

REVISTA AVALIAÇÃO
DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Maia

ANO 2 – VOL. 1 – Nº 6 – JUL-DEZ – 2010



AVAL

REVISTA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Ano 3 – vol. 1 – nº 6 – JUL-DEZ – 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-UFPA/UFSC
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 Missaglia 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. 6 jul./dez. (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
300 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 **Habitação de interesse social: considerações a partir da experiência de Belo Horizonte**

*Ricardo Carneiro
José Moreira de Souza
Flávia Duque Brasil
Thiago Pinto Barbosa*

Low income housing: considerations based on the experience of Belo Horizonte

*Ricardo Carneiro
José Moreira de Souza
Flávia Duque Brasil
Thiago Pinto Barbosa*

17 **Metodologia participativa de avaliação em saúde num bairro em processo de urbanização**

*Maria da Pureza Ramos de Santa Rosa
Marlizete Maldonado Vargas
Cláudia Moura de Melo
Cristiane Costa da Cunha Oliveira*

Participatory methodology of health evaluation in an urbanization process neighborhood

*Maria da Pureza Ramos de Santa Rosa
Marlizete Maldonado Vargas
Cláudia Moura de Melo
Cristiane Costa da Cunha Oliveira*

27 **Política de erradicação do trabalho infantil em Mossoró-Rn: avaliação centrada nas condições de vida das famílias**

*Fernanda Kallyne Rêgo de Oliveira Morais
Maria de Nazaré de Oliveira Fraga*

Policy for the eradication of child labor in Mossoró-RN

*Fernanda Kallyne Rêgo de Oliveira Morais
Maria de Nazaré de Oliveira Fraga*

A distribuição espacial dos resultados do Programa de agroindustrialização da Agricultura Familiar

39

Valdemar João Wesz Junior

Spatial Distribution of the results generated by the Program for Agroindustrialization of Family-Run Agriculture

Valdemar João Wesz Junior

51 **Metodologia qualitativa em avaliação de políticas públicas: pesquisa sobre o Pronaf em Caucaia, Ceará**

*Iraci Soares Ribeiro Maciel
Cátia Regina Muniz
Lea Carvalho Rodrigues*

Qualitative methodology for public policy analysis: research about Pronaf developed in Caucaia, Ceará

*Iraci Soares Ribeiro Maciel
Cátia Regina Muniz
Lea Carvalho Rodrigues*

63 **La pedagogía de alternancia y su aplicación en el proyecto de educación rural implantado por el gobierno de Paraná: las casas familiares rurales**

Andreia Terzariol Couto

The alternation pedagogy and its application in rural education project implemented by a government of southern Brazil: the rural family homes.

Andreia Terzariol Couto

73 **Saúde e educação: o complexo binômio na relação família-escola**

*Franciele Castanho
Luciana Suárez Grzybowski
Sonia Yonara da Silva*

Health and education: the complex binomial family-school relations

*Franciele Castanho
Luciana Suárez Grzybowski
Sonia Yonara da Silva*

REVISÃO DE LITERATURA

LITERATURE REVISION

85 **Avaliando os atributos da atenção primária: uma revisão**

*Gustavo de Araújo Porto Landsberg
Aureliano Inácio de Souza Neto*

Evaluating primary care attributes: a review

*Gustavo de Araújo Porto Landsberg
Aureliano Inácio de Souza Neto*

95 **O significado da trajetória histórico – partidária na análise das políticas públicas na América Latina**

*María Verónica Basile
Inés Ksiazienicki*

The significance of the historical-partisan trajectories in the analysis of public policy in Latin America

*María Verónica Basile
Inés Ksiazienicki*

RESUMO DE DISSERTAÇÕES E TESES

SUMMARIES OF DISSERTATION AND THESES

111 **A Reforma do Ensino Médio sob a perspectiva da avaliação das políticas públicas**

Elione Maria Diógenes

The Reform of Secondary Education from the perspective of evaluating public policy

