mesmos. Por assiduidade entende-se a frequência mínima de 75% nas atividades correspondentes a cada disciplina, sem a qual o aluno é reprovado. Entende-se por aproveitamento o rendimento do aluno nas atividades desenvolvidas em cada disciplina, que terá por base o sistema de notas em valores numéricos, numa escala de 0 (zero) a 100 (cem) pontos, ou seja, nota resultante da soma das notas obtidas pelo aluno nas atividades escolares. Estas atividades compreendem a realização de provas, testes, pesquisas, práticas de laboratório e outras congêneres.

Diante do exposto e considerando as respostas elaboradas pelos docentes, pode-se entender que não há fatores diferentes do que a prática e a literatura apontam a esse respeito, senão que os estudantes precisam conciliar as atividades externas com as obrigações impostas e necessárias à vida acadêmica, bem como dificuldades no processo de ensino e aprendizagem que refletem em seu desempenho acadêmico.

Nesse ponto, é importante acrescentar que o Ministério da Educação (MEC) através da Portaria Normativa nº 34, de 05 de setembro de 2007 estabelece que a bolsa de estudos seja encerrada pelo coordenador ou representante(s) do ProUni nas instituições de ensino superior (IES) por rendimento acadêmico insuficiente. Por rendimento acadêmico insuficiente entende-se a aprovação em menos de 75% das disciplinas cursadas em cada período letivo, estabelecida por intermédio de um cálculo sobre o total de disciplinas cursadas.

O contexto de continuidade de estudos impõe aos estudantes bolsistas compromisso e responsabilidade diante do conjunto de ações pedagógicas exigidas em sua formação, tanto em relação à assiduidade quanto em relação ao aproveitamento escolar, o que permitirá dentro das normas estabelecidas pelo Ministério da Educação (MEC) e pela

Universidade, a sua permanência como beneficiário do programa. Enfim, é importante ressaltar que as respostas dos estudantes e dos professores indicam um exercício diário de persistência e de predisposição na continuidade dos estudos.

Ainda nessa direção de desempenho acadêmico dos estudantes considerou-se importante compreender o papel que o professor desempenha no processo de implementação/implantação e continuidade das políticas públicas.

Profissionalização docente em relação às políticas públicas

Esteves (2002) defende que, para pensar a formação dos professores, é necessário refletir sobre três aspectos: trabalho, profissão e pessoa, abordando no primeiro, as condições postas em confronto com as necessárias. No segundo, o grau de envolvimento destes profissionais (afiliação na categoria) e, por último, sua corporificação diante das diversas mudanças que interferem no trabalho docente; pois com o advento da possibilidade de participação, estas mudanças apontam para um possível fortalecimento da autonomia, bem como das relações com a comunidade e, conseqüentemente, para a reinterpretção do profissionalismo docente.

Esta profissionalização, surgida no momento de crise e carregada de problemas e estímulos, prevê uma ação profissional mais aberta que, de alguma forma, choca-se com o que se instituiu até então, sobre ação docente, especialmente em relação ao professor universitário, que se limitava a transmitir seus saberes adquiridos ao longo da formação específica. É esperada do bom professor capacidade de promover a aprendizagem dos alunos desmotivados, autonomia para programar novos mecanismos de avaliação; e iniciativa na criação de ambientes

esteticamente diferentes e elevação da sua autoestima e da dos estudantes.

Entretanto, percebe-se ainda, pela ótica das políticas públicas implementadoras dos programas de formação inicial e continuada de professores, que os currículos carregam, na sua maioria, marcas de exigência da sociedade global que, apostam na racionalização e eficiência dos cursos, a fim de promover a adequação do sistema educacional ao processo de reestruturação produtiva e aos novos rumos do Estado. Na visão de Torres (1996), esta política limita-se a elevar os índices de qualidade da educação nos países em desenvolvimento, fato que para o Banco Mundial é determinado por vários fatores, dentre eles: tempo de instrução, livros didáticos e melhoria do conhecimento dos professores (capacitação em serviço ao invés da formação inicial e estímulo ao ensino a distância para os cursos de graduação e pós-graduação).

Nessa perspectiva, considera-se a reforma educativa no Brasil, sendo a educação responsável pelos maiores benefícios sociais e econômicos, essenciais ao desenvolvimento sustentável e à diminuição da pobreza. Surgem, então, programas de financiamento para a educação com vistas a garantir oportunidades para todos - redefinindo a relação trabalho-educação ligada às exigências tecnológicas e ao ensino por competências -, desencadeando a reprodução de um sistema hierárquico que gera, por um lado a subvalorização dos professores com excesso de comandos, sem autonomia, obediente às regras, com baixos salários e sem uma perspectiva de carreira; e, por outro, a sua Sobrevalorização quando lhes atribui funções de agentes responsáveis pela transformação social, haja vista a atual implementação da política de Educação Social, como sendo a palavra de ordem para o nosso modelo educacional que busca qualidade e excelência.

Nessa relação é importante compreender a própria noção de profissionalidade e o grau de envolvimento dos professores nestas políticas públicas. Segundo Roldão (2007), a falta de clareza acerca da função e a asso-

ciação desta a um saber específico, fizeram com que a lógica da formação se limitasse à busca da qualidade docente somente pela competência de passar o saber definido pelas sequências curriculares e, especialmente, nos cursos superiores, atreladas à carreira profissional do docente, sem muitas vezes considerar a mobilidade da ação pedagógica integradora, que prevê um profissional compromissado com a competência técnica (saberes específicos) e a transformação social que se baseia nas políticas de oportunidades para todos.

A evidente percepção de ser o ProUni uma política pública de inclusão é observada na análise da opinião dos professores entrevistados, cujas respostas mostram a adesão destes à ideia de oportunidade de acesso ao ensino superior de qualidade, à política de inclusão dos menos favorecidos nas universidades privadas e ao papel do Estado como o viabilizador desta política. É perceptível, entretanto, que os professores apreciam esta iniciativa apenas como política de inclusão, sem uma demonstração clara de participação ativa na implementação do programa e no comprometimento responsável pelo sucesso destes estudantes, e apoiando suas ações numa formação condizente com a criticidade e o compromisso.

Constata-se, a partir daí, que para o efetivo exercício da função de ensinar com autonomia, análise e iniciativas de melhoria do próprio desenvolvimento profissional, os professores têm de ser também intelectuais profissionais da cultura e dos conhecimentos, como bem se refere Giroux (1997).

Se acreditarmos que o papel do ensino não pode ser reduzido ao simples treinamento de habilidades práticas, mas que, em vez disso, envolve a educação de uma classe de intelectuais vital para o desenvolvimento de uma sociedade livre, então a categoria de intelectual torna-se uma maneira de unir a finalidade da educação de professores, escolarização pública treinamento profissional aos próprios princípios necessários para o desenvolvimento de uma ordem e sociedade democráticas. (Giroux, 1997, p. 162)

ANEXOS

ANEXO 1 - Tabela 1

Conhecimento do professor sobre o número de alunos beneficiados pelo PROUNI

Respostas	Nº. de Respostas	%
SIM	19	76%
NÃO	5	20%
NÃO RESPONDERAM	1	4%
TOTAL	25	100%

ANEXO 2 - Tabela 2

O senhor (a) reconhece o PROUNI como política pública de inclusão?

Respostas	Nº. de Respostas	%
SIM	15	60%
NÃO	1	4%
EM PARTE	8	32%
NÃO RESPONDERAM	1	4%
TOTAL	25	100%

ANEXO 3 - Tabela 3

O senhor (a) percebe algum tipo preconceito em relação aos alunos beneficiados através de bolsa PROUNI?

Respostas	Nº. de Respostas	%
SIM	2	8%
NÃO	21	84%
ÀS VEZES	2	8%
TOTAL	25	100%

ANEXO 4 - Tabela 4

O senhor (a) acredita que cursar o Ensino Superior favorece a inserção no mercado de trabalho?

Respostas	Nº. de Respostas	%
SIM	22	88%
NÃO	3	12%
TOTAL	25	100%

Referências bibliográficas

- BRASIL. Portal do Ministério da Educação. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/prouni>> Acesso em: 02 de dezembro de 2009.
- DIAS, Ana Maria L.; KETZER, Solange Medina. (Org.). *Memória do For GRAD: 20 anos do Fórum Nacional de Pró-Reitores das Universidades Brasileiras: unidade na diversidade*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2007.
- ESTEVES, M. M. A Investigação enquanto estratégia de formação de professores. In: Esteves, M. M. *Contexto Geral da Formação de Professores*. (p. 37-142) Lisboa: Instituto de Inovação Educacional, 2002.
- GIROUX, H. *Os professores como intelectuais: rumo a uma pedagogia crítica da aprendizagem*. Porto Alegre: Artes Médicas, 1997.

- OZGA, J. *Investigação sobre políticas educacionais. Terreno de contestação*. Coleção currículo, políticas e práticas. Porto: Porto Editora, 2000.
- ROLDÃO, Maria do Céu. *Formar para a excelência profissional – pressupostos e rupturas nos níveis iniciais da docência*. Educação e Linguagem, Ano 10 (15), 18-42, 2007.
- STRAUSS, R. P.; HAO, H.; WANG, Y.; HEINZ III, H. J. *Explaining the racial achievement gap in the Pittsburgh Public Schools*. School of Public Policy and Management at Carnegie Mellon University. Pittsburgh, Pennsylvania. Disponível em: www.andrew.cmu.edu/user/rs9f>. Acesso em: 12 jul. 2008.
- TORRES, R. M. Melhorará a qualidade da Educação Básica? As estratégias do Banco Mundial. In Tommasi, L; Warde, M J. & Haddad, S. (org) *O Banco Mundial e as Políticas Educacionais*. (pp. 58-71) São Paulo: Cortez, 2000.

Resumen: El artículo es recortes de la investigación ejecutado sobre la universidad del programa para todos (ProUni), ejecutada en el Pontificia Universidade Católica de Minas Gerais, *Campus* Poços de Caldas. Analiza la opinión de los profesores en este programa, de que compone el sistema de la política educativa bajo gerencia del ministerio de Educação (MEC), del gobierno Inácio Luis Lula da Silva – calamar. La metodología implicó el examen documental de la legislación publicado en el período 2004 el 2008 con respecto al ProUni; de la revisión bibliográfica de la política pública de la inclusión social; acciones positivas y del análisis de los datos que proceden de un grupo de profesores. En lo referente a la preconcepción conseguida de los resultados en lo referente a los estudiantes beneficiados para el programa no fue observado; la mayoría de los profesores (el 88%) expresa para creer que el oportuniza de ProUni el acceso a la educación superior para los jóvenes, de que será primeros del grupo familiar para tener ocasión de atender a una educación superior del curso, trayendo impactos positivos a sus vidas.

Palabras-claves: políticas públicas, profesores, ProUni, universidad, Estado.

Résumé: L'article c'est un découpage de recherche réalisée sur le Programme Université pour Tous (ProUni), réalisée à la Pontificia Universidade Católica de Minas Gerais, *Campus* Poços de Caldas. Il analyse la perception des enseignants sur ce programme, qui compose l'ensemble des politiques scolaires sous la gestion du Ministère de l'Éducation (MEC), du gouvernement Luis Inácio Lula da Silva – Lula. La méthodologie a impliqué enquête documentaire de législation publiée dans la période 2004 à 2008 concernant le ProUni ; de révision bibliographique de politiques publiques d'inclusion sociale ; actions affirmatives et d'analyse de données provenant d'un groupe d'enseignants. Concernant les résultats obtenus ne s'est pas observé préjugé concernant les étudiants bénéficiés par le programme; à la majorité des enseignants (88%) exprimée croire que le ProUni oportuniza l'accès à l'enseignement supérieur pour que des jeunes, qui soient les premiers du groupe familial à avoir occasion d'entrer dans l'enseignement supérieur, en apportant impacts positifs à leurs vies.

Mots clés: politiques publiques, professeurs, ProUni, Université, l'État. (révisée)

Notas

- 1 Mestre em Gestão de Políticas Públicas (UNIVALI) Doutora em Serviço Social (PUC/RS), docente do curso de Serviço Social da UNOESC/SMO. E-mail: sirleicetolin@saninternet.com
- 2 Mestre em Serviço Social pela PUC/RS, Doutoranda em Engenharia da Produção (UFRGS/Unochapecó) docente do curso de Serviço Social da UNOESC/SMO. E-mail: Clarete@desbrava.com.br
- 3 Assistente Social, Graduação no curso de Serviço Social pela UNOESC/SMO.
- 4 Psicóloga, Bacharel em Direito (UNOESC), Especialista em Abordagens Sócio-Jurídicas da Família (UNOESC), mestranda em Psicologia na Universidade Federal da Bahia (UFBA). E-mail: s.cetolin@yahoo.com.br
- 5 O planejamento familiar é parte integrante do conjunto de ações de atenção à mulher, ao homem ou ao casal, dentro de uma visão de atendimento global à saúde. (Lei 9.263/96, art.3º)
- 6 Teles (2003) ao discorrer sobre o principal objetivo das lutas feministas na época de 1970.
- 7 Família nuclear [...] era uma família burguesa em que o pai, via de regra, vivia do comércio, de uma profissão liberal ou de uma função pública, a mãe é quem cuida do lar, sua limpeza e organização e os filhos já estudam em colégios, a partir de certa idade. (Chastinet, 2003, p. 54).

Políticas públicas em comunicação no contexto latino-americano: o caso do Brasil

Public policy in communication in Latin America: the case of Brazil

Políticas públicas en comunicación en America Latina: el caso brasileño

Potiques publiques em communication dans Amerique Latine: La situation de Brèsil

*Andréia Terzariol Couto**
Maria Angela Pavan**

Resumo: O presente trabalho tem como objetivo apresentar, inicialmente, um panorama das políticas públicas para o setor de comunicação na América Latina, partindo, depois, para o caso específico do Brasil, finalizando com um estudo de caso do Canal 8, uma TV Comunitária de Campinas, São Paulo. A pesquisa será conduzida a partir de um enfoque em que se considera o contexto social, econômico, político e cultural latino-americano e brasileiro, em especial, para realizar uma análise teórica e factual da realidade das políticas públicas para o setor.

Palavras-chave: políticas públicas, comunicação, concessões de mídia, América Latina, corporações midiáticas, empresas transnacionais de mídia

Abstract: The subject of this work is, at the first time, to present a view of the public politics in communication in Latin America; secondly, to analyze a situation of a specific case in Brazil, the Channel 8, a Communitarian TV situated in Campinas, State of São Paulo. The social, economic and political contexts are extremely important to analyze the Latin American frame in spite of the reality of public politics in communication.

Keywords: public politics, communication, media concession, Latin America

* Jornalista, professora universitária da área de Comunicação Social, mestre em Comunicação Social – Jornalismo Científico e Tecnológico, Doutora em Planejamento de Desenvolvimento Sustentável - Unicamp e Pesquisadora do Grupo de Estudos Culturais Empresariais – IFCH – Unicamp. E-mail: atcouto@hotmail.com

** Produtora audiovisual, doutora em Multimeios pela Universidade Estadual de Campinas, SP (Unicamp). Mestre pela Universidade Metodista de São Paulo (Umesp). Docente da Faculdade de Comunicação Social da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Membro do Grupo de Estudos Pragmático-Pragmática da Comunicação e da Mídia: teorias, linguagens, indústrias culturais e cidadania da UFRN. Membro do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Linguagem, Ensino e Narrativas de Professores da UNESP. E-mail: gelpavan@gmail.com

Introdução

O cenário atual da estrutura da mídia global é o de grandes conglomerados, no qual seis grandes corporações dominam o conjunto da produção em comunicação em todo o mundo. Nessa situação, o controle midiático encontra-se nas mãos de poucas famílias, que, entre as operações de TV, rádio e jornal, estão cinema, música, editoração e internet.

Na América Latina, a tendência é a mesma e no Brasil, nos últimos 30 anos do século XX, dez grupos familiares controlavam praticamente todo o conteúdo da programação de massa. No início do século XXI, graves crises econômicas deram fim a alguns grupos, enquanto se assiste à chegada de corporações estrangeiras no setor (COSTA, 2008).

O presente resumo tem por objetivo apresentar as linhas gerais sobre o tema Políticas Públicas em Comunicação, considerando-se o cenário da América Latina para o setor, a partir da contextualização do cenário histórico nacional em relação às políticas públicas brasileiras para regulamentação em comunicação – TV, rádio e jornal, salientando que as concessões sempre estiveram atreladas à distribuição de favores políticos. Desde que o rádio e a TV passaram a fazer parte das mídias nacionais de massa, o governo vem distribuindo concessões a poucas famílias, de senadores (titulares e suplentes), governadores (titulares e vices), deputados federais, prefeitos, deputados estaduais, vereadores, entre outros.

Neste momento, após a definição sobre a escolha do sistema de TV digital, está aberto o debate sobre a obrigatoriedade de uma programação nacional para ocupar 70% das grades dos canais abertos e fechados, a exemplo do que é feito no Canadá e alguns países europeus, como França, Inglaterra, Alemanha e Dinamarca. Esta nova forma de produção nacional ganharia espaço e geraria emprego para uma série de profissionais ligados à área, como produtores independentes e regionais, TVs educativas e comunitárias. Uma mudança desse porte significa

mudar estrategicamente a legislação, permitindo o acesso democrático aos meios de comunicação de massa.

Considerando-se a realidade sociocultural e política da América Latina, quando se discute a integração dos povos do continente, essa discussão torna-se pertinente no sentido de salvaguardar o espaço para a produção interna, com foco cultural e educacional, protegida de uma programação fora da nossa realidade que visa primordialmente fins comerciais.

As políticas públicas para o setor de comunicação: alguns exemplos de organização

Uma das formas de caracterização de um veículo de comunicação democrático é o livre acesso que a população tem com relação a esse canal. De acordo com Pavan (2000), uma TV democrática é ao mesmo tempo um canal aberto de livre acesso e uma formadora de opinião. No caso do canal aberto, uma referência curiosa é a experiência do *Offener Kanal* ("Canal Aberto") uma TV alternativa de Berlim onde não existe programação própria. Qualquer usuário tem direito a uma hora por dia de programação (desde que o horário não tenha sido preenchido até o dia da inscrição). Esta TV em Berlim oferece cursos gratuitos e empresta equipamentos para a produção de programas, os custos da TV em Berlim são sustentados pela Prefeitura.

Caso semelhante ocorre na Holanda, onde a pressão política popular acabou por resultar em mudança estrutural na organização da TV. O acesso passou a ser regulado por um sistema de assinaturas. Estabeleceu-se que um mínimo de 100 mil assinaturas seria necessário para se obter tempo na programação. O tempo passou a ser distribuído segundo o número de assinantes de cada programa. O sistema oferece um poder real à audiência, reproduzindo na TV a represen-

tatividade política, de maneira consistente com os princípios democráticos. O Centro de Serviços de TV – estabelecido por um Ato do Parlamento holandês - não tem nenhuma autoridade e nenhuma responsabilidade pelos programas emitidos com o auxílio de seus técnicos, do mesmo modo, compara Hans Enzensberger (2003) que o correio não deve interferir com o que as pessoas escrevem umas para as outras.

Continuando os exemplos de acesso democrático aos meios de comunicação, podemos citar o caso da Coreia do Sul, onde um programa de televisão mobilizou praticamente o país todo num evento sem precedentes, que demonstrou a viabilidade da televisão atuar como um veículo de massas num processo interativo de comunicação. O programa foi proposto como um instrumento de contato para familiares que haviam se separado devido à guerra. O povo coreano participou ativamente, transformando o programa, que teve de estender-se gradativamente através da programação, num evento político e social de dimensões nacionais.

Na Itália em 1971, o grupo CRONACA deu voz aos asilos, instituições psiquiátricas e em prisões.

Chegamos então na América Latina e verificamos que algumas experiências nesse sentido também são visíveis: no Chile, o grupo Toleanálisis (Nueva Imagem) propôs o vídeo revista para as organizações sociais durante o período Pinochet; na Bolívia foi elaborado o primeiro programa semana de TV em língua quíchua para as comunidades indígenas; no México encontramos a TV Oaxaca, das comunidades indígenas do Sul; no Peru, com o apoio da FAO – órgão das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação – foram produzidos 85 pacotes de oito teleclasses cada um, para serem exibidos para 200 mil camponeses. A Argentina contribuiu com as TVs Truchas, TVs a cabo comunitárias, com capacitação de satélites e distribuição para bairros ou comunidades acopladas à produção local, enquanto que no Brasil são encontrados vários exemplos, como a TV VIVA (Pernambuco), TV Maxambomba (Rio),

FASE – IBASE, ABVP, TV dos Trabalhadores, TV de Rua – TV Anhembi, entre tantas outras.

O item a seguir trata do caso latino-americano no que se refere às políticas públicas para o setor de comunicação, em especial para a TV.

A TV no contexto latino-americano

Uma das principais características da América Latina é sua diversidade cultural. A língua comum imposta pelo colonizador europeu mascara uma unidade homogênea, amparada pelo idioma espanhol. Aparentemente, à exceção dos Estados Unidos e Canadá, ao olhar dos outros continentes, do México ao Uruguai, fazemos parte de um todo comum, o “ser latino-americano”, que engloba a língua, cultura e uma série de costumes envolvidos todos na chamada “latiniidade”. Mas o que é isso? Seria ela a responsável por um modo de ser que caracteriza o povo latino-americano? Mas como caracterizar povos que habitam extensões territoriais tão diversas, cujas origens são tão diferentes, assim como sua história, apesar da colonização ibérica? Não precisamos ir muito longe para dizer que o mito da igualdade latino-americana não existe. Mesmo o sonho de Bolívar, o da unificação hispano-americana malogrou em meio aos interesses políticos diversos (Andrade, 2000, p. 20).

Dentro desta imensa região, os incontáveis povos que aqui habitavam – muitos já extintos – e os que ainda hoje aqui vivem – guardam culturas específicas, assim como lutam por meios de sobreviver não só fisicamente, mas também à onda globalizante que a tudo quer pasteurizar.

As expectativas e desejos dos povos latinos são muito diversos, como diversas são suas realidades. Apesar de a colonização ter marcado a América Latina com traços comuns, os latino-americanos lutam por uma América Latina mais democrática, igualitária

em termos de direitos, onde todos possam ter acesso aos bens, principalmente à terra. Essa questão talvez seja a mais premente a ser resolvida, considerando-se a herança indígena e camponesa do nosso povo.

Assim sendo, não é por acaso que um dos meios mais poderosos de luta e resistência dos povos rurais latino-americanos têm sido os meios de comunicação, principalmente a TV. O vídeo popular na década de 1980 foi uma das principais armas dos movimentos populares e muitas vezes foi utilizado na educação nas camadas populares.

A população latino-americana está estimada em mais de 450 milhões de habitantes e no conjunto de 33 países que compõem a América Latina, encontra-se um imenso volume de telespectadores. O nascimento da Televisão na região obedece a fatores diversos, tanto políticos como técnicos, mas todos levando a marca comum de um novo meio de comunicação que viria revolucionar e influenciar, de maneira nunca vista, imensos contingentes da população.

No Brasil, a Televisão nasce pela iniciativa privada; na Argentina, pela mão estatal do governo populista (Perón); na Bolívia, pelas mãos do governo democrático (Salinas) e no Chile a iniciativa coube às experimentações técnicas universitárias, o que fez com que a TV desse país tivesse por muitos anos a característica educativa e de serviços públicos (Reimão, 2000, p. 7-9). Faremos a seguir um breve esboço desse surgimento em alguns países da América Latina com suas principais características, cujas experiências foram bastante emblemáticas.

A TV argentina aparece no cenário atual da seguinte maneira: cerca de 95% das casas possuem aparelhos televisivos e 35% possuem mais de um (ATVC, apud Solanas F. e Vasquez, M. 1998; Reimão, 2000, p. 38) e uma importante carga horária de exposição diante da TV. A TV é o principal meio de informação para a população de diferentes setores sociais e, entre 1990 e 1995, cresceu em imagem positiva diante da população ao denunciar corrupção ou como interlocutores de reclamações. O modelo argenti-

no é centralizado e concentrado em regiões urbanas, privilegiando esse meio em detrimento ao interior (Baccin, 2000, p. 39, apud Reimão, op. cit.).

A TV boliviana nasce com 30 anos de atraso em relação ao seu uso no mundo, e no momento em que surge, queria-se que fosse a difusora das ideias governamentais, o que a vinculou logo com a Presidência da República. Todavia, havia paralelamente a intenção que servisse de veículo para os meios educativos e culturais, o que acabou não podendo ser cumprido, pelo menos de forma contínua e sistemática. Durante oito anos permanece sozinha no cenário estatal, e somente quase dez anos mais tarde divide espaço com o a TV privada (Villanueva et al, 2000, p. 40-44).

Somente a partir de 1982, com o fim da ditadura militar boliviana e com a recuperação da democracia, a TV boliviana recupera as condições para veicular seu pluralismo nos meios, sem a censura e a repressão. A partir de então, surgem emissoras em oito das nove capitais dos departamentos, todas buscando na liberdade de expressão sua principal inspiração (Villanueva et al, op. cit., p. 48). Este cenário permanece até 1985, quando o novo presidente, oriundo de um partido neoconservador, impõe uma "Nova Política Econômica, mudando substancialmente as relações do Estado com a economia e a sociedade, mudando o cenário da TV" (49-50). Atualmente, o quadro não se mostra otimista com relação à produção televisiva, observando-se uma proliferação de TVs privadas pelo país (para uma população de cerca de sete milhões e meio de habitantes, existem 99 canais privados, uma rede de nove estações que formam a TV estatal e outra de 8 que compõem o Sistema de Televisão Universitária (idem, p. 51).

O caso colombiano surge no cenário da televisão latino-americana como reflexo da situação pela qual passa o país: perda do horizonte cultural e a violência, "um cenário privilegiado para introduzir a cultura-mundo, a modernidade, 'o que é de fora', para uma sociedade ensimesmada (Rincón, 2000, p.

82). Inaugurada em junho de 1954, durante o governo militar do general Rojas Pinilla, cuja ascensão foi promovida pela classe alta, pelos políticos e pelos meios de comunicação. Inicialmente mesclava uma programação comercial, cultural e educativa e nas primeiras transmissões buscava uma programação guiada pelos “princípios do bom gosto”, onde “mesclava o culto à música, ao teatro e ao documentário, com o toque local que se expressava no reconhecimento do folclore, como algo próprio e digno” (Rincón, 2000, p. 84). Por essa razão, em 1955 foi estabelecido que oito programas, de um total de 36, fossem estritamente educativos.

A TV colombiana hoje: criou um “sistema híbrido entre Estado e empresa privada, no qual o Estado é dono dos canais e decide a quem outorga, por licitação, de dois a três anos de produção e comercialização dos espaços” (idem, p. 93). Em 1999, tem início o processo de consolidação do novo modelo de televisão colombiano: pela primeira vez há oito canais concorrendo (idem, p. 115). Os canais regionais buscam nas cercanias e no familiar as suas histórias, enquanto que os canais locais são os que mais prometem: melhores projetos narrativos, visuais, culturais e temáticos, enquanto a TV comunitária tem se multiplicado e diversificado, privilegiando cada vez mais a localidade, com suas temáticas, sabores e saberes cotidianos.

No Chile, a TV nasceu de experimentações técnicas universitárias e encontrou resistência na esfera política. No início de sua implantação, pensou-se em um modelo não comercial, com fins educativos e de serviços públicos. O governo de Jorge Alessandri (1958-1964) era contrário à instalação comercial no país sob a alegação de que iria distorcer e empobrecer a cultura do país. Além disso, o período, a exemplo de grande parte da América Latina, era de uma política mais conservadora e as experiências universitárias eram vistas com reservas pelos setores políticos, como algo desnecessário, que poderia desvirtuar a cultura do país. Com o passar do tempo, o governo passou a regular as operações das estações de TV, assim

como interferiu no sentido de direcionar as características das transmissões, bem como a natureza do financiamento. Em 1973 acontece o golpe militar e os meios de comunicação são duramente afetados, principalmente em relação ao seu conteúdo, pondo fim à autonomia dos canais universitários, bem como a Televisão Nacional. Os canais privados e a entrada de estrangeiros o setor data da década de 1990 (Zolezzi et al, 2000, p. 119-120).

Guardadas as devidas diferenças, os quatro grandes grupos na América Latina têm características muito semelhantes: são herdeiros de uma tradição nacionalista, fundada nos tempos das oligarquias latifundiárias, à exceção do grupo El Clarín. Mantêm fortes relações com os governos locais, começaram a crescer verticalizando seus interesses em mídia. Os quatro grandes grupos da América Latina são: Globo Brasil; Televisa (México); Cisneros (Venezuela) e Clarín (Argentina) (Rebouças, 2005).

A TV no Brasil: um pouco de história

A história da Televisão brasileira, como nos coloca Simões (2004), pode ser dividida em três períodos importantes: após o período inicial de criação, por Assis Chateaubriand, passa por três instâncias de controle: o primeiro, podendo ser chamado de controle autoritário da censura, entre 1964/1985; o segundo, um controle exercido pelas chamadas forças do mercado, realizado pelos anunciantes. É o momento do controle dos executivos e empresários que decidem o tom, conteúdo, forma e até mesmo a legislação que rege os meios de comunicação. Por último, o controle social, ainda é tímido, mas o único contra os tradicionais modelos de controle ou intervenção.

Embora o controle social não seja novidade nos Estados Unidos, Japão, Canadá e Europa, seu uso ainda é incipiente no Brasil. Assim, não há uma fórmula para ser coloca-

da em nosso contexto, logo temos que nos basear das que foram adotadas em outros países. Hoje já temos várias associações preocupadas com este controle social da televisão (ONGS, associações, entidades). A título de ilustração, podemos citar o Conselho de Comunicação Social, ligado ao Senado brasileiro; a organização do Centro Brasileiro de Mídia para Crianças e Adolescentes; a organização Andi – Agência de Notícias dos Direitos da Infância; o Observatório da Imprensa, entre outros

O começo da TV brasileira

Francisco de Assis Chateaubriand Bandeira de Melo, mais conhecido como Chatô, nascido em Umbuzeiro, na Paraíba, em 05/10/1892, em troca de muitos favores, inaugurou a TV brasileira em 18/09/1950, a então PRF-canal 3/ TV Tupi de São Paulo.

Sua primeira palavra foi um louvor ao progresso do país, valendo lembrar que, naquela época, mais de dois terços da população moravam na área rural e não havia luz elétrica em muitos desses lugares. Em seguida, agradece aos patrocinadores – financiadores e anunciantes que conseguiram mobilizar um enorme grupo de empresas e instituições para inaugurar a TV brasileira.

Chatô não mencionou o fato de a TV vir a ser um veículo estimulador da arte, educação e cultura. Nem mesmo citou a audiência que não existia na época, mesmo porque havia apenas 200 televisores espalhados por São Paulo na ocasião do seu discurso de inauguração, em 1950. Seis anos depois, o número era de 250 mil televisores, somando Rio de Janeiro e São Paulo.

Em um ambiente de legislação rarefeita para o setor de comunicações é que nasce a TV brasileira: importam-se scripts e programas e os profissionais vivem adaptando os sucessos americanos na tela da TV: Sabatina, Maisena, Essa é a sua Vida, Gincana Kibon, Divertimentos Ducal, Repórter Esso e muitos outros, a maioria deles patrocinados pela ótica do mercado.

Há um prolongado período de hibernação da TV, efeito principalmente da sua limitação técnica, quando tudo era feito ao vivo. O monopólio dos Diários Associados, grupo que controlava a comunicação no país, era visível na época: mantinham 58 empresas, jornais, revistas (entre elas *O Cruzeiro*), emissoras de rádio, editoras, agências de publicidade, fazendas, gráficas.

O alto custo dos aparelhos fez com que não se espalhassem muito pelo Brasil e a maioria se concentrava na região Sudeste, mais especificamente entre Rio e São Paulo, cuja programação pretendia atender principalmente o público desses dois estados. Havia no começo da TV uma programação regional com valores locais. A ditadura militar transforma esse cenário regional em um só Brasil, mesclado com filmes e seriados vindos principalmente dos Estados Unidos.

A chegada do Vídeotape

Em 1962, a chegada do VT (vídeotape), facilita a produção de novelas, shows, transmissão de jogos de futebol que poderão ser exibidos em várias praças, fazendo aumentar as peças publicitárias. Os empresários percebem em pouco tempo que a novela cria hábitos, o que era impossível antes de sua transmissão diária, além de ser um precioso espaço publicitário. O passo seguinte é o aumento dos preços dos intervalos comerciais.

No final dos anos 1960, o cenário político da ditadura tira emissoras do ar, enquanto apoia outras, menos críticas ao cenário dos chamados “anos de chumbo” criado pelos militares no poder. É quando a TV Record lança um novo programa chamado Jovem Guarda, que vira o maior sucesso entre os jovens, lançando Roberto Carlos, Erasmo Carlos e Wanderléia. Enquanto cantores, escritores, professores são presos, torturados e exilados por suas posições políticas contra o regime militar, a Jovem Guarda diverte o país com seu infantil iê-iê-iê. O programa começa a lançar mercadorias (anel “brucutu”,

cortes de cabelo, modelos de roupa, estilo de vida, tudo embalado pelo mote “uma brasa, mora”!

Enquanto isso, muitos políticos, como deputados e prefeitos, aliados ao regime militar, passam a usar a nova tecnologia para promoção pessoal. Novos programas passam a circular no país: *Um instante, maestro!* (Flávio Cavalcanti); *Programa Hebe Camargo*, *A Família Trapo*, estilo *sitcoms* americanos entre outros. A difusão desses programas, mais capacitados tecnicamente e com maior poder aquisitivo, atrapalha muito as produções locais.

Em 1965 é inaugurada a Globo com apoio operacional da *Time Life*. (contra a legislação brasileira que veta a participação de grupos estrangeiros em empresas de comunicação). Nesse ano começa a crescer a malha de telecomunicação e com o discurso da segurança nacional, os militares expandem a cobertura televisiva pelo país. Nesta data foi criado o Ministério das Comunicações e, em 1967, a Embratel – Empresa Brasileira de Telecomunicações. Antes de terminar a década, foi inaugurada a Rede Básica de microondas, já conectada à rede internacional do satélite Intelsat.

O Brasil Potência

A Globo, com sua organização, deixa de lado o jeito brasileiro de produção (palco de escola das outras TVs pelo Brasil afora) e passa à frente de outras emissoras no período militar. Vira um grande supermercado de bens simbólicos, concretizando no âmbito do imaginário, os sonhos e as promessas do “milagre brasileiro”.

O Brasil ganhou o tricampeonato mundial de futebol no México – e a TV mostrou tudo ao vivo: Pelé foi visto por 4 milhões e trezentos mil aparelhos – um para cada 20 brasileiros.

Enquanto o Brasil eufórico comemora a vitória no futebol, os militares, em seu maior período de repressão, passam a ideia de um

cenário tranquilizador: o general Costa e Silva (1967-1969) declara: “os noticiários que acompanho diariamente no fim da noite são verdadeiros tranquilizantes pra mim, vejo tanta notícia desagradável sobre a Irlanda, Vietnã, e aqui no Brasil tudo está em paz”; seu colega, general Geisel (1976) embala o slogan “Este é um país que vai prá frente”, da campanha com oito filmes num total de 10 minutos diários, com os assuntos que buscam enaltecer os anos eufóricos propalados pelos militares, os anos do chamado “milagre econômico”.