Elione Maria Diógenes

TABLE

INDICE

5	ÉDITORIAL	EDITORIAL
	ARTICLES INÉDITS	ARTÍCULOS
7	Habitation à loyer modéré : considérations à partir de l'expérience de Belo Horizonte <i>Ricardo Carneiro</i> <i>José Moreira de Souza</i> <i>Flávia Duque Brasil</i> <i>Thiago Pinto Barbosa</i>	Vivienda popular: consideraciones a partir de la experiencia de Belo Horizonte <i>Ricardo Carneiro</i> <i>José Moreira de Souza</i> <i>Flávia Duque Brasil</i> <i>Thiago Pinto Barbosa</i>
17	Méthodologie d'évaluation participative en matière de santé dans un quartier en processus d'urbanisation <i>Maria da Pureza Ramos de Santa Rosa</i> <i>Marlizete Maldonado Vargas</i> <i>Cláudia Moura de Melo</i> <i>Cristiane Costa da Cunha Oliveira</i>	Metodología participativa de evaluación en condiciones de salud en distrito en el proceso de urbanización <i>Maria da Pureza Ramos de Santa Rosa</i> <i>Marlizete Maldonado Vargas</i> <i>Cláudia Moura de Melo</i> <i>Cristiane Costa da Cunha Oliveira</i>
27	Politique d'Éradication du Travail des Enfants à Mossoró-RN <i>Fernanda Kallyne Rêgo de Oliveira Morais</i> <i>Maria de Nazaré de Oliveira Fraga</i>	Política de Erradicación del Trabajo Infantil en Mossoró-RN <i>Fernanda Kallyne Rêgo de Oliveira Morais</i> <i>Maria de Nazaré de Oliveira Fraga</i>
39	La distribution spatiale des résultats du Programme d'Agro-industrialisation de l'Agriculture Familiale <i>Valdemar João Wesz Junior</i>	La distribución espacial de los resultados del Programa de Agroindustrialización de la Agricultura Familiar <i>Valdemar João Wesz Junior</i>
51	Une étude qualitative pour évaluer les politiques publiques: recherche sur le Pronaf à Caucaia, au Ceará. <i>Iracy Soares Ribeiro Maciel</i> <i>Cátia Regina Muniz</i> <i>Lea Carvalho Rodrigues</i>	Metodología cualitativa em avaliação de políticas públicas: investigaciones acerca del Pronaf en Caucaia, ceará. <i>Iracy Soares Ribeiro Maciel</i> <i>Cátia Regina Muniz</i> <i>Lea Carvalho Rodrigues</i>
63	La pédagogie de l'alternance et son application dans un projet d'éducation en milieu rural mis en œuvre par le gouvernement du sud du Brésil: les maisons familiales rurales. <i>Andreia Terzariol Couto</i>	La pedagogía de alternancia y su aplicación en el proyecto de educación rural implantado por el gobierno de Paraná: las casas familiares rurales <i>Andreia Terzariol Couto</i>
73	Santé et l'éducation: les relations familiales dans un complexe binôme-scolaires <i>Franciele Castanho</i> <i>Luciana Suárez Grzybowski</i> <i>Sonia Yonara da Silva</i>	Salud y educación: la compleja relación del binômio familia en la escuela <i>Franciele Castanho</i> <i>Luciana Suárez Grzybowski</i> <i>Sonia Yonara da Silva</i>
	EXAMEN DE LITTÉRATURE	REVISIÓN DE LITERATURA
85	Évaluer les attributs de le soin primaire: une révision <i>Gustavo de Araújo Porto Landsberg</i> <i>Aureliano Inácio de Souza Neto</i>	Evaluando los principios de la atención primaria: una revisión. <i>Gustavo de Araújo Porto Landsberg</i> <i>Aureliano Inácio de Souza Neto</i>
95	L'importance de la trajectoire historique-partisane dans l'analyse des politiques publiques en Amérique Latine <i>Maria Verónica Basile</i> <i>Inés Ksiazienicki</i>	La relevancia de las trayectorias histórico-partidarias en el análisis de las políticas públicas en América Latina <i>Maria Verónica Basile</i> <i>Inés Ksiazienicki</i>
	RESUMÉS DES DISSERTATION ET THÈSES	RESÚMENES DE DISERTACIÓN Y TESES
111	La réforme de l'enseignement secondaire dans la perspective de l'évaluation des politiques publiques <i>Elione Maria Diógenes</i>	La reforma de la educación secundaria desde la perspectiva de evaluar la política pública <i>Elione Maria Diógenes</i>

Editorial

A Constituição de 1988 é considerada um marco para a avaliação de políticas públicas no Brasil. Com ela, fica estabelecida a descentralização do Estado fortalecendo o papel das unidades da federação e municípios e reforça-se o planejamento como elemento estratégico para o desenvolvimento do país. Planejamento que já tinha história no Brasil recente, mas que ainda ficava a dever na sua completude. A tradição não havia incorporado a avaliação como componente essencial aos planos e programas por tantas vezes executados e evidenciados incompletos na prática.