Paralelamente à TV Globo, as outras TVs se fixaram em alguns gêneros: a Record em Música Popular Brasileira; a Tupi, em novelas; a Bandeirantes, esporte.

Quem somos nós no cenário das políticas públicas de comunicação. Histórico da regulação da TV no Brasil

Segundo dados levantados por Pavan (2000), estima-se que as pessoas assistem de três a cinco horas diárias de TV no Brasil e que 77% da programação das TVs Nacionais provém dos EUA. A partir dessa afirmativa, parte-se da discussão de como são elaboradas as Políticas Públicas para comunicação no Brasil.

Há uma única lei no Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), a lei nº 4117 de 27/08/1962, que está em vigor até os dias de hoje. O modelo privado continua presente nas explorações de emissoras de rádio e TV e no seu texto traz traços visíveis de um modelo estatizante, como pode ser atestado pelo artigo 7º, capítulo I, título V: “compete privativamente à União... explorar diretamente ou mediante concessão o serviço de radiodifusão sonora e regional ou nacional e o de televisão.” O CBT foi elaborado para regular todos os tipos de comunicação eletrônica – tanto as massivas como a de ponto a ponto como a telefonia. Mas em 1997 foi

revogada a lei nº 9472 de 16/07/97 que instituiu a Lei Geral de Telecomunicações e de radiodifusão – mas o CBT tem preocupação mais política do que propriamente econômica relacionada a um sistema concorrencial. Dentro do governo Fernando Henrique Cardoso (1994-1998), surge a lei de 1995 que instituiu um espaço para TV a cabo, mas não impediu o apetite dos detentores das concessões de se concentrarem no ambiente de mídia. Pois até hoje estas TVs que receberam espaço para veicular sua programação na TV não possuem nenhum tipo de incentivo. Perante a lei, organizaram-se as universidades e sociedade civil, TVs Universitárias e TVs comunitárias, que participaram ativamente das negociações da TV a cabo. Mas nada adiantou. Este é o modelo do Brasil marcadamente liberal, sem um organismo regulador nem do conteúdo, nem para limitar à propriedade (Almeida, 1993).

Costa (2005), coloca em seu artigo *Coronelismo eletrônico* que a lei para a TV cabo significou um avanço, mas as práticas clientelísticas da TV aberta mudaram pouco. Entre 1985 e 1988, o então presidente Sarney concedeu 1.028 emissoras de rádio e TV para empresas ligadas a parlamentares federais, os quais ajudaram a aprovar a emenda que lhe deu cinco anos a mais para governar. Já o governo Fernando Henrique Cardoso, até setembro de 1996, autorizou 1.848 licenças de RTV, repetidoras de televisão, sendo que 268 para entidades ou empresas controladas por 87 políticos, todos favoráveis à emenda da reeleição: 268 estações de rádio e TV foram entregues a políticos, 342 ao grupo SBT, 319 à Rede Globo, 310 à Rede Vida (Igreja Católica), 252 à TV Bandeirantes, 226 à antiga Manchete, 151 à rede Record (Igreja Universal) 125 às TVs educativas. Esse triste cenário expressa o ambiente de “quem dá mais” e as barganhas políticas que envolvem as concessões de TVs no Brasil.

Por trás das negociações das TVs alternativas há sempre as grandes empresas de teledifusão. Simões (2004) nos coloca que, apesar de estarmos passando por um período

positivo, em que existe a organização de um controle social, não devemos esquecer que a maioria da população ainda não sabe como participar e que por trás de qualquer Conselho de Comunicação Social estão sempre as grandes corporações tomando as principais decisões. Mas o autor acima citado coloca também que este Controle Social começa ainda tímido, pequeno, mas é o único contra os tradicionais modelos de controle ou intervenção. Muitas ações estão sendo tomadas por várias associações preocupadas com o controle social da TV (ONGs, entidades, associações). Não há uma fórmula para ser colocada em nosso contexto, mas podemos fazer uso das que foram adotadas em outros países. Neste momento, existe uma ação verdadeiramente positiva com a criação da Rede Nacional de TV Pública – o canal Brasil – que surge em dezembro de 2007 agregando e incentivando as formas de produção independentes de TV educativas, TVs comunitárias, TVs universitárias e todas as formas independentes de produção para construir uma grade de programação.

Rede Nacional de TV Pública – alguns conceitos

Para melhor conceituar o sentido de TV Pública, podemos dizer que sua principal característica é a de qualquer TV que possua independência do Poder Político na construção da programação e conteúdo, que pode ser uma TV que tenha independência do poder econômico-financeiro exercido pela publicidade, ou ainda a TV que tenha controle social sobre a programação e diretrizes – organismo de representação com poderes efetivos, com uma programação diferenciada – com finalidades artísticas, culturais, informativa e científica, buscando o fortalecimento da cidadania e da identidade nacional. E mantenha uma estrutura produtiva leve e flexível, baixos custos de produção mediante absorção da produção regional e da produção independente.

Há diferentes formas de gestão da TV Pública em vários países que possuem uma TV Pública efetiva, como a Inglaterra, considerada o melhor modelo nesse sentido, depois Estados Unidos, França, Canadá e Alemanha. Mas, em quase todos os países, a TV Pública é comandada por uma diretoria que cuida do dia a dia e de um conselho, que zela pela observância dos princípios da TV (caráter público, pluralismo). Geralmente estes conselheiros têm mandato fixo e são nomeados pelo presidente, pelo monarca, pelo primeiro-ministro ou pelo Parlamento.

Descrevemos abaixo um pouco sobre as principais TVs Públicas:

BBC – Inglaterra: é dirigida por uma diretoria executiva, nomeada por um conselho composto por 12 pessoas representativas da sociedade. Formalmente, o conselho é nomeado pela rainha, mas, na prática, os nomes são indicados pelo primeiro-ministro. Não há representantes diretos do governo no conselho. Os conselheiros são personalidades independentes, sem vínculos com organizações e com a TV comercial. Os conselheiros têm mandato de quatro anos, em tempo parcial (Leal Filho, 1997).

PBS – Estados Unidos: tem uma direção executiva de 11 membros e é presidida por um dos membros do Conselho Diretor. O Conselho Diretor é composto por 27 representantes das estações de uma corporação que congrega 354 emissoras em todo território norte-americano. Os conselheiros são representantes das estações e obedecem a quatro princípios: integridade, qualidade, diversidade e autonomia editorial. Os conselheiros têm mandato de seis anos.

France Television – França: tem um complexo sistema de direção. O Conselho Superior do Audiovisual – Presidência da República, Assembleia Nacional e Senado – nomeia o presidente do Conselho de Administração, que tem a responsabilidade de nomear os diretores gerais das quatro TVs do sistema *France Television*. O Conselho de Administração é formado por 14 membros: quatro parlamentares, cinco do Estado e cinco pelo

Conselho do Audiovisual. Os conselheiros têm mandato de cinco anos

ARD-ZDF – Alemanha: integram 16 emissoras públicas estaduais e são dirigidas por dois conselhos: o de Radiodifusão e o de Administração. O conselho de Radiodifusão da ZDF é formado por 77 membros indicados pelo governo federal, governos regionais, partidos e organizações diversas. Os conselheiros são aprovados pelos parlamentos, com forte influência partidária. Decisões consideradas difíceis são levadas à Corte Suprema.

CBC – Canadá: é dirigida por um Conselho Curador de 12 integrantes, responsável por todas as atividades da corporação. O Governador-Geral indica os integrantes do conselho, sendo vedadas pessoas relacionadas à área de radiodifusão. As atividades da corporação são prestadas ao Parlamento, equivalente ao Ministro da Cultura do Canadá. O mandato dos conselheiros é de no máximo cinco anos, podendo ser destituídos pelo Governador-Geral (Tremblay, Gaaëtan, Saint-Laurent, 1994, p. 31-47).

Antes de 2 de dezembro de 2007 não havia no Brasil um modelo de gestão que garantisse a TV Pública. Só para se ter uma ideia, as televisões da União – TV Educativa - RJ, TVE-MA e TV Nacional – não constituem uma rede. Tampouco têm o mesmo estatuto jurídico. A Radiobrás é uma empresa estatal e a Associação de Comunicação Educativa Roquete Pinto, que congrega as TVEs do Rio de Janeiro e Maranhão, é uma organização social (OS). Nos outros estados também há vários formatos jurídicos organização social e fundações. Mas, de uma maneira geral, as TVs são controladas pelos governadores ou pelos reitores, no caso das TVs universitárias. A TV Cultura/SP tem um conselho de 46 membros, que elege o presidente. Mas na prática, fica exposta às pressões do governo estadual. A TVE/RJ (TV Educativa do Rio de Janeiro) tem um conselho cuja maioria é oriunda do governo federal, que também indica o presidente da Diretoria Executiva.

A TV Brasil vem com uma proposta diferente. Será composta por 20 membros, 15

representantes da sociedade civil, quatro do Governo e um dos empregados, todos nomeados pelo Presidente da República. Os mandatos serão de quatro anos, não coincidentes com o mandato presidencial e o primeiro Conselho terá conselheiros com dois e com quatro anos, para assegurar o rodízio sem descontinuidade dos trabalhos. Futuramente pretende elaborar mecanismo para indicações diretas da sociedade.

A TV Brasil tem poderes e atribuições do Conselho Curador que é aprovar anualmente a linha editorial, o plano de trabalho e as diretrizes gerais da programação, além de acompanhar e fiscalizar a implementação das diretrizes aprovadas, de emitir voto de desconfiança, que na segunda oportunidade resultará obrigatoriamente no afastamento da diretoria ou do diretor que recebeu a restrição. O diretor-presidente e diretor-geral são nomeados pelo Presidente da República.¹

De acordo com a assessoria do VI Congresso da ABCCOM – Associação Brasileira de Canais Comunitários - é no campo público que a televisão está crescendo. A TV Senado tem um público potencial de 50 milhões e a TV Brasil é um projeto ousado, que acaba de estrear em São Paulo e já solicitou 28 concessões ao Ministério das Comunicações. Em 28 de novembro, em parceria com as TVs Câmara, Senado e Justiça, lançou o projeto de rede única para o modelo digital alcançar cerca de 60% do território nacional em curto espaço de tempo. E esse modelo permite nova multiplicação de canais.

O modelo é o instituído pelo presidente Lula por meio do Decreto 5820, o Sistema Brasileiro de Televisão Digital Terrestre - SBTVD-T, que permite à União explorar o serviço de radiodifusão de sons e imagens em tecnologia digital, observadas as normas de operação compartilhada a serem fixadas pelo Ministério das Comunicações, dentre outros, para transmissão de: I – Canal do Poder Executivo: para transmissão de atos, trabalhos, projetos, sessões e eventos do Poder Executivo; II – Canal de Educação: para transmissão destinada ao desenvolvimento e aprimoramento, entre outros, do ensino a dis-

tância de alunos e capacitação de professores; III - Canal de Cultura: para transmissão destinada a produções culturais e programas regionais; IV - Canal de Cidadania: para transmissão de programações das comunidades locais, bem como para divulgação de atos, trabalhos, projetos, sessões e eventos dos poderes públicos federal, estadual e municipal. A lei estabelece também que o Ministério das Comunicações estimulará a celebração de convênios necessários à viabilização das programações do Canal de Cidadania, previsto no inciso IV, que poderá oferecer aplicações de serviços públicos de governo eletrônico nas esferas federal, estadual e municipal.

Modelos de financiamento da TV Pública

Não há um modelo único de financiamento também nos países que possuem uma TV Pública forte. Na Grã-Bretanha, a BBC é financiada com uma taxa anual no valor de 145 libras (cerca de R\$ 400) por domicílio com TV. Teve um orçamento, em 2005, de dois bilhões de libras. No Canadá, desde 1950, a CBC tem 75% de receita do orçamento, complementada com 20% de venda de publicidade e 5% de serviços e doações.

Na Alemanha, cerca de 70% da receita vêm da taxa paga pelos proprietários de aparelhos, publicidade ou patrocínio – restritos a 20% da programação diária – e 10% das vendas de programas. Nos Estados Unidos, a PBS é financiada pela arrecadação de recursos federais, doações de telespectadores e patrocínio de programas. Na França, o financiamento é majoritariamente com recursos do Estado, complementado pela venda de propaganda e patrocínios.

Hoje, as TVs público-estatais no Brasil são financiadas basicamente com recursos orçamentários, complementados com recursos oriundos da prestação de serviços e de patrocínios. No caso da TV Cultura/SP, há também a venda de espaço publicitário, com a

inserção de anúncios nos moldes das TVs comerciais.

Com base no que foi colocado acima, podemos afirmar que o Brasil precisa urgentemente pesquisar e formar um mercado de produção audiovisual endógeno, que possa reduzir a importação de enlatados, a exemplo do que faz a Comunidade Econômica Europeia. Paralelamente, debater amplamente com a sociedade civil sobre os seus direitos individuais, sobre a TV Pública e de acesso público, TV segmentada, TV regional, TV via satélite, sobre a formação de conselhos de comunicação, de associações de telespectadores etc., como já fazem outros países preocupados com seu futuro (Canadá, França, Alemanha, Estados Unidos, Japão...), como dizem Festa e Santoro (1991):

O espaço do vídeo e da tecnologia a serviço de reunir as pessoas é grande. Basta as pessoas acordarem e ajudarem a sociedade civil a criar instrumentos de defesa contra a massificação total e a internacionalização cultural e definitiva de nossos países (Santoro, 1989).

TV Comunitária de Campinas – Canal 8

Nos dias 20 e 21 de dezembro de 2008 foi realizado em São Paulo o VI Congresso da ABCCOM e os desafios das TVs públicas brasileiras, em que foram discutidas as principais diretrizes que conduzirão a uma nova regulamentação das TVs Comunitárias no Brasil. Paralelamente, foram discutidos os caminhos para as parcerias entre as TVs a cabo e as TVs educativas, que podem ser acessadas em mais de 2800 municípios brasileiros, formando o campo público da televisão brasileira.

Se as discussões e ações a respeito da TV pública estão sendo modificadas, a partir do que foi instituído em dezembro de 2007 pelo presidente Lula, tudo indica que este é o momento do campo público televisivo au-

mentar o seu potencial ainda mais e os canais comunitários precisam aproveitar a oportunidade. Nesse sentido, o Congresso de 2008 da ABCCOM vem em um momento oportuno, no sentido de reafirmar a luta pela criação do Fundo Nacional de Apoio e Desenvolvimento das TVs Comunitárias. Propõe também a transformação dos canais comunitários em pontos de cultura e escolas de mídia comunitária, através da elaboração de um projeto de ocupação do canal da cidadania que permita aos canais superar o gueto do cabo e criar uma TV Comunitária em cada município. Isso pode ser feito pela garantia do acesso público por meio da organização de suas estruturas e a geração de emprego e renda para comunicadores populares e profissionais, como já é realidade nos países desenvolvidos.

A TV Comunitária de Campinas – Canal 8 teve início em 1998, com a entrada de estatuto e pedido de sinal no serviço de cabo da cidade. Na época, várias ONGs participavam e o Canal 8 se desenvolveu até 2001, quando ocorreram alguns desentendimentos. A partir de então, foi realizado um plebiscito e o professor Sérgio Amaral foi escolhido para assumir o cargo de Presidente, sanando os problemas que vinham ocorrendo. Após essa gestão, Lilia Gallana assumiu a presidência, em 2003, e nesse momento encontra-se no terceiro mandato (somando quatro anos). A diretoria tem mandato de quatro anos, sendo escolhida pelos pares que já participam ativamente da TV, devendo ser associado há mais de dois anos para concorrer à vaga na diretoria. Desde então, foi criado um estatuto para buscar parcerias, mas que até o momento não obteve muitos resultados.

De acordo com Gallana, praticamente toda a grade de programação é comunitária, sendo que a preferência é dada à produção local. A TV veicula desde programas culturais até religiosos, passando também documentários. Mantém convênio com a ACESP – Associação Paulista das TV's a Cabo, de onde recebem vários programas, como do Senai, Polícia Militar, Magistrados de SP, entre outros.

A TV existe graças a uma legislação federal, que possibilita ocupar um canal na TV a cabo em cidades com mais de 100 mil habitantes. Não há regulamentação estadual (somente a nossa associação – ACESP), nem municipal. Ainda de acordo com ela, é muito difícil conseguir verbas para a manutenção da televisão, pois não recebem nenhuma verba oficial, nem incentivo de nenhum governo ou órgão. O custo é coberto com a partilha do custo de veiculação, em que cada produtor tem um valor de custo para apoiar o funcionamento da TV, sem o qual seria inviável continuar funcionando.

Os apoiadores são os parceiros que veiculam na grade do Canal 8. A diretoria é bastante enxuta e tem conselho de programação e ética. Na prática, a presidente acumula várias funções, por falta de tempo e de outros interesses. O critério de veiculação é não ser programa comercial, ser inédito dentro da grade (para não gerar concorrência interna) e que seja produzido por profissionais locais, pessoas físicas ou jurídicas e as ONGS, que têm preferência e menor custo de veiculação. A grade é alimentada por estagiário, que trabalha diariamente das 14 às 17 horas, sob orientação da diretoria. O Canal 8 não é filiado a nenhum órgão público.

A TV não tem como avaliar a audiência nem o serviço a cabo fornece este material. Para realizar pesquisa, é necessário um custo alto com o qual a TV não pode arcar. Assim, trabalham com um número aproximado de 80 mil assinantes, o que garante cerca de 240 mil telespectadores procurando pela programação do serviço e conseqüentemente, passam pelo Canal 8. As pessoas têm acesso à TV Comunitária através de nosso site ou por indicação de outros.

A TV aceita propostas de programas e normalmente seguem o seguinte caminho: entregam o projeto detalhado por escrito (nesse momento 50% desistem), enviam um piloto em DVD de 5 minutos (aqui há uma desistência em torno de 30%). O próximo passo é ser aprovado pela diretoria. Nunca aconteceu de reprovarem algum projeto.

O principal problema enfrentado pelo Ca-

nal 8 é a falta de verba contínua para realizar os projetos. A segunda é conseguir respeitabilidade pelos órgãos públicos, que enviam material institucional para as redes abertas e nunca para a TV Comunitária, que é o canal da cidadania.

Considerações Finais

Considerando o material pesquisado para a construção deste trabalho, pode-se ver que muitas ações estão sendo tomadas para que haja um novo modelo de TV. Porém, não abordamos aqui as mudanças de comportamento que as novas tecnologias vêm proporcionando para um grande número da população. Podemos considerar que há um movimento de encontros sobre as diferentes formas de TV e que dentro destes encontros há sempre discussões sobre a criação de normas de regulamentação e também um momento de trocas de experiências e divulgação da verdadeira realidade da regulamentação no Brasil.

Acreditamos que a divulgação das leis de países desenvolvidos em relação aos meios de comunicação pode ser uma saída para que se possa ter novas informações para associar as leis que estão vigentes na América Latina, uma vez que cada país possui – ou não – órgãos governamentais responsáveis pela regulamentação das emissões de televisão. Como nos coloca Rebouças (1995), os mais atuantes são: os *Ländersrundfunkgesetze*, na Alemanha; o *Board of Governors* e a *Independent Television Commission* (ITC), na Inglaterra; a Itália com a lei *Mammi*; a *Nederlands Omroep-programma Stichting* (NOS) e a *Nederlands Omroep-productie Bedrijf* (NOB), na Holanda, além da FCC – *Federal Communication Commission*, nos Estados Unidos e as experiências francesas da *Haute Autorité de Communication Audiovisuelle*, da *Commission Nationale de La Communication et des Libertés* (CNCL) e do atual *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel* (CSA) (Rebouças, 1995, p.145-170).

A mudança do comportamento das pessoas em relação à existência das políticas pú-

blicas para a teledifusão depende do trabalho de todos os interesses agrupados em torno de objetivos comuns, para que haja uma verdadeira participação diante destes velhos problemas da legislação para regulamentação na América Latina.

Simões (2004), nos mostra de forma positiva que anteriormente havia apenas os interesses de Controle do Mercado e Controle do Estado e agora já existe um Controle Social que foi construído por uma rede de pessoas e associações ligadas a órgãos públicos, universidades e comunidades para que estas dis-

cussões transcorram para a melhoria da programação televisiva e leis para uso do espaço para veiculação de uma grade mais polifônica.

Estas novas ações no Brasil proporcionam o compartilhamento de ideias, através de discussões, debates ricos e ações que definam as novas formas de produções e transmissão de TV.

Como podemos ver, este é o dilema contemporâneo na América Latina, como evitar que os poderes do Mercado e das Empresas sobreponham os da Mídia.

Referências bibliográficas

- ALMEIDA, A. M. *Mídia eletrônica: seu controle nos Estados Unidos e no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense, 1993.
- ANDRADE, A. América Latina: em busca das raízes esquecidas, in: REIMÃO, S. (org.). *Televisão na América Latina*. São Bernardo do Campo: Universidade Metodista de São Paulo, 2000.
- BACCIN, C. A televisão aberta na Argentina – uma distribuição desigual e uma programação metropolitana, in: REIMÃO, S. (org.). *Televisão na América Latina*. São Bernardo do Campo: Universidade Metodista de São Paulo, 2000.
- BRITTOS, V.; BOLAÑO, C. (orgs.). *Rede Globo: 40 anos de poder e hegemonia*. São Paulo: Paulus, 2005.
- COSTA, C. T. *O espetáculo da Comunicação: o jornalismo não será autor principal*. Disponível em <http://observatorio.ultimosegundo.ig.com.br/artigos> Acesso em 10/11/2008
- COSTA, S. *Coronelismo eletrônico*. Disponível em <http://www.observatoriodaimprensa.com.br/artigos/mat2008d.htm>. Acesso em 14/11/2008
- BRITTOS, V. C.; BOLAÑO, C. R. S. (org). *Rede Globo: 40 anos de poder e hegemonia*. São Paulo: Paulus, 2005.
- ENZENSBERGER, H. M. *Elementos para uma teoria dos meios de comunicação*. São Paulo: Conrad, 2003.
- LEAL FILHO, L. L. *Melhor Televisão do mundo: o modelo britânico de televisão*. São Paulo: Summus, 1997.
- PAVAN, M. A. Um Modelo de desenvolvimento das TVs Comunitárias nos Estados Unidos: um olhar para as TVs de Acesso Público de NY, USA, in:
- SUPPIA, A. L. e KIPLING, C. (orgs.). *IV EIPAM – Encontro Interno de Pesquisa em Artes e Mídias / Arte e Sociedade* (org.) Instituto de Artes. Mídias/ Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2000, p.83-86.
- REIMÃO, S. (org.). *Televisão na América Latina*. São Bernardo do Campo: Universidade Metodista de São Paulo, 2000.
- REBOUÇAS, E. Modelo de Representatividade Social na Regulamentação das Emissões de Televisão. *Coleção Gts Intercom* n° 04 – Economia Política das Telecomunicações, da Informação e da Comunicação, 1995, p.145-170.
- RINCÓN, O. A televisão: uma das poucas coisas que unem na Colômbia, in: BRITTOS, V. e BOLAÑO, C. (orgs.). *Rede Globo: 40 anos de poder e hegemonia*. São Paulo: Paulus, 2005.

- REBOUÇAS, E. América Latina: um território pouco explorado e ameaçador para a TV Globo. In: BRITTOS, V. e BOLAÑO, C. (orgs.). *Rede Globo: 40 anos de poder e hegemonia*. São Paulo: Paulus, 2005.
- SANTORO, L. F. *A Imagem nas Mãos, o vídeo popular no Brasil*. São Paulo: Summus, 1989.
- SANTORO, L. F.; FESTA, R. A terceira Idade da TV: O local e o internacional. IN: NOVAES, Aauto (org.). *Rede Imaginária*. São Paulo: Cia das Letras, 1999, p.179-180.
- SIMÕES, I. *A nossa TV Brasileira: por um controle social da televisão*. SP: ed. Senac. 2004.
- SOLANAS, F e VASQUEZ, M. Mercosur: Estado, economia, comunicación y cultura. Estratégias políticas, econômicas y audiovisuales Del Mercosur em el contexto de globalización, in: REIMÃO, S. (org.). *Televisão na América Latina*. São Bernardo do Campo: Universidade Metodista de São Paulo, 2000.
- TREMBLAY, G. et al. As indústrias audiovisuais no Canadá. In: *Revista Comunicação e Sociedade* n° 22-ano XIII, SP: ed. IMS (Umesp – São Bernardo do Campo) – 1994, p. 31-47.
- VILLANUEVA, E. R. T. et al. Trinta anos de Televisão na Bolívia, in: REIMÃO, S. (org.). *Televisão na América Latina*. São Bernardo do Campo: Universidade Metodista de São Paulo, 2000.
- ZOLEZZI, P. Y. et al. A televisão no Chile: um panorama, in: REIMÃO, S. (org.). *Televisão na América Latina*. São Bernardo do Campo: Universidade Metodista de São Paulo, 2000.

Resumen: El tema de este trabajo está, en la primera vez, presentar una vista de la política pública en la comunicación en América latina; en segundo lugar, analizar una situación de un caso específico en Brasil, el Canal 8, una TV comunitaria situada en Campinas, estado de São Paulo. Los contextos sociales, económicos/políticos son extremadamente importantes para analizar el marco latinoamericano para la realidad de las políticas públicas en comunicación.

Palabras-claves: políticas públicas, comunicación, concesión de los medios, América latina

Résumé: Le sujet de ce travail est, pour la première fois, présenter une vue de la politique publique dans la communication en Amérique latine; deuxièmement, analyser une situation d'un cas spécifique au Brésil, le Canal 8, une TV communautaire située à Campinas, état de São Paulo. Contextes sociaux, économiques/politiques sont extrêmement importants pour analyser La situation latino-américaine devant la réalité de les politiques publiques de la communication.

Mots clés: politiques publiques, professeurs, ProUni, Université, l'État. (révisée)

Notas

1 <http://www.tvbrasil.org.br> acesso ao site em 13/12/2008.

Refugiados na Argentina. Políticas Públicas do Bicentenário (1930-1943 e 1985-2010)¹

Refugees in Argentina. Public policies of Bicentenary (1930-1943 and 1985-2010)

Refugiados en Argentina. Políticas públicas del Bicentenario (1930-1943 y 1985-2010)

Réfugiés en Argentine. Politiques publiques du Bicentenaire (1930-1943 et 1985-2010)

*María Paula A. Cicogna**

“... Siempre había estado allí sólo para encarnar la fuerza del deseo, la poderosa pulsión de la nostalgia, el primer mandamiento que se le impone al hijo del exilio”.
María Rosa Lojo, Árbol de Familia.

Resumo: Neste artigo serão analisadas as políticas criadas e implementadas pelo Estado argentino para promover ou desencorajar a recepção de exilados e refugiados no decorrer de 1930 até 1943, e 1985 até 2010. Serão privilegiadas as regras criadas durante os períodos e se analisará o conteúdo das entrevistas com exilados e refugiados, em ambos os períodos, para contrastar o espírito das normas com a percepção dos atores. Esta investigação tem o objetivo específico de revelar a natureza dessas políticas para verificar se as mesmas promoveram a inclusão ou exclusão dessa população na sociedade argentina.

Palavras-chave: refugiados, políticas públicas, Argentina, séculos XX e XXI

Abstract: This article analyzes the policies created and implemented for the Argentine Government to promote or discourage the reception of exiles and refugees during 1930 to 1943 and during 1985 to 2010. The rules created from these periods will be examined, analyzing the content of the interviews with exiles and refugees, in both periods, to compare the spirit of the rule with the perception of the people involved. This research aims to reveal the specific nature of these policies to discover if they encouraged the inclusion or exclusion of this population in Argentina society.

Keywords: refugees, public policies, Argentina, XX and XXI century

* Doutora en Antropología (Universidad de Buenos Aires, Argentina), becaria posdoctoral UBA/CONICET. E-mail: mpacate@yahoo.com

Introducción

Argentina siempre se ha caracterizado por su política de puertas abiertas hacia los migrantes y refugiados, pero no ha sido así hacia los exiliados e incipientes refugiados de las décadas del '30 y '40², momento en que el Gobierno aplicó políticas restrictivas para evitar la entrada de los exiliados republicanos que escapaban de la Guerra Civil Española.

Durante las décadas del '30 y del '40 arribaron a Argentina intelectuales y artistas que escaparon de la Guerra Civil Española. Muchos de ellos ya habían entablado relaciones con sus pares de Argentina y, parte de ese vínculo anterior, sumado a la existencia de una importante comunidad española, favoreció la inserción de muchos de ellos.

Pero, aunque la mayoría de la sociedad se solidarizaba con la causa republicana, el Estado argentino, a través de sus instituciones, no demostraba la misma actitud. El Gobierno demostraba preocupación por el posible ingreso de los exiliados españoles, considerados como extranjeros no gratos. Durante 1938 se incrementaron las trabas para los extranjeros que quisieran emigrar a la Argentina, en particular para los ciudadanos españoles que adherían a la causa republicana. Por otra parte, los círculos intelectuales y artísticos argentinos acogieron a notables escritores, filósofos y artistas que huían del conflicto armado que, en su mayoría, simpatizaban con el sector republicano, donde sí encontraron en estos espacios un medio para lograr la inclusión en la nueva sociedad que los albergaría.

Por el contrario, en la actualidad, (a partir de los últimos veinticinco años), han llegado a Argentina 12.326 personas solicitando refugio, y el Estado les ha otorgado su protección, mediante esa figura jurídica, a 3.195 de ellas³. Luego de ser, durante casi la mitad de su historia como nación, un país que generó exiliados y refugiados, Argentina se ha convertido en uno de los países en el mundo que mayor cantidad de refugiados reconoce, ya que ha aceptado, en promedio, al 40%⁴ de las personas que han solicitado esa protección.

También en una posición opuesta, se puede decir que durante este período la sociedad civil no se ha involucrado en la cuestión, excepto por aquellos que pertenecen a ONG insertas en redes, quienes brindan asistencia y protección a solicitantes y refugiados.

Debido a las distintas coyunturas en la que se da la llegada de estos exiliados y solicitantes de refugio, se analizarán las políticas diseñadas e implementadas desde el Estado argentino para promover o desalentar la recepción de exiliados (1935-1950) y refugiados (1985-2010).

Argentina, por su tradición humanitaria, ha recibido exiliados y refugiados a lo largo de toda su historia. Por ese motivo, es importante conocer las modalidades de recepción e inserción por parte del Estado a través del análisis de sus políticas públicas, ya que estas personas, que pertenecen a desplazamientos forzosos de población, necesitan una acción del Estado focalizada para protegerlos durante los primeros meses de estadía en el país. Es importante conocer las políticas aplicadas en el pasado para conocer la evolución de las mismas y notar, en el período actual, la ausencia de una política focalizada para la protección de esta población vulnerable. Esto facilita la comprensión para evaluar qué modelo de país se está erigiendo. Ya no es aquel del modelo alberdiano⁵, pero sí ratifica la postura de "puertas abiertas", la cual fue vapuleada y contradecida por los Gobiernos de la década del '30.

La elección de estas dos etapas se debe a que ambas representan períodos de un promedio de mayor afluencia de exiliados y refugiados al país, lo cual generó una respuesta distinta a la habitual por parte de las instituciones gubernamentales, que ameritan ser analizadas en forma comparada para descubrir la evolución de las políticas públicas del Estado argentino ante dichas situaciones de excepción.

Si bien se realiza la comparación de dos períodos del siglo XX para conocer las políticas públicas aplicadas por el Gobierno argentino, la metodología aplicada se basa en la revisión bibliográfica y la realización de en-

trevistas estructuradas y semiestructuradas a protagonistas y allegados a los hechos y a especialistas en la materia. La historia oral es la metodología más adecuada para este tipo de investigación, porque "nos brinda elementos para comprender las maneras en que la gente recuerda y construye sus memorias. Se trata de un método que crea sus propios documentos, documentos que son por definición diálogos explícitos sobre la memoria, con el entrevistado triangulando entre las experiencias pasadas y el contexto presente y cultural en el que se recuerda. [...] Se trata de productos culturales complejos. Incluyen interrelaciones cuya naturaleza no es fácil de comprender, entre memorias privadas, individuales y públicas, entre experiencias pasadas, situaciones presentes y representaciones culturales del pasado y el presente" (Schwartzstein, 2001: 10).

Rol del Estado argentino

Recepción de los exiliados de la Guerra Civil Española (1930-1943)

El cambio de Gobierno en 1930 fue una restauración conservadora. Durante la década del '30, llamada Infame, los conservadores apelaron al fraude para mantenerse en el poder, como así también a una reforma sustancial que ayudó al Gobierno a abrirse camino en medio de la depresión. En 1939, nuevas fuerzas políticas toman forma y el poder en 1943, luego de dar un golpe de Estado. Este período fue moldeado por la Gran Depresión y por la Segunda Guerra Mundial (Rock, 1988: 276).

Durante esta década se vieron avances importantes en el crecimiento de la industria, junto a las transformaciones económicas y sociales que lo acompañaron, significó un retroceso en otros aspectos: el país modificó sus estructuras en el marco de un sistema político y social regresivo y en un intercambio con Europa que se hallaba agotado, tanto por la decadencia económica como por la crisis

política y militar que vivía Europa (Rapoport, 1997: 78). La crisis del '30 marcará el comienzo de una nueva estrategia de desarrollo creada por los sectores dominantes para hacer frente a un mercado internacional que redujo bruscamente su comercio y frenó su tendencia expansionista, sumado a una fuerte disminución de la entrada de capitales extranjeros y una fuerte caída en los precios. A nivel nacional, el golpe de Estado del 6 de septiembre de 1930, liderado por el General José Félix Uriburu (1930-1932), derroca al Gobierno de Hipólito Irigoyen e impone una nueva estrategia. El mercado debe cerrarse, y entonces las leyes otrora generosas y promotoras de la inmigración comienzan a transformarse en restrictivas. En un principio argumentaron la necesidad de controlar el estado sanitario de los inmigrantes, y luego se agregó el no deseado contenido ideológico que traerían los refugiados de la Guerra Civil Española y la Segunda Guerra Mundial (Novick, 2001).

La crisis económica transformaría a los inmigrantes en potenciales competidores de la mano de obra local, por lo que se trató de obstaculizar su ingreso para proteger el nivel de empleo interno y combatir la desocupación. Esto se produjo por medio de la aplicación de normas y convenios bilaterales que marcaron el comienzo de una nueva etapa. Estos textos jurídicos ponían en duda, por primera vez, los beneficios de la política migratoria de puertas abiertas, elemento clave de la estrategia de crecimiento de la fase anterior del Estado, que sostenía la necesidad de buscar una nueva orientación acorde a esas necesidades coyunturales (Novick, 2001). La causa económica no fue la única que justificó esa decisión, sino que también se tomó en cuenta un criterio de selección para elegir a los más "asimilables", desde el punto de vista étnico, político y religioso: aquellos de origen latino y que no profesaran ideologías o sentimientos nocivos o perturbadores contrarios al sentimiento nacional. Esta decisión se tomaba para proteger el mercado laboral y para cuidar la salud y moral de la población. A partir de 1933 no se permite que las personas migren espon-

táneamente, sino que debían tener una justificación para ingresar al país, tal como un llamado familiar o un contrato de trabajo. Más adelante, en 1938, las restricciones serían mayores debido al requerimiento de la documentación habilitante para que los cónsules pudieran visar su pasaporte (Senkman, 1985).