No campo acadêmico, vivia-se um período rico para a avaliação. Ela se tornava "a mais viva fronteira para as ciências sociais", na percepção de Lee Cronbach. O desenvolvimento da avaliação foi possibilitado pelos avanços nos métodos de pesquisa e na estatística aplicados aos estudos das questões sociais. Ao mesmo tempo, a necessidade de métodos sofisticados para a avaliação de programas sociais estimulou as inovações metodológicas e das tecnologias da informação.

Merece destaque uma mudança importante: no início, avaliação era área de interesse dos pesquisadores e depois passou a despertar interesse nos tomadores de decisão política, nos planejadores e nos administradores que passaram a usar os resultados das pesquisas. O público em geral começou a se interessar, particularmente os usuários dos programas. A avaliação tornou-se componente político no complexo mosaico de onde saem as decisões políticas, o desenho e a implementação de programas.

Os anos 1990 chegaram com o conservadorismo fiscal e descrença nas políticas sociais. O Consenso de Washington pregou o Estado mínimo, fez a crítica ao Estado do bem-estar social e desencadeou o processo de privatizações. Vivia-se a globalização e o fim do "socialismo real". Tudo isso somente fortaleceu a necessidade de avaliação. Na opinião de Eleanor Chelimsky

e William Shadish, a avaliação se tornara internacional.

No Brasil, o governo neoliberal lançava o Plano Diretor da Reforma do Estado. Em cumprimento à Constituição, surge o primeiro Plano Plurianual (PPA) efetivo para o período de 1996-99, no primeiro Governo FHC, também denominado Brasil em Ação, seguido pelo Plano Avança Brasil de 2000-03.

Com a eleição do Presidente Lula, o planejamento avança na perspectiva do "Crescimento sustentável, emprego e inclusão social", como ficou conhecido o PPA 2004-07. Muda governo, mas permanece a visão correta de organizar as políticas por meio de programas. A concepção é reforçada no PPA 2008-11, quando o segundo Governo Lula formulou o Plano de Desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade.

Na segunda metade de 2010, assiste-se à consolidação de uma estratégia vitoriosa. Em meio ao debate das eleições presidencial, governamentais e legislativas, não há uma só voz dissonante do modelo de organização de planos e programas. Pode até haver algum candidato que não compreenda o significado real do modelo e discorde de alguns programas, mas não quem condene sua existência e a necessidade de monitoramento e avaliação.

Nesta edição da Revista Avaliação de Políticas Públicas, concretiza-se o resultado de estudos sobre temas extremamente variados, que vão da moradia a agricultura familiar, passando pela saúde, educação, trabalho infantil e urbanização. O que é comum em todos os temas é o foco nos programas sociais e, em particular, na avaliação de impactos e de processos. Se a ação do Estado e as decisões dos governantes são norteadas pelo planejamento e avaliação, a academia, os pesquisadores e os técnicos do setor público também estão sintonizados com esta perspectiva e realizam análises essenciais para a compreensão deste fenômeno e do significado das políticas para as melhorias sociais.

É cedo para assegurar que o ciclo de consolidação da avaliação como prática definitiva das políticas públicas está concluído, mas é seguro afirmar que, em

grande parte, isto já foi conquistado.

Luiz Antônio Maciel de Paula
Pelos editores

Habitação de interesse social: considerações a partir da experiência de Belo Horizonte

Low income housing: considerations based on the experience of Belo Horizonte

Vivienda popular: consideraciones a partir de la experiencia de Belo Horizonte

Habitation à loyer modéré : considérations à partir de l'expérience de Belo Horizonte

*Ricardo Carneiro**
*José Moreira de Souza***
*Flávia Duque Brasil****
*Thiago Pinto Barbosa*****

Resumo: O artigo problematiza a sustentabilidade das intervenções voltadas à ampliação da oferta de moradias para os segmentos populacionais de mais baixa renda – materializadas nos denominados conjuntos habitacionais de interesse social –, tomando-se como referência a experiência recente da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Para isso, analisa dados socioeconômicos de cadastro de famílias moradoras de conjuntos habitacionais. O argumento desenvolvido procura mostrar que iniciativas setoriais de governos locais, desatreladas de políticas mais abrangentes, tendem a ser insustentáveis, uma vez que a população beneficiada tem poucas condições de arcar com os custos da nova moradia.

Palavras-Chave: Conjuntos habitacionais de interesse social, políticas habitacionais, metrópoles, moradia.