La figura del refugiado cobró fuerza como un nuevo tipo de inmigrante no deseado, aunque las élites se negaran a reconocer su especificidad. El "problema" no podía ser abordado con efectividad por la longitud de las fronteras y la falta de medios de control, a pesar de la creación de controles aduaneros. Además, se sumaba a este problema el conflicto ideológico, dividiendo el campo entre fascistas y antifascistas, que reavivaba entre las autoridades el miedo a una "amenaza subversiva". Entonces, el refugiado no podía ser considerado como migrante, no como aquel traía consigo su capacidad productiva y su voluntad de integración al país. Además, como en su mayoría provenían de zonas urbanas, tampoco calificaban para ser considerados como inmigrantes destinados a áreas rurales. Aún así, los refugiados buscaron estrategias alternativas para ingresar al país y no tener que esgrimir una documentación que los expusiera, como, por ejemplo, viajar en primera clase o ingresar como turistas con visas de tránsito hacia terceros países de la región, especialmente Paraguay. Los Gobiernos de Agustín P. Justo (1932-1938) y de Roberto M. Ortiz (1938-1942) buscarían cerrar esas vías con normas que establecieran el mismo tipo de control para todas las clases y para todos los medios de ingreso, e implementar una política de creación de nuevos organismos para efectivizar estas medidas, éstas enfatizadas por el Gobierno peronista.

La aprobación del Decreto 8972, del 28 de julio de 1938, hizo surgir un debate en torno a las definiciones que debían adoptar los conceptos de refugiado e inmigrante (Cicogna, 2008), como así también sobre la política migratoria: algunos abogaban por la política de puertas abiertas y otros por la de puertas cerradas, sin lograr un acuerdo.

Quienes cuestionaban esa política, diputados radicales y socialistas, como así también por los Ministros de Agricultura y Relaciones Exteriores, citaban el artículo 14 de la Constitución Nacional para demostrar que la ley suprema de la Nación autoriza a los habitantes a entrar, permanecer, transitar y salir del país. Quienes se hallaban a favor del decreto restrictivo sostenían su argumentación en torno a la definición de refugiado y su naturaleza, la cual se diferenciaba sustancialmente de la de un migrante, porque aquellos eran "perseguidos, expulsados", no quienes habían venido libremente a buscar trabajo (Senkman, 1985:614).

"[...] En esa época hubo dos acontecimientos: el Congreso de Evian sobre Migración y la Circular 11⁶, al parecer súper secreta, que mandó la Cancillería a los Consulados y Embajadas sobre la inmigración. La doctrina oficial que sostenía el Gobierno argentino, y no solamente el argentino, si no muchos que fueron aliados también, como Estados Unidos e Inglaterra, era que los exiliados comunes y corrientes, perseguidos por cuestiones políticas o raciales no eran bienvenidos, y eso se dijo en la Conferencia de Evian. Los países querían, y Argentina entre ellos, querían colonos, personas que vinieran a trabajar y quisieran establecerse en el país. Estas personas no podían presentar un certificado que dijera que eran agricultores, pescadores, o lo que fuera, y siempre estaba la idea que iban a volver a su país natal. [...] Eso creó una postura que tuvieron muchos países en la Conferencia de Evian y en las instrucciones que daba la Cancillería argentina y, en general, en la conducta de todos los países. Eso escondía además dos cosas: el anticomunismo, que en la década del '30 era relevantísimo, y más de lo que podemos entender hoy: mucha gente que normalmente no hubiera simpatizado con el fascismo o el franquismo [...], los prefería, en todo caso, a una revolución

bolchevique. Entonces tenían miedo a que alguno de estos refugiados hubieran escapado por ser comunistas" (Entrevista a JSM, informante clave, 2010).

El hijo de un republicano exiliado en Argentina, y estudioso del tema, muestra en su testimonio las complejas tramas urdidas desde el Gobierno para rechazar la entrada de los republicanos que llegaban al país, que la sociedad civil aprovechaba para permitir la entrada de familiares o amigos que habían huido y que necesitaban ingresar al país para estar a salvo. La Circular 10, hallada por cuestiones del azar en 1998 por Beatriz Gurevich en la legación de Estocolmo (Wang, 2007), revela la dicotomía en las acciones de Gobierno: desde el discurso oficial se rechazaba la entrada de "elementos peligrosos", pero en el ámbito diplomático algunos funcionarios hacían todo lo posible para brindar ayuda a los refugiados.

Políticas de control del ingreso de los extranjeros

El 26 de noviembre de 1932 se promulgó un decreto, ampliado el 14 de diciembre de ese año, por el cual se inició la restricción total de la inmigración. Quienes quisieran residir en el país debían tener garantizada de antemano una ocupación remunerada (Senkman, 1985).

El 17 de octubre de 1936 se sancionó un decreto que prohibía la entrada de aquellas personas que constituyeran un peligro para la salud física y moral de la población, o que conspiraran contra la estabilidad de las instituciones creadas por la Constitución Nacional, y realizaran su ingreso a través de países limítrofes (y no contaran consigo con ningún tipo de permiso o salvoconducto). La política que llevaba a cabo la Dirección de Migraciones, que por esos años dependía del Ministerio de Agricultura, era el control de los pasajeros. Esta perseguía el objetivo de hallar a aquellos que pudieran traer la "amenaza ideológica" generada en Europa (Schwarzstein, 2001: 47).

Con la llegada del presidente Ortiz a la presidencia, al mismo tiempo que se cerraban las posibilidades de entrada al país de las víctimas del nazismo y se limitaban las actividades de las agrupaciones nazis a través de distintas medidas que tomó el Poder Ejecutivo (Jackisch, 1987). El presidente Roberto M. Ortiz extremó esta política.

En el año 1937 se suscriben convenios de inmigración y colonización con países europeos para privilegiar la entrada de agricultores de países tales como Suiza, Países Bajos y Dinamarca y cerrar a las puertas a los exiliados y refugiados (Senkman, 1985).

Los decretos de fecha 25 y 28 de julio de 1938 provocaron el descenso de la cantidad de personas, arribadas durante la Segunda Guerra Mundial, a menos de la mitad debido a que estas normas profundizaban las disposiciones de control sobre todas las clases de pasajeros y extremaban su cuidado en los turistas. Establecía que se debía "seleccionar y regular la inmigración prefiriendo la de mayor asimilación". Se imponía a todas las personas que querían inmigrar un permiso de libre desembarco, luego de que hubiesen completado toda la documentación legalmente requerida. Aunque este permiso antes servía como salvoconducto para resolver situaciones especiales, a partir de ese momento tendría una función inversa. Y además dejaba sin validez aquellos permisos emitidos antes del 1° de octubre de 1938 (Devoto, 2003). Estos recién llegados eran interpretados como un "peligro para la seguridad", pues ofrecían un foco alternativo útil para las aprensiones sociales nacidas de la súbita inestabilidad y vulnerabilidad de las posiciones sociales, y, en consecuencia, se convertían en la válvula de escape, relativamente más segura, para la descarga de la ansiedad y la ira que semejantes aprensiones suscitaban (Bauman, 2005).

Estos decretos fueron creados poco tiempo después de la Conferencia de Evian; reunión en la cual fue creado el Comité Intergubernamental de Refugiados (CIR), y hubo discusiones sobre el abordaje de esta

cuestión, a lo que la delegación argentina respondió con la promesa de tratar con comprensión el problema de los refugiados. Los Estados decidieron crear este Comité para evitar la emigración involuntaria de Alemania y Austria (Devoto, 2003). La implementación del Decreto 8972 implicaba que se le daba instrucciones a los funcionarios consulares para que se negaran a visar los permisos de desembarco a aquellas personas que no se adecuaban a las necesidades del país: quienes no pudieran comprobar que se habían dedicado a la agricultura los últimos cinco años, y que no hubieran residido los últimos cuatro años en el país que les había extendido los documentos para entrar a Argentina. Por lo tanto, aquel que quisiera ingresar necesitaba un permiso de libre desembarco otorgado por la Dirección Nacional de Migraciones (que contaba con el asesoramiento de una comisión integrada por representantes del Ministerio de Agricultura), en conjunto con el Ministerio del Interior (que controlaría los antecedentes) y el Ministerio de Relaciones Exteriores (los cónsules evaluaban las peticiones de quienes querían ingresar al país).

A partir del comienzo de la Guerra Civil Española, el Gobierno argentino mostró poca predisposición para acoger exiliados españoles, y reforzó sus mecanismos de control para que esto no ocurriese, por ello se aconsejaba no otorgar el visado si no se contaba con el certificado de buena conducta. Toda persona que no contara con la documentación requerida sería devuelta a su país de origen. Y se insistía en que la Dirección de Migraciones tuviera una estrecha comunicación con las representaciones argentinas en el exterior para "atenuar el grave peligro de la introducción de elementos tóxicos y perturbadores del orden social", ya que era el organismo que autorizaba estos ingresos, y sólo podía hacer excepciones en el caso en que un residente español en el país intercediera por familiares y ofreciera su garantía moral y financiera y la persona que solicitaba el visado no tuviese antecedentes. La Cancillería fue la institución que intentó aplicar con rigurosidad estos prin-

cipios restrictivos. El mismo Ministro de Relaciones Exteriores, José María Cantilo, sostenía que los refugiados eran "gente, por regla sin oficio", no como aquellos que forjaron la grandeza del país, el inmigrante italiano, el español, el vasco francés y el vasco español, y por ese motivo eran "aptos" para poblar el suelo argentino (Schwarzstein, 2001: 63).

Asimismo, el representante de Argentina ante el Gobierno de Burgos sostuvo que:

[...] los ciudadanos españoles que se van de su patria como consecuencia de la Guerra Civil se ven privados del derecho de reintegrarse a su país debido a las culpas graves que acarrear y, por esos antecedentes, pueden constituir una peligrosa amenaza para la sociedad argentina" (Schwarzstein, 2001:60 y 64).

Carlos Saavedra Lamas, Premio Nobel de la Paz en 1936, fue uno de los responsables de esta política, ya que él era quien impartía las instrucciones a los cónsules para que no otorguen el visado a quienes habían escapado de España, debido a que todos ellos eran "extremistas". Los cónsules en el exterior negaban el visado a las personas que tenían el permiso de desembarco en la Dirección de Migraciones, amparados en el Decreto 8972, y esto muestra que el exceso de normas administrativas llevaba a los funcionarios a prácticas arbitrarias, contradictorias y restrictivas. Debido a esto, los diputados del bloque opositor protestaron a favor de los refugiados españoles, y así lograron, dos años después, la firma de dos decretos que permitieron la entrada de vascos (1940 y 1942) (Schwarzstein, 2001).

Sin embargo, estos controles podían ser sorteados por algunas personas que necesitaban ingresar al país para estar a salvo de la guerra debido a la escasa eficacia de estas medidas: entraban como turistas o con la promesa de seguir viaje hacia otros países. Este período marca el comienzo de una restricción a la entrada de extranjeros, fundada en preservar la "calidad" de las personas que solicitaban el ingreso al país:

inmigrante no era asilado, no era una categoría migratoria, era un perseguido político y no era quien podía ser amparado por la Constitución Nacional.

La transición a otro modelo migratorio, donde aquellos que fueron recibidos para que pueblen el suelo argentino y trabajen para sembrar el suelo y provean mano de obra en la industria ya no eran "dignos" de ser parte de esta República, permitió que se generaran contradicciones en la aplicación de la legislación, tal como lo explica un estudioso en la materia:

¿Cuáles fueron los resquicios por donde se pudo evitar esto? Resquicio número uno, los resquicios legales: fueron algunas disposiciones que permitieron entrar en Argentina y en otros países, en Inglaterra y en Estados Unidos a figuras importantes en su materia, juristas, profesores, científicos, etc. por su prestigio [...] o por la acción de los colegas [...]. El otro resquicio legal era cuando conseguían papeles: no era el caso más extendido, pero algunos conseguían papeles. En Alemania algunos compraban su salida, o por ciertas consideraciones, algunos habían sido héroes de guerra... en otros casos, por disposiciones especiales. Por ejemplo el Presidente Ortiz hizo una disposición que favoreció a los vascos. Los vascos, por su acendrado catolicismo, no eran considerados una amenaza roja. De todas maneras en Argentina pudieron entrar legalmente miles de republicanos, de una manera o de otra, porque tenían parientes argentinos, porque habían vivido alguna vez acá, porque se los reconocía, o sea, entraron hombres de ciencia, periodistas, escritores, historiadores, un gran número de gente muy prestigiosa: el último embajador de la República, Ángel Osorio y Gallardo, Claudio Sánchez Albornoz, una serie de personalidades periodísticas, Mariano Perla; en el periodismo argentino había una gran cantidad que sobre todo se refugiaron en el Diario

Crítica y en El Sol [...] " (Entrevista a JSM, informante clave, 2010).

En 1940 se aprobó un decreto presidencial que favoreció a los vascos, quienes fueron los primeros en viajar en éxodo a Francia. Apoyados por los alcaldes de localidades vasco-francesas, tanto en la Cámara de Diputados como en el Ministerio de Agricultura se sumaron votos a favor de su venida debido a que eran reconocidos como trabajadores disciplinados, y porque poseían una "afinidad moral" con el pueblo argentino (debido a su pertenencia católica). La llegada de cerca de 200 vascos se produjo entre 1940 y 1941 con el arribo de los buques Formosa, Alsina y Río de la Plata, los cuales provenían de Marsella. Esto ratificó la política discriminatoria que llevaban adelante los Gobiernos de Ortiz y Castillo, quienes no sólo no acogieron a miles de republicanos que se hallaban prisioneros en los campos del sur de Francia, si no que ni siquiera escucharon los pedidos de las organizaciones que reclamaban que tomaran a cargo el cuidado de los niños huérfanos, hijos de republicanos (Schwarzstein, 2001: 75-78).

En 1941 se creó el Consejo de Inmigración, basado en el Decreto 17-9-1941, de fecha 23 de octubre, compuesto por tres miembros y facultado para autorizar o rechazar la entrada al país de toda persona, migrante o no. En ese mismo año se crea el Registro de Extranjeros para controlar la entrada y salida de extranjeros (Senkman, 1985: 622).

Política de asilo

Contrario a esta posición, el cuerpo diplomático argentino jugó un rol activo en esos años como defensor de la doctrina del derecho del asilo, a partir de la política de neutralidad que emblemáticamente defendía el país: eso provocó una política dual que duró los tres años en la que se desarrolló la Guerra Civil Española (1936-1939). Argentina enarbó el derecho de asilo tanto para

un bando como para el otro, nacionalistas y republicanos, y no aceptó ninguna limitación para ejercerlo. A pesar de ello, este derecho era más benevolente hacia el bando nacionalista, especialmente ante los pedidos de eximición de la pena de muerte a políticos o civiles españoles (Schwarzstein, 2001:56).

Durante estos años, tres representaciones diplomáticas estuvieron al frente de la política de asilo: Chile, Noruega y Argentina. Argentina desde el comienzo de la guerra asumió una actitud dual: por un lado mantenía buenas relaciones con el Gobierno republicano, aunque mostraba simpatía hacia los nacionalistas. Era fuerte el deseo por reconocer al régimen de Francisco Franco⁷, y esta línea seguida por la política exterior influyó en cierta medida en las políticas migratorias. El temor a recibir a los refugiados mostraba la contradicción del Gobierno: se situaba por sobre la tradición liberal de inmigración anterior y por sobre las consideraciones humanitarias respecto a las víctimas.

Recepción de solicitantes de refugio provenientes de múltiples conflictos armados (1985-2010)

En la actualidad se encuentran escasas políticas orientadas específicamente a la recepción de solicitantes de refugio y refugiados, pero sí se puede decir que el Estado argentino tuvo una política de puertas abiertas ya que ha reconocido al 40% de las 12.326 personas que han solicitado la protección del Estado⁸ entre los años 1985 y 2010.

A pesar de ello, el Gobierno Nacional había invisibilizado a esta población alegando que eran "pocos" e ignorando los tratados internacionales suscriptos, y es por ese motivo que las ONG han cumplido, y cumplen aún, el rol estatal de asistencia y protección (entrevista a SJ, informante clave, 2004).

El Estado argentino ha tomado diferentes posiciones desde 1961, año en que adoptó la

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951⁹:

1961-1984: en el año 1967 Argentina adhirió al Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados¹⁰ y fue el único gesto que realizó con respecto a la responsabilidad adquirida en el año 1961. El contexto político no fue favorable para la creación de políticas focalizadas a los derechos humanos debido a que el país atravesó por distintos Gobiernos autoritarios que actuaron como generadores de refugiados y no como receptores, con la excepción del acuerdo firmado en 1979 con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) (Forgione, 1983) y, ya en democracia, el programa de repatriación de chilenos implementado entre ACNUR y el Servicio Ecuménico de Apoyo y Orientación a Migrantes y Refugiados (Caref) (entrevista con funcionaria de Caref., 2003).

1985-2001: este período se inicia con la creación del Comité de Elegibilidad para los Refugiados (Cepare), hito que se produce en un contexto de retorno a la democracia y de la recuperación de la posibilidad de aplicación de los estándares en materia de derechos humanos. Se puede decir que los refugiados comienzan a "existir" a partir de 1985, ya que desde ese año se comienza a llevar registro de las peticiones de los solicitantes de refugio realizadas a través del Cepare. Esta acción es muy importante porque sin datos estadísticos no se puede conocer la composición de la población solicitante y refugiada, y eso imposibilita el diseño de políticas públicas focalizadas para este grupo vulnerable.

Durante este período se aprobaron distintas normativas internas para efectivizar la protección en diversos ámbitos: exención de tasas migratorias, la eximición en la presentación de documentos para presentar en el Registro Nacional de las Personas, la obligación de mantener en confidencialidad las solicitudes, la forma en que se deben efectivizar los pedidos de extradición, el otorgamiento del Documento Nacional de Identidad para quienes hayan recibido el estatuto, la fijación del procedimiento para

discernir la condición del solicitante y la incorporación de la Declaración de Cartagena^{11 12}(Cicogna, 2008).

2002-2010: en el año 2002 Cepare firmó un acuerdo con ACNUR para darle una solución al atraso que llevaba en la resolución de las solicitudes de refugio, las cuales se habían acumulado luego de la llegada de 757 solicitantes peruanos en el año 1999¹³. Esto implicó que el número de solicitantes, que rondaba una media de 300 peticiones por año, alcanzara un promedio de 1461 solicitudes anuales entre los años 1999 y 2001¹⁴. ACNUR proveyó al Cepar recursos humanos, materiales y económicos para reducir la demora que se estaba produciendo y estaba afectando a las tramitaciones de las peticiones presentadas por los solicitantes.

Luego de 10 años de discusiones acerca del mejor proyecto de ley, en el año 2006, se aprueba la Ley 26.165¹⁵ llamada "Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado". Esta norma, aún no reglamentada, provocó la creación de la Comisión Nacional para los Refugiados (Conare) y de otras instituciones donde los solicitantes de refugio y refugiados pueden volcar sus demandas.

A raíz de lo dictado por la Ley 26.165 se crea la Conare, institución que sustituyó al Cepar a partir de mayo del año 2009. Esta Comisión, conformada por representantes de los Ministerios del Interior, de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos y de Desarrollo Social y un representante del Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (Inadi), representa un logro de los impulsores de la Ley ya que creían que este tipo de composición lograría avances en la resolución de los casos y demandas de esta población.

El área operativa de esta Comisión está encarnada en su Secretaría General, la cual ejerce las siguientes funciones, entre otras, según lo dictado por Resolución (Ministerio del Interior) 800/09: orientar y supervisar el procedimiento cuando hubieran intervenido de manera primaria en la solicitud otras au-

toridades competentes; llevar un registro de los solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado; asegurar que el solicitante sea debida y oportunamente informado acerca de sus obligaciones en cada etapa del procedimiento; elaborar estadísticas e informes sobre la situación de los refugiados en el país y preparar informes sobre estándares e indicadores de protección, entre otras.

También en el ámbito nacional, se creó en el año 2007 la Comisión para la Asistencia Integral y Protección del Refugiado y Peticionante de Refugio de la Defensoría General de la Nación, la cual está conformada por un grupo interdisciplinario de profesionales provenientes del derecho, la psicología, la biología, antropología, entre otras. A partir de la reforma constitucional del año 1994, el Ministerio Público de la Defensa se instituye como un órgano independiente del resto de los Poderes del Estado, con autonomía funcional y autarquía financiera (Constitución Nacional, artículo 120). Es la institución que se encarga de asegurar la efectiva asistencia y defensa judicial de los derechos de las personas, y su ámbito de actuación abarca todos los fueros. El servicio que brinda este Ministerio es brindado por los defensores públicos, tutores y curadores públicos, que integran el organismo, a nivel nacional, en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y a nivel federal, en todo el país. Las Defensorías Públicas de la Capital Federal están organizadas de acuerdo al fuero e instancia de los Tribunales ante los cuales se desempeñan. Los tutores y curadores públicos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se desempeñan en el ámbito de esa ciudad, y existen dos tutorías y dieciocho curadurías públicas. Uno de estos tutores es quien se encuentra a cargo de los 120 menores no acompañados a quienes se les otorgó el estatuto de refugiado, y que han viajado desde distintos países del mundo, tales como Liberia, Guinea Bissau, Costa de Marfil, Nigeria y Colombia, entre otros (*entrevista a funcionario de la Defensoría General de la Nación, 2009*).

El tema está en cómo vas dando vías, están las vías, pero no hay la voluntad política a que se acceda a esas vías. El ACNUR tiene ahí a la mano una u otra cosa que hacer, y puede viabilizar la situación social, económica, pero no lo hace porque pueden cazar terreno también. [...] Los que están presos tienen más facilidades que uno. [...] hay viabilidades y se puede adecuar cierto reglamento, ni siquiera normas, si no reglamentos, algunas disposiciones administrativas, donde se pueda dar prioridad a eso (estudiar), pero no, cuando le decía a un funcionario –“¿no se puede hacer una política específica para refugiados?”. Si se puede hacer una política nuestro problema se puede resolver porque no somos muchos siquiera. Y él me decía que no se puede hacer una política específica para los refugiados porque si no está dentro de lo establecido, se estaría discriminando a las otras minorías. [...] Nosotros no queremos tener mayores privilegios, pero tampoco queremos tener menos privilegios. Queremos ser iguales” (entrevista a Carlos, refugiado peruano, 2009).

Aunque la llegada de personas que pertenecen a los desplazamientos forzados de población no es un fenómeno que haya surgido recientemente, los solicitantes de refugio que llegaron al país en la última década se han visibilizado debido a que ha aumentado el número de personas provenientes de África Occidental. Este hecho se debe a que Estados Unidos y la Unión Europea aplican desde el 2001 un criterio de selectividad de la migración que cada vez sea hace más riguroso (Mármora, 2009: 28), y eso provocó que el lugar de destino elegido por migrantes y solicitantes de refugio haya cambiado y que estas personas se dirijan hacia otros países como, por ejemplo, Argentina, que permite el ingreso de los solicitantes y su estadía en el país mientras su solicitud se resuelve y no los encarcela mientras averigua sus antecedentes penales.

Eso, sumado a la aprobación de la ley de migraciones, en el año 2004, y la ley de refu-

gio, en el año 2006, en un contexto de promoción de los derechos humanos por parte del Gobierno nacional, ha puesto esta cuestión en la agenda de algunas instituciones estatales, organismos internacionales y ONG. Incluso desde el ámbito académico ha surgido una motivación para el análisis de este fenómeno, y actualmente se desarrollan algunas investigaciones que profundizan esta dimensión, pero que aún no presentan resultados definitivos.

Conclusiones

Durante la década del treinta arribaron al país exiliados y refugiados de la Guerra Civil Española y la Segunda Guerra Mundial. Estas personas fueron recibidas en un contexto poco favorable para la comprensión de sus necesidades. Los Gobiernos autoritarios argentinos sólo fomentaron el cierre de las fronteras, contrario al espíritu de la sociedad y del mismo Cuerpo Diplomático que yacía en su seno, quien respetó la tradición argentina de brindar asilo. De todos modos, las normas que restringieron la entrada de los perseguidos fueron efectivas e impidieron la llegada de aquellos que necesitaban un Estado que los proteja, donde retomar su vida.

Por otra parte, desde la reapertura democrática de 1983, Argentina pudo recomponer sus políticas de protección a los derechos humanos y acoger a solicitantes de refugio de 72 países del mundo. Dada la favorable coyuntura durante los Gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (desde 2007), quienes pusieron en la agenda gubernamental la cuestión de los derechos humanos, y junto con la aprobación de la Ley 26.165, se puso en marcha la creación de nuevas instituciones que se han convertido en un espacio donde los solicitantes y refugiados que viven en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires pueden exigir la reparación de sus derechos no gozados. Estas áreas funcionan como “supervisores” de las acciones de las demás instituciones del Estado

involucradas en la protección de los derechos humanos de los refugiados, tales como la Conare, hospitales públicos, establecimientos educativos, entre otros, y del desempeño de las ONG involucradas en las tareas de asistencia.

Aunque todas son muy jóvenes, ya que fueron creadas e implementadas entre uno y tres años atrás, se hallan imbricadas en una red institucional densa que les permitirá atender las cuestiones específicas del accionar de aquellas áreas involucradas en la protección de los derechos humanos de los refugiados. De esta manera, la mirada de estas instituciones posibilita reducir la brecha que existe entre la letra escrita de las normas y su aplicación.

Hay que remarcar que la falta de reglamentación de la Ley provoca que la resolución

de las peticiones siga siendo muy lenta (entre tres y siete años), hecho que provoca que muchos solicitantes abandonen su pedido y regularicen su situación documental como migrantes, como algunos que han elegido el programa "Patria Grande"¹ para obtener su Documento Nacional de Identidad (DNI). El acceso a derechos tales como el trabajo, la salud, la vivienda y la educación sigue siendo difícil o nulo. Y lo más importante es que la mayoría de los solicitantes de refugio y refugiados desconoce sus propios derechos y obligaciones. Esto conlleva a situaciones de discriminación, exclusión y estigmatización que podrían ser suavizadas con una campaña de difusión a través de los medios y de la enseñanza en las escuelas y en todos los niveles educativos acerca de quién es un refugiado.

Referências bibliográficas

- BAUMAN, Zygmunt. *Vidas desperdiciadas: la modernidad y sus parias*. Buenos Aires: Paidós, 2005.
- CICOGNA, María Paula A. *Refugiados en Argentina. La comunidad peruana en Buenos Aires*. 2008. Tesis (Doctorado de la Universidad de Buenos Aires, área Antropología), Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- CONARE. *Datos estadísticos 1985-2009*. Argentina: Ministerio del Interior, 2010.
- DEVOTO, Fernando. *Historia de la inmigración en la Argentina*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 2003.
- FORGIONE, Claudia. Oriente a Occidente: el caso de las familias de refugiados laosianos en Jujuy. *Entregas del Instituto Interdisciplinario*, Tilcara, n° 14, p. 1-10, 1983.
- JACKISCH, Carlota. Los refugiados alemanes en la Argentina. *Todo es Historia*, Buenos Aires, n° 244, octubre, 1987.
- KUDRYCKA, Barbara. "The Changing Position and Status of Civil Servants" In: Twenty-fifth International Congress of Administrative Sciences Athens, 2001, Athens.
- LEIVA, María Luján. La inmigración en la Argentina de Posguerra. *Todo es Historia*, Buenos Aires, n° 296, febrero, 1992.
- NOVICK, Susana. *Inmigración y discriminación. Políticas y discursos*. Buenos Aires: Trama Editorial y Prometeo Libros, 2001
- RAPOPORT, M. *El laberinto argentino. Política internacional en un mundo conflictivo*. Buenos Aires: EUDEBA, 1997.
- ROCK, D. *Argentina 1516-1987. Desde la colonización española hasta Raúl Alfonsín*. Madrid: Alianza, 1988.
- SCHWARZSTEIN, D. *Entre Franco y Perón*. Buenos Aires: Planeta, 2001.
- SENKMAN, Leonardo. "La política migratoria argentina durante la década del treinta. La selección étnica". En: *Primeras jornadas nacionales de estudios sobre inmigración argentina, 1*, Buenos Aires. Anales. Buenos Aires: Ministerio de Educación y Justicia, 1985. p. 599-623.

SENKMAN, Leonardo (1997). La Argentina neutral de 1940 ante los refugiados españoles y judíos, en Klich, Ignacio y Rapoport, Mario (eds.), *Discriminación y racismo en América Latina*, Buenos Aires, GEL.

VIVES, VICENS. *Historia general moderna. Vol.2*. Barcelona, 1979.

WANG, DIANA. *Hijos de la Guerra: la segunda generación de sobrevivientes de la Shoá*. Buenos Aires: Marea, 2007.

Resumen: En este artículo se analizarán las políticas creadas e implementadas desde el Estado argentino para promover o desalentar la recepción de exiliados y refugiados durante desde 1930 hasta 1943 y durante 1985 a 2010. Se relevará la normativa creada durante esos períodos y se analizará el contenido de las entrevistas realizadas a exiliados y refugiados, en ambos períodos, para contrastar el espíritu de la norma con la percepción de los actores. Esta investigación tiene como objetivo específico develar el carácter de estas políticas para descubrir si las mismas alentaron la inclusión o exclusión de esta población en la sociedad argentina.

Palabras-claves: refugiados, políticas públicas, Argentina, siglo XX y XXI

Résumé: Dans cet article, nous analyserons les politiques créées et mises en place par l'État argentin pour promouvoir ou non l'accueil d'exiliés et réfugiés à partir de 1930 jusqu'en 1943 et depuis 1985 aux années 2000. Nous proposerons un état des lieux de la réglementation créée durant ces périodes où nous analyserons le contenu des entretiens réalisés aux exiliés et réfugiés au fil des périodes. Cette enquête a comme objectif spécifique de percer les caractéristiques des politiques d'accueil menées en Argentine afin de mieux appréhender si celles-ci ont encouragé l'inclusion ou l'exclusion de ladite population.

Mots clés: réfugiés, politiques publiques, Argentine, siècle XX et XXI (révisée)

Notas

- 1 Avance de investigación posdoctoral (período 2008-2010): "Refugiados en Argentina. El rol de los círculos artísticos e intelectuales en la recepción de exiliados y refugiados durante el siglo XX". CONICET/Facultad de Filosofía y Letras (UBA). Dirección: Dra. S. Francis Korn y Co-Dirección: Dr. Juan Carlos Radovich.
- 2 Recién en 1951 los Estados reconocen la figura del refugiado, ya que el Pasaporte Nansen (creado en 1922) y otros intentos, como los salvoconductos, para que los Estados no involucrados en la contienda protejan a las víctimas de la violencia generalizada a veces no eran reconocidos como documentos válidos por las autoridades que los recibían.
- 3 Conare. Datos estadísticos 1985-2009. Buenos Aires, 2010.
- 4 Elaboración propia en base a datos de la Conare (Datos estadísticos 1985-2009. Buenos Aires, 2010).
- 5 Alberdi, Juan Bautista (2007). Bases y puntos de partida para la organización política de la República de Argentina. La Plata: Terramar.
- 6 Circular 11: orden secreta emitida el 12 de julio de 1938 por el canciller José María Cantilo para que los cónsules negaran cualquier tipo de visa "a toda persona que fundadamente se considere que abandona su país como indeseable o expulsado, cualquiera sea el motivo de su expulsión", sin aclarar país de origen. Fue derogada el 8/6/2005 en un acto simbólico (Wang, 2007: 243).
- 7 Ante la larga duración de la guerra, Francisco Franco necesitaba dar una cierta legitimidad a su régimen, para poder ser reconocido por otros Gobiernos. El 1 de octubre de 1936 la zona controlada por los sublevados quedó bajo el mando de una junta militar, la Junta de Defensa Nacional, presidida por Miguel Cabanellas Ferrer. El 30 de enero de 1938, se creó un primer gobierno al mando de Franco, cuya sede se hallaba en Burgos (Vives, 1979)
- 8 Coeficiente de elegibilidad: 1985-1990: 42,92%; 1990-1999: 40,77%; 2000-2009: 36,63% (elaboración propia sobre datos estadísticos de Co.Na.Re., febrero de 2010).
- 9 Aprobada en Ginebra el 28 de julio de 1951. Entrada en vigor: 22 de abril de 1954, de conformidad con el artículo 43. Argentina adhirió el 13 de septiembre de 1961 y entró en vigor el 13 de febrero de 1962.
- 10 Firmado en Nueva York el 31 de enero de 1967. Entrada en vigor: 4 de octubre de 1967, de conformidad con el artículo VIII. Serie Tratados de Naciones Unidas N° 8791, Vol. 606, p. 267. Argentina la aprueba el 3 de octubre de 1967 y entra en vigor el 6 de diciembre de 1967.
- 11 Declaración de Cartagena. Cartagena de Indias, 19 al 22 de noviembre de 1984.
- 12 Decreto (P.E.) N° 942/95 y 464/85; Disposición (D.N.M.) 17.956/2005, Acta Resolutiva (D.N.M.) 465/98, Disposición (D.N.M.) 267/95 y Res. (D.N.M.) N° 1672/85; Res. (RENAPER) N° 1192/98; Res. (MCyE) N° 2575/98
- 13 Datos estadísticos Co.Na.Re. (2010)
- 14 Elaboración propia en base a datos Co.Na.Re. (2010)
- 15 Ley 26.165, publicada el 1° de diciembre de 2006 (B.O. 31.045) y sancionada el 28 de diciembre de 2006.

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 intersectorialidade, 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, intersectorialidade, 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 intersetorialidade no âmbito federal de governo. *Ciência e Saúde Coletiva*, vol.14, n°. 3, p.851-860. Jun 2009.
- COMMERLATTO, D. *et al.* Gestão de políticas públicas e intersetorialidade: 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 intersetorialidade. *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.

Ações Afirmativas e inclusão sustentável de estudantes com limitações por deficiência na educação superior

*Cristina Borges de Oliveira**

Tese de doutorado defendida no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ, em 2009. Orientadora da tese: Raquel Marques Villardi.

A tese tematizou a política de ações afirmativas para estudantes com limitações por deficiência na educação superior *problematizando* os fatores que dão sustentabilidade, aperfeiçoam ou dificultam o acesso, a acessibilidade e a permanência destes sujeitos neste nível educacional. Valendo-se de fontes bibliográficas, documentais e orais foi desenvolvida uma abordagem qualitativa que *objetivou* apresentar elementos de referência para a construção de protocolos de sustentabilidade para a inclusão destes estudantes na educação superior; discutir as bases sobre as quais se assentam o direito à reserva de vaga na universidade; investigar os fatores facilitadores e dificultadores para o acesso e a permanência dos sujeitos em tela ao longo do processo de formação.

O cenário de investigação: a Universidade do estado de Rio de Janeiro (UERJ/Maracanã). *Os sujeitos:* estudantes com limitações por deficiência ingressantes através da reserva de 5% das vagas (vestibulares 2004/2005). *O percurso metodológico:* Entrevista de aproximação, construção de roteiro para entrevista semiestruturada e recolhimento de narrativas destes estudantes sobre suas experiências universitárias. Para interpretar as informações, utilizou-se a Análise Hermenêutica. Privilegiou-se a narrativa como prática de linguagem que oportunizou abordar textos científicos, documentos e depoimentos como resultado de processos derivados de múltiplas determinações e significados específicos expressos em linguagens.

As informações analisadas evidenciaram uma relativa invisibilidade dos estudantes em

foco no contexto da UERJ que deve ser pensada como construção na qual participam a Instituição - que se encontra em uma espécie 'zona de conforto' quanto às necessidades formativas destes sujeitos – e a própria forma como os sujeitos inserem-se na Universidade. Estes têm escassa participação cultural, poucos não integram redes de sociabilidade, não se reconhecem como parte de um coletivo (cotistas com necessidades especiais). Enfrentam problemas relacionados à pedagogia acadêmica conforme a gravidade das limitações e os estigmas decorrentes. No tocante a UERJ, verificou-se a convivência de dois movimentos: um, que busca avançar no processo da permanência e conclusão do curso de tais estudantes e outro, que ignora tais necessidades de sistemas de adaptação e suporte aportados na acessibilidade. A relação com a estrutura responsável pela gestão pedagógica dos cursos de graduação e pela gestão administrativa da UERJ se apresentou também marcada pela ausência institucional do estudante deficiente. As narrativas evidenciam o investimento na oportunidade de cursar a educação superior como uma vitória individual e familiar versus um sistema público universitário que pouco os considera e pouco considera a política ações afirmativas e acessibilidade.

As conclusões indicam a não existência de *um grupo* (de estudantes que possuem deficiência) organizado, articulado e reconhecido pela defesa dos seus direitos de acessibilidade. Apontam para uma escassa presença individual desses em associações, organizações e contextos socioculturais e

* Doutora em Políticas Públicas e Formação Humana pela UERJ. E-mail: cristinborges@bol.com.br

políticos na UERJ. Tal ausência origina invisibilidade e é um dos fatores que diminuem a força do embate e as possibilidades de atendimento e apoio institucional aos estudantes em questão. De outro lado, barreiras *socioeconômicas, físicas, atitudinais e valorativas* emergiram como fatores dificultadores para a permanência destes na universidade.

Para o enfrentamento das barreiras físicas, os resultados da investigação sublinham a necessidade de adaptações na arquitetura universitária – que parece só oferecer as históricas rampas – permeada pela presença de escadas com degraus altos; banheiros adaptados; ergonomia dos objetos e mobiliário; controles em relevo e sinais audíveis e sinalização visual; o oferecimento de serviços assistivos; interpretes de libras; bibliotecas adaptadas com impressoras em braille

e programas adequados para atender limitações auditivas e visuais, entre outras.

Na categoria *barreiras atitudinais*, não foram evidenciados processos explícitos de preconceito e discriminação; antes, a predominância de postura de desconhecimento da presença destes atores naquele cenário. Percebe-se a existência de atitudes que parecem sustentar-se na ideia de incapacidade e insuficiência destes estudantes, o que confluuiu em uma postura de tolerância, que nada contribui para a prática cidadã. As barreiras sistêmicas foram relacionadas ao desenvolvimento do processo da política de ações afirmativas na universidade. Neste sentido, evidenciou-se particularmente a urgência de uma articulação entre a UERJ e o estado no que se refere à oferta de transporte público adaptado a pessoas com restrições relativas à mobilidade e ampliação da política de bolsas.

Affirmative action and sustainable inclusion of handicapped students in higher education

Palavras-Chaves: Política de Ações Afirmativas na Educação Superior, Acessibilidade, Estudante com Deficiência.

This dissertation deals with affirmative action policy for disabled university students and problematizes the factors which create sustainability and improve or hinder the access, accessibility and continuation of these subjects at this educational level. Using bibliographical, documentary and oral sources, a qualitative approach was developed with the purpose of presenting references for creating sustainability protocols for the inclusion of these students in higher education; of discussing the bases for the right to reserved university places; and of investigating factors which facilitate or hamper the access and continuation of the subjects under discussion in the educational process.

Research scene: The University of the State of Rio de Janeiro (UERJ/Maracanã). *The subjects:* handicapped students who were admitted through the reservation of

5% of openings (2004-5 entrance examinations). *Methodological path:* approximation interview, script construction for the semi-structured interview, collection of these students' narratives of their university experiences. Hermeneutic analysis was used to interpret the information. Narrative was preferred as the language practice which facilitated the use of scientific texts, documents and statements as the result of processes derived from a number of determinations and specific meanings expressed in language.

The information analyzed showed the relative invisibility of the students in question in the university context. This should be thought as a construction process in which the institution, which finds itself in a kind of "comfort zone" in relation to these subjects' educational needs, and the subjects' own participation in the university, are involved. These subjects have scant cultural participation, are not very well integrated into sociability networks and do not identify

themselves as part of a collectivity (special needs quota students). They face pedagogy-related problems depending on the seriousness of their limitations and the stigmas arising from them.

At UERJ, two movements exist side by side. One attempts to further these students' course completion process. The other ignores the need for adaptation and support systems that promote accessibility. The relationship with the undergraduate teaching management structure and the UERJ administration was also marked by the institutional absence of the handicapped student. The narratives present the investment in taking advantage of the opportunity for a higher education as an individual and family victory against a public university system which pays little attention to handicapped students or to affirmative action policies or accessibility.

The conclusions indicate the non-existence of a *group* (students with disabilities) that is organized, articulate and recognized for the defense of its accessibility rights. These students have a very limited individual presence in associations, organizations and socio-cultural and political contexts at UERJ. This absence leads to invisibility and is one of the factors which lessens their bargaining power and the possibilities of having their needs met and getting institutional support.

On the other hand, *socio-economic, physical, attitudinal and value* barriers emerged as factors making the continuation of these students at the university more difficult.

To eliminate physical barriers, the results of this research emphasize the need for adaptations to university architecture, which seems to offer only ramps and stairways with high steps; adapted restrooms; ergonomics in furniture and objects; high-relief controls, audible and visual signals; the offering of assistance; sign language interpreters; libraries outfitted with Braille printers and programs for those with auditory and visual limitations, among others.

In the category of *attitudinal barriers*, there was no evidence of explicit prejudice or discrimination; rather, ignorance of the presence of these actors in this context predominated. The existence of attitudes that would appear to be based on a feeling that these students were incapable or insufficient was noted. This led to a posture of tolerance, which did not contribute to good citizenship. The systemic barriers were related to the development of affirmative action policies at the university. In this sense, the urgent need for UERJ and the state to coordinate the provision of public transportation adapted for people with limited mobility and for an increase in scholarships was evident.

A Acciones afirmativas e inclusión sostenible de estudiantes con limitaciones por deficiencia en la educación superior

Keywords: higher education affirmative action policies, accessibility, students with disabilities

La tesis tematizó la política de acciones afirmativas para estudiantes con limitaciones por deficiencia en la educación superior *problematizando* los factores que dan sostén, perfeccionan u obstaculizan el acceso, la accesibilidad y la permanencia de estos sujetos en este nivel educacional. Valiéndose de *fuentes* bibliográficas, documentales y orales fue desarrollado un abordaje cualitativo que

objetivó presentar elementos de referencia para la construcción de protocolos de sostenibilidad para la inclusión de estos estudiantes en la educación superior; discutir las bases sobre las cuales se asienta el derecho a la reserva de vacante en la universidad; investigar los factores facilitadores y dificultadores para el acceso y la permanencia de los sujetos en tela a lo largo del proceso de formación.

El escenario de investigación: la Universidad de Estado de Rio de Janeiro (UERJ/Maracanã).

Los sujetos: estudiantes con limitaciones por deficiencia ingresantes a través de la reserva de 5% de los vacantes (admisión 2004/2005).

El recorrido metodológico: Entrevista de aproximación, construcción de guión para entrevista semiestructurada y recojo de narrativas de estos estudiantes sobre sus experiencias universitarias. Para interpretar las informaciones, se utilizó el Análisis Hermenéutico. Se priorizó la narrativa como práctica de lenguaje que oportunizó abordar textos científicos, documentos y testimonios como resultado de procesos derivados de múltiples determinaciones y significados específicos expresados en lenguajes.

Las informaciones analizadas evidenciaron una relativa invisibilidad de los estudiantes en cuestión en el contexto universitario que debe de ser pensada como construcción en la cual participan la Institución – que se encuentra en una especie ‘zona de confort’ en cuanto a las necesidades formativas de estos sujetos – y la propia forma cómo los sujetos se insertan en la Universidad. Estos tienen escasa participación cultural, poco no integran redes de sociabilidad, no se reconocen como parte de un colectivo (reservistas con necesidades especiales). Enfrentan problemas relacionados a la pedagogía académica conforme la gravedad de las limitaciones y los estigmas provenientes. En el tocante de la UERJ, se verificó la convivencia de dos movimientos: uno, que busca avanzar en el proceso de permanencia y conclusión del curso de tales estudiantes y otro, que ignora tales necesidades de sistemas de adaptación y soporte aportados en la accesibilidad. La relación con la estructura responsable por la gestión pedagógica de los cursos de pregrado y por la gestión administrativa de la UERJ se presentó también marcada por la ausencia institucional del estudiante deficiente. Las narrativas evidencian la inversión en la oportunidad de llevar a la educación superior como una victoria individual y familiar versus un sistema público universitario que poco los considera y poco considera a la política acciones afirmativas y accesibilidad.

Las conclusiones indican la no existencia de *un grupo* (estudiantes con deficiencia) organizado, articulado y reconocido por la defensa de sus derechos de accesibilidad. Apuntan para una escasa presencia individual de esos en asociaciones, organizaciones y contextos socio-culturales y políticos en la UERJ. Tal ausencia origina invisibilidad y es uno de los factores que disminuyen la fuerza del empuje y las posibilidades de atendimento y apoyo institucional a los estudiantes en cuestión. Por otro lado, barreras *socio-económicas, físicas, de actitud y valorativas* emergieron como factores dificultadores para la permanencia de estos en la universidad.

Para el enfrentamiento de las barreras físicas, los resultados de la investigación subrayan la necesidad de adaptaciones en la arquitectura universitaria - que parece sólo ofrecer las históricas rampas – permeada por la presencia de escaleras con peldaños altos; baños adaptados; ergonomía de los objetos y mobiliario; controles en relevo y señales audibles y señalización visual; el ofrecimiento de servicios de asistencia; intérpretes de “lengua de señas”; bibliotecas adaptadas con impresoras en braille y programas adecuados para atender limitaciones auditivas y visuales, entre otras.

En la categoría *barreras de actitud*, no fueron vistos procesos explícitos de prejuicio y discriminación; antes, la predominancia de postura de desconocimiento de la presencia de estos actores en aquel escenario. Se percibe la existencia de actitudes que parecen sostenerse en la idea de incapacidad e insuficiencia de estos estudiantes, lo que confluía en una postura de tolerancia, que nada contribuyó para la práctica ciudadana. Las barreras sistémicas fueron relacionadas al desarrollo de la política de acciones afirmativas en la universidad. En este sentido, se constató particularmente la urgencia de una articulación entre la UERJ y el Estado referente a la oferta de transporte público adaptado a personas con restricciones relativas a la movilidad y ampliación de la política de becas.

Actions affirmatives et inclusion soutenable d'étudiants avec des limitations par insuffisance dans l'éducation supérieure

Palabras Llave: Política de Acciones Afir-mativas en la Educación Superior, Accesibi-lidad, Estudiante con Deficiencia.

La politique de discrimination positive thèse tematizou aux étudiants handicapés dans les limites de l'éducation par des facteurs haut de la page de problematizando qui donnent la durabilité, améliorer ou entraver l'accès, l'accessibilité et la permanence de l'objet à ce niveau de scolarité. Sources de bibliogra-phiques, documentaire et orale a été élaboré un qualitative approche porpose soumettre cette référence éléments pour la construction des protocoles de durabilité pour l'inclusion de ces élèves dans l'enseignement supérieur. examiner les fondements fondé la vague de titre à l'Université ; étudier les facteurs facilitateurs et dificultadores pour l'accès et le maintien de sujet dans l'écran tout au long du processus de formation.

Recherche scénario: do de l'Université d'état de Rio de Janeiro (UERJ/Maracanã). Imposable : étudiants ayant des incapacités étudiants de première année par le biais de limites de 5 % des postes vacants (vestibulaire 2004/2005). Voyage méthodologique : Entrevue approche, construire une feuille de route pour l'entrevue semi-structurées et récits de rappel des étudiants de l'Université sur leurs expériences. Pour interpréter l'information, utilisée pour analyser l'hermé-neutique. Favorisé la narration comme langue pratique oportunizou traitant des textes scientifiques, des documents et des témoi-nages à la suite de processus provenant de multiples déterminations et des significations spécifiques, exprimées en langues.

Renseignements analysés ont montré une relative invisibilité des élèves de la discussion dans le contexte de UERJ qui devrait être considérée comme construction à laquelle participent l'institution-dans une espèce de « zone de confort » comme étant des besoins formatives ces sujets – et la façon même la sujet font partie de l'Université. Ceux-ci ont

la participation culturelle peu maigres, ne s'intègrent pas de réseaux de sociabilité, ne reconnaissent pas dans le cadre d'un collectif (détenteurs ayant des besoins spéciaux). Face à des problèmes liés à la pédagogie universitaire selon la sévérité des limitations et des stigmates résultant. En ce qui concerne UERJ, la coexistence de deux mouvements : un, qui cherche à faire progresser le processus de permanence et de la fin du cours de ces étudiants et un autre qui ne tient pas compte des besoins des systèmes d'adaptation et de soutien ont contribué à l'accessibilité. La relation avec la structure pédagogique responsable de la gestion des cours de premier cycle et de la gestion administrative de UERJ présenté lui-même aussi marqué par l'absence de déficients en étudiant institutionnelle. Récits show investir dans l'occasion d'assister à l'enseignement supérieur comme une victoire, la personne et la famille par rapport à un système Université publique que peu d'estime et peu considère que la politique de discrimination positive et l'accessibilité.

Les résultats indiquent qu'il y a un groupe (les étudiants qui ont une déficience) a organisé, articuler et reconnu par la défense de leurs droits d'accessibilité. Pointez sur un manque de présence individuelle de ces associations, les organisations et les contextes socioculturels et les politiciens en UERJ. Cette absence conduit à l'invisibilité et est l'un des facteurs qui diminuent la résis-tance de la collision et les possibilités de soins et institutionnels de soutien aux étudiants concernés. D'autre part, barrières socio-économiques, physique, attitudinale et valora-tivas ont émergé comme facteurs de dificul-tadores pour rester de l'Université.

Pour la confrontation des barrières physi-ques, de la recherche résultats soulignent que la nécessité d'adaptations à l'Université architecture-qui semble n'offrent que les rampes historiques – infiltrés par la présence des échelles avec échelons élevés ; toilettes

adaptées. ergonomie des objets et meubles ; contrôles en relief et de signalisation sonore et visuel. offrant des services assistivos. É interprètes ; bibliothèques adaptés en braille et des programmes adaptés aux limites auditives et Visual, entre autres.

Dans la catégorie attitudinales d'obstacles, ne sont pas matérialisés processus explicite préjugés et la discrimination ; auparavant, la prédominance de la posture de l'ignorance de la présence de ces acteurs dans ce scénario. Se rend compte de l'existence de comportements qui semblent soutenir l'idée d'incapacité et l'insuffisance de ces élèves, quelle

confluiu dans une posture de la tolérance, qui ne fait rien pour pratique civique. Obstacles systémiques étaient liés au processus d'élaboration d'une politique d'action positive à l'Université. En ce sens, notamment souligné l'urgence d'une articulation entre UERJ et de l'État en ce qui concerne l'offre de transport public adapté aux personnes ayant des restrictions à la mobilité et les échanges le grossissement de politique.

Mots clés: Politique d'action positive dans l'enseignement supérieur, l'accessibilité, les étudiants avec un handicap.

REVISTA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Introdução A *Revista Avaliação de Políticas Públicas* volta-se primordialmente a: publicação de análises e resultados de pesquisas em avaliação de políticas públicas; reflexões teórico-metodológicas sobre avaliação; desenvolvimento de ferramentas e estratégias metodológicas que contribuam para a avaliação de políticas públicas e reflexões sobre o exercício da multi e da interdisciplinaridade.

O objetivo central da revista é, além de divulgar resultados de pesquisas nacionais e internacionais sobre a temática avaliação de programas e políticas sociais na forma de artigos e ensaios, constituir-se em um veículo que, especialmente voltado à avaliação, possa aglutinar resultados de pesquisas e reflexões teórico-metodológicas produzidas por pes-

quisadores de diferentes localidades e áreas do conhecimento, sobre uma diversidade de temas como: Educação, Saúde, Planejamento Urbano, Segurança Pública, Desenvolvimento Rural, Turismo, Microfinanças, Trabalho e Geração de Renda, Políticas Afirmativas, entre outros.

A *Revista Avaliação de Políticas Públicas* atuará, portanto, como um importante meio de divulgação de pesquisas acadêmicas sobre programas e políticas sociais que vêm sendo efetuadas na região Nordeste, em diálogo com aquelas realizadas em outras regiões do país, e mesmo em outros países, possibilitando, assim, a socialização dos resultados dessas produções científicas, a realização de análises comparativas e a interlocução entre pesquisadores de diferentes perspectivas teórico-metodológicas.

INSTRUÇÕES AOS AUTORES

Normas Gerais e Seções A revista tem periodicidade semestral e recebe para publicação trabalhos elaborados pelos mais diversos profissionais e estudantes de pós-graduação redigidos em português, espanhol, inglês ou francês, desde que contribuam para o a discussão e desenvolvimento da produção científica em avaliação de políticas públicas. Os manuscritos devem destinar-se exclusivamente à *Revista Avaliação de Políticas Públicas*, não se admitindo sua submissão simultânea a outro periódico, quer do texto, de figuras ou tabelas, no todo ou em parte, admitindo-se exceção apenas para resumos e notas prévias publicados em anais de eventos científicos. Além do mais, mesmo para publicação de partes de um artigo em outros locais, os autores necessitam solicitar aprovação por escrito aos Editores.

O periódico não se obriga a devolver os manuscritos recebidos e informa que os conceitos e declarações contidos nos trabalhos a ser publicados são de total responsabilidade dos autores, podendo não refletir o pensamento de seus Editores.

Os manuscritos devem ser organizados segundo as diretrizes constantes destas instruções, as quais têm como inspiração os últimos critérios indicados pelas bases de indexação nacionais e internacionais.

A revista publica as seguintes seções, cada uma delas devendo atender a determinados requisitos:

Editorial: Seção de responsabilidade dos Editores da revista. Máximo de 2 páginas.

Artigos Originais: Aceitam-se três modalidades: 1) artigos com forte base empírica; 2) artigos voltados à reflexão teórico-metodológica sobre a avaliação de políticas públicas. Quanto ao item 1, salientamos que os artigos não poderão se restringir à descrição da pesquisa ou detalhamento de resultados, devendo estabelecer diálogos teóricos e uma densa abordagem sobre os instrumentos, técnicas e estra-

tégias metodológicas que embasaram a pesquisa. Máximo de 15 páginas.

Revisão de Literatura: Os textos deverão abordar um tema específico de interesse da área de políticas públicas; contemplar a sistematização do pensamento de autores importantes para a área, estabelecendo o diálogo entre diferentes tendências teóricas de forma a poder se constituir em texto de referência a estudiosos do tema; privilegiar a pluralidade sem se descuidar da densidade teórica. Máximo de 10 páginas.

Resenhas: Leitura analítica, interpretativa e/ou crítica de obra que verse sobre a temática da revista, publicada há não mais que 2 (dois) anos. Máximo de 4 páginas.

Comunicações em Congressos: Publicação de resumos expandidos de trabalhos apresentados em Eventos e Congressos e que não tenham ainda sido publicados em periódico. Os resumos deverão conter: objetivos, problematização, metodologia, relevância e conclusões. Máximo de 2 páginas.

Resumos de Dissertações e Teses: Nesta seção serão publicados resumos expandidos de dissertações e teses, contendo: objetivos, problematização, metodologia, relevância e conclusões. Máximo de 2 páginas.

Informes sobre Políticas Públicas: Trata-se de um espaço criado para atualizar os estudiosos do tema com respeito a projetos e programas governamentais de caráter social (seus objetivos, diretrizes, público-alvo, forma de implementação, instituições envolvidas), bem como sobre alterações em programas e projetos em andamento, projetos de lei em tramitação nas assembleias legislativas

estaduais e no Congresso Nacional. Constitui-se também em espaço para divulgação de eventos e fatos relativos à área que expressem os diferentes interesses afetados, positiva ou negativamente, por políticas e programas específicos.

Avaliação dos manuscritos

Os manuscritos a ser avaliados devem ser enviados ao periódico exclusivamente via correio eletrônico para o seguinte endereço: public.mapp@ufc.br. Em arquivo à parte, devem constar os seguintes dados: título do trabalho, nome dos autores, sua titulação máxima e sua posição na instituição em que trabalha, bem como endereço completo e e-mail para contato. Concomitantemente, e por via postal ou cópia digitalizada, os autores devem enviar um ofício dirigido aos Editores solicitando a apreciação do manuscrito pela equipe do periódico e um documento de autorização para sua publicação, documento este que deve ser assinado por todos os autores. Endereço para envio dos documentos acima:

Universidade Federal do Ceará / Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas, A/C Setor de Publicações/Revista Avaliação de Políticas Públicas.
Rua Marechal Deodoro, s/n, Campus do Benfica, Quadra da FACED, Bloco NUPER.
Fortaleza-CE, CEP.60020-110

No caso de existir conflito de interesse entre os autores e determinados pareceristas nacionais ou estrangeiros, deve ser incluída carta confidencial em envelope selado dirigido ao Editor Científico do periódico, indicando o nome das pessoas que não deveriam participar no processo de avaliação. Da mesma forma, os pareceristas poderão manifestar-se, caso haja conflito de interesse em relação a qualquer aspecto do artigo a ser avaliado. As informações reveladas ao Editor Científico serão utilizadas de forma estritamente confidencial.

Nos trabalhos de investigação envolvendo seres humanos de grupos vulneráveis (crianças, adolescentes, idosos, indígenas, presidiários, entre outros) recomenda-se fortemente que o Projeto de Pesquisa tenha sido submetido e aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa da instituição onde foi realizada a pesquisa ou da universidade.

Os manuscritos passam inicialmente por uma primeira revisão do Editor, que avalia se são de interesse para os leitores e se atendem às Normas de Publicação do periódico. Em seguida os manuscritos são encaminhados para avaliação de dois especialistas. Juntamente com o arquivo do artigo, os pareceristas recebem, por via eletrônica também, arquivo do Instrumento de Avaliação e das Normas de Publicação do periódico, tendo até 20 dias para emitir parecer conclusivo, indicando ou não o manuscrito para publicação. De posse do parecer conclusivo, o Editor o analisa em relação ao mérito encontrado e, em seguida, encaminha aos autores o parecer de aceitação da publicação, de necessidade de reformulação ou de recusa justificada do artigo. Os autores devem processar as modificações no texto ou elaborar justificativa quando da não aceitação de algumas delas. Somente após aprovação final por parte dos parece-

ristas e dos Editores é que os manuscritos são encaminhados para publicação. Os Editores dispõem de plena autoridade para decidir sobre a conveniência de publicação dos manuscritos, mesmo que já aprovados, podendo, inclusive, sugerir novas alterações aos autores.

Da apresentação dos manuscritos

Os manuscritos devem ser redigidos na ortografia oficial, em formato compatível ao MS Word for Windows, em fonte Arial tamanho 12, espaço 1,5, para papel tamanho A4, com 2,5 cm para as quatro margens e parágrafos alinhados em 1,0cm. A preparação do texto deverá atender a estrutura seguinte:

Título: deve ser apresentado justificado, em caixa alta apenas a primeira letra, negrito e nos idiomas português, inglês, espanhol e francês; deverá ser conciso, com no máximo 12 palavras, porém informativo. Em nota de rodapé indicar a agência de fomento, se for o caso, e, também, se o artigo faz parte de relatório de pesquisa, tese, dissertação ou monografia de final de curso, entre outras.

Autores: nome(s) completo(s) do(s) autor(es) com alinhamento à direita.

Resumo e descritores: em português, inglês, espanhol e francês, devem caber na primeira página do trabalho; digitados em espaço simples, com até 150 palavras; para os artigos originais, a redação deve obrigatoriamente incluir elementos da problematização, objetivos, métodos, resultados e conclusão. Após o resumo, devem ser apontados de 3 a 5 descritores ou palavras-chave que servirão para indexação dos trabalhos. Na primeira página apresentar sequencialmente o título do trabalho, resumo em português e inglês seguidos das respectivas palavras-chave. Após as Referências, devem estar os resumos e palavras-chave nos idiomas espanhol e francês.

Estrutura do Texto: deve obedecer a orientação de cada categoria de trabalho descrita anteriormente, de modo que sejam garantidas a uniformidade e padronização dos textos publicados na revista. Os anexos se houver, devem vir no final do texto.

Ilustrações: tabelas, figuras e fotos devem estar inseridas no corpo do texto contendo informações mínimas pertinentes à ilustração. Só serão publicadas ilustrações em preto e branco; os sujeitos não podem ser identificados, ou então suas fotos devem estar acompanhadas de permissão por escrito.

Texto: deverá obedecer a estrutura exigida para cada categoria de trabalho. No caso de artigos, citações no texto devem atender as Normas da ABNT, mais especificamente NBR 6022:2003 e outras correlatas, cujos exemplos estão ao final destas instruções. No texto, deve estar indicado o local de inserção das figuras, gráficos, tabelas, da mesma forma que estes estiverem numerados, sequen-

cialmente. O texto deve empregar itálico, apenas para termos estrangeiros e sem aspas.

Agradecimentos: podem aparecer após as conclusões/considerações finais, quando os autores desejarem destacar a colaboração de pessoas que merecem reconhecimento, mas que não se enquadram na condição de autores.

Citações: para citações bibliográficas de literatura no texto, colocar o sobrenome do autor, ano da publicação e a página consultada. Ex. (Azevedo, 1993, p. 60). As citações literais curtas (menos de três linhas) serão integradas no parágrafo, seguidas pelo sobrenome do autor referido no texto, ano de publicação e página (s) do texto citado, tudo entre parênteses e separado por vírgulas. As citações de mais de três linhas serão destacadas do texto em parágrafo especial, sem aspas, tamanho da letra menor que a do texto, espaço simples e recuo de 4 cm da margem esquerda do texto. As referências sem citação literal devem ser incorporadas no texto, indicando entre parênteses, ao final, o sobrenome do autor e o ano da publicação. Se houver mais de um título do mesmo autor no mesmo ano, eles são diferenciados por uma letra após a data: (Adorno, 1975a), (Adorno, 1975b) etc. (todas).

Notas: deverão estar no final do texto e numeradas. As notas devem ser explicativas e não bibliográficas, breves, sucintas e claras. As citações bibliográficas devem estar no corpo do texto.

Referências: devem ser elaboradas em acordo com Normas da ABNT, mais especificamente NBR 6023:2002. Nas citações e na elaboração das Referências, autores devem atentar para características como atualidade, pertinência e seletividade das obras utilizadas no artigo.

Critérios bibliográficos:

Livro: SOBRENOME DA/O AUTORA/OR DA OBRA, Prenomes. *Título da obra: subtítulo.* Número da edição. Local de Publicação: Editora, ano de publicação.

Exemplo:

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. *Heranças e urgências: ensaios sobre o desenvolvimento brasileiro.* Rio de Janeiro: Revan:Fase, 2000.

Publicação com 02 autores: devem ser assinalados os nomes dos dois autores, separados por ponto e vírgula.

Exemplo:

AGUILAR, Maria José; ANDER-EGG, Ezequiel. *Avaliação de serviço e programas sociais.* 2ª ed. Petrópolis: Vozes, 1994.

Publicação de mais de três autores: Indica-se o primeiro autor, acrescentando-se a expressão et al.

Exemplo:

ADORNO, Sérgio et al. *O jovem e a criminalidade urbana de São Paulo.* São Paulo, Fundação SEADE/ Núcleo de Estudos da Violência da USP, 1995.

Capítulo de livro: SOBRENOME DA/O AUTORA/OR DO CAPÍTULO, Prenomes. Título do capítulo: subtítulo. In: SOBRENOME DA/O AUTORA/OR DA OBRA, Prenomes. *Título da obra: subtítulo.* Número da edição.

Local de Publicação: Editora, ano de publicação. Páginas inicial e final do capítulo.

Exemplo:

ARENDDT, Hannah. As esferas pública e privada. In: *A condição humana.* 2ª. Edição. Rio de Janeiro: Forense Universitário, 1983, p. 31-88.

Capítulos do mesmo autor da obra principal: Iniciar com o nome do autor, o nome do capítulo citado seguido pela palavra In. Substitui-se o nome do autor por um travessão de seis toques e um ponto após o In. Nome da obra, local, editora, data e páginas.

Exemplo:

VERÇOSA, Élcio de Gusmão. Chegará o desenvolvimento também à terra dos marechais? In: _____ . *Cultura e educação nas Alagoas.* 2 ed. Maceió: EDUFAL, 1997. p. 175-197.

Coletânea: sobrenome do autor, seguido do nome e da data (como nos itens anteriores) / título do capítulo /VÍRGULA/ in (em itálico)/ iniciais do nome, seguidas do sobrenome do(s) organizador(es) /VÍRGULA/ título da coletânea, em itálico /VÍRGULA/ local da publicação /VÍRGULA/ nome da editora /PONTO.

Exemplo:

ABRANCHES, Sérgio Henrique. (1987), Governo, empresa estatal e política siderúrgica: 1930-1975, in O.B. Lima & S.H. Abranches (org.), *As origens da crise,* São Paulo, Iuperj / Vértice.

Livro em formato eletrônico:

SÃO PAULO (Estado). Entendendo o meio ambiente. São Paulo, 1999. v. 1. Disponível em: <<http://www.bdt.org.br/sma/entendendo/atual/htm>>. Acesso em: 8 mar. 1999.

Artigo de periódico: SOBRENOME DA/O AUTORA/OR DO ARTIGO, Prenomes. Título do artigo: subtítulo. Título do Periódico, local, número do volume, número do fascículo, páginas inicial e final do artigo, mês e ano.

Exemplo:

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Revista Sociologias,* Porto Alegre, n°16, p. 01-11, jul/dez,2006.

Artigos de periódicos (com mais de três autores): seguem as normas dos livros.

Exemplo:

VEIGA, José Eli et al. O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento, Nead, *Série Textos para Discussão,* n. 1, p. 05-37, ago, 2001.

Artigo de periódico (formato eletrônico)

Exemplo:

AQUINO, Julio Gropa; MUSSI, Monica Cristina. As vicissitudes da formação docente em serviço: a proposta reflexiva em debate. *Educação & Pesquisa,* São Paulo, v. 27, n. 2, p. 211-227, jul. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.com.br>>. Acesso em: 08 de maio de 2008.

Artigo de jornal com autor: SOBRENOME DA/O AUTORA/OR DO ARTIGO, Prenomes. Título do artigo: subtítulo. Título do Jornal, cidade, data, páginas inicial e final do artigo e, eventualmente, da coluna.

Exemplo:

DIMENSTEIN, G. Escola da vida. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 14 jul. 2002. Folha Campinas, p. 2.

Artigo de jornal sem autor: destaca-se em letra maiúscula apenas o primeiro nome do título do artigo, seguido do título do jornal, data completa, número ou título do caderno, seção ou suplemento, indicação da página e, eventualmente, da coluna.

Exemplo:

FUNGOS e chuva ameaçam livros históricos. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 5 jul. 2002. Cotidiano, p. 6.

Dissertações e teses: SOBRENOME DA/O AUTORA/OR, Prenomes. *Título da obra: subtítulo.* Ano de apresentação. Categoria (grau e área de concentração) – Instituição, Local.

Exemplo:

DINIZ, Carmen Simone G. *Entre a técnica e os direitos humanos: possibilidades e limites da humanização da assistência ao parto.* 2001. Tese (Doutorado em Medicina Preventiva) – Programa de Pós-Graduação em Medicina Preventiva, Faculdade de Medicina da USP, São Paulo.

Trabalhos apresentados em eventos científicos: SOBRENOME DA/O AUTORA/OR DO TRABALHO, Prenomes. "Título do trabalho". In: NOME DO EVENTO, Número da edição do evento, Cidade onde se realizou o evento. Anais... (ou *Proceedings...* ou *Resumos...*) Local de publicação: Editora, Ano de publicação. Páginas inicial e final do trabalho.

Exemplo:

PRADO, Danda. "Maternidade: opção ou fatalidade?" In: SEMINÁRIO SOBRE DIREITOS DA REPRODUÇÃO HUMANA, 1., 1985, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: ALERJ/Comissão Especial dos Direitos da Reprodução, 1985. p. 26-29.

Decretos, Leis, Constituição federal: Nome do local (país, estado ou cidade), título (especificação da legislação), número e dados da publicação. No caso da Constituição colocar o ano entre parênteses.

Exemplos:

BRASIL. Decreto n. 2.134, de 24 de janeiro de 1997. Regulamenta o art. 23 da Lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a categoria dos documentos públicos sigilosos e o acesso a eles, e dá outras providências. *Diário Oficial da República Fe-*

derativa do Brasil, Brasília, DF, n. 18, p. 1435-1436, 27 jan. 1997. Seção 1.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

Relatório oficial

Exemplo:

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. Relatório 1999. Curitiba, 1979. (mimeogr.).

Gravação de vídeo

Exemplo:

VILLA-LOBOS: o índio de casaca. Rio de Janeiro: Manchete Vídeo, 1987. 1 videocassete (120 min.): VHS, son., color.

Ilustrações, abreviaturas e símbolos: as tabelas: devem ser numeradas consecutivamente com algarismos arábicos, na ordem em que foram citadas no texto. A cada uma deve-se atribuir um título breve precedido pela palavra "TABELA" seguido do seu número de ordem, não se utilizando traços internos horizontais ou verticais. As notas explicativas devem ser colocadas no rodapé das tabelas e não no cabeçalho ou título. *Caso algum valor tabulado mereça explicação, este poderá ser salientado por um asterisco abaixo da tabela.* Os quadros são identificados como tabelas, seguindo uma única numeração em todo o texto. As figuras (fotografias, desenhos, gráficos, etc.), citadas como figuras, devem estar desenhadas e fotografadas por profissionais. Devem ser numeradas consecutivamente com algarismos arábicos, na ordem em que foram citadas no texto. As ilustrações devem ser suficientemente claras para permitir sua reprodução em 7,2 cm (largura da coluna do texto) ou 15 cm (largura da página). Não se permite que figuras representem os mesmos dados de tabela. Nas legendas das figuras, os símbolos, flechas, números, letras e outros sinais devem ser identificados e seu significado esclarecido. Para ilustrações extraídas de outros trabalhos, previamente publicados, os autores devem providenciar permissão, por escrito, para a reprodução das mesmas. Estas autorizações devem acompanhar os manuscritos submetidos à publicação. Utilize somente abreviações padronizadas. Evite abreviações no título e no resumo. Os termos por extenso aos quais as abreviações correspondem devem preceder sua primeira utilização no texto, a menos que sejam unidades de medidas padronizadas.

Errata: os pedidos de correção deverão ser encaminhados em, no máximo, 30 dias após a publicação.