Abstract: The article examines the sustainability of interventions aimed at the expansion of the housing supply for low-income segments of the population – materialized in so-called social housing projects – based on the recent experience of the city administration of Belo Horizonte. It analyzes socioeconomic data from the registry of residents of public housing projects. The article's argument aims to show that sectoral initiatives by local governments, when detached more comprehensive policies, tend to be unsustainable, as the intended beneficiaries have insufficient means to afford the costs of new housing.

Keywords: public housing projects, housing policies, metropolitan areas, housing.

* Doutor em Ciências Humanas: Sociologia e Política pela UFMG, professor da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. E-mail: ricardo.carneiro@fjp.mg.gov.br.

** Mestre em Sociologia pela UFMG, pesquisador da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. E-mail: jose.moreira@fjp.mg.gov.br.

*** Doutora em Sociologia pela UFMG é pesquisadora e docente da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. E-mail: flavia.brasil@fjp.mg.gov.br

**** Graduando em Sociologia na UFMG é bolsista de pesquisa na Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. E-mail: thbarbosa@gmail.com.

Introdução As metrópoles brasileiras podem ser vistas, na atualidade, como uma vitrine para os desequilíbrios sociais constitutivos da formação histórica do país. Este contraste social na paisagem urbana pode ser claramente observado na Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH, que condensa situações críticas no tocante à ausência de soluções satisfatórias para o atendimento das necessidades habitacionais da pobreza.

Desde a década de 1980, as intervenções na área da habitação popular vêm sendo majoritariamente protagonizadas pelas administrações locais. Tomando-se como referência a experiência recente de Belo Horizonte, o presente artigo pretende discutir a sustentabilidade das intervenções voltadas à ampliação da oferta de moradias para os segmentos populacionais de mais baixa renda – materializadas nos denominados conjuntos habitacionais de interesse social. O argumento desenvolvido no artigo procura mostrar que iniciativas setoriais de governos locais tendem a ter fôlego curto. Além das evidentes limitações no tocante à capacidade de mobilização de recursos financeiros das administrações municipais, existem dificuldades advindas da intenção de transferir a propriedade da casa produzida a famílias com restrições agudas de renda monetária, assegurando-lhe financiamento imobiliário por linhas oficiais de crédito.

A análise empreendida fundamenta-se nas informações disponibilizadas pelo relatório do levantamento cadastral realizado pela Fundação João Pinheiro – FJP, em parceria com a Ação Social e Política da Arquidiocese de Belo Horizonte – ASPA, junto aos responsáveis por famílias moradoras em 7 (sete) conjuntos habitacionais construídos pela política municipal da habitação.

Contratado pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte – PBH, o cadastro das famílias residentes contemplou 1.905 unidades habitacionais, correspondendo a 30,6% do total implantado pela municipalidade no

período 1992-2007. Tal levantamento buscou fornecer subsídios às ações de acompanhamento do Programa de Acompanhamento Social da População dos Conjuntos Habitacionais (Pós Morar) implementadas pela PBH, as quais visam à inserção socioeconômica das famílias atendidas, bem como ao monitoramento da situação de ocupação das unidades residenciais.

O artigo compreende duas seções principais, além das conclusões. A primeira seção procura contextualizar o problema da moradia popular no espaço metropolitano, com ênfase em Belo Horizonte. A segunda seção trata da capacidade efetiva de as famílias contempladas pela política municipal da habitação arcarem com o pagamento do imóvel e o custo de sua manutenção, avançando comentários acerca de a casa própria constituir um bônus ou um ônus para o beneficiário. As conclusões sintetizam o argumento analítico construído, reafirmando as limitações que acometem políticas públicas com vistas a lidar com questão habitacional dos segmentos mais vulneráveis da pobreza metropolitana.

Necessidades de moradia da pobreza metropolitana

No Brasil, a moradia, como mercadoria, sempre esteve fora do alcance dos segmentos mais pobres da população, uma vez que estes são excluídos pelo patamar mínimo de renda exigido pelo mercado imobiliário. Como mostram estudos realizados pela autarquia PLAMBEL (1974, 1977, 1987), a despeito de representar parcela expressiva da demanda habitacional da metrópole belo-horizontina, as famílias inscritas nas faixas de renda média familiar de até três salários mínimos foram historicamente – e continuam sendo – pouco contempladas pela oferta do mercado formal da habitação.

Excluídas do mercado da moradia, de um lado, e sem o necessário suporte da política pública, de outro, as famílias

dos estratos inferiores de renda viram-se compelidas a ser “agentes da oferta de moradia, usando com prioridade a construção clandestina” (PLAMBEL, 1974, p. 34). Do processo resultam imóveis com padrões construtivos que dificilmente conseguem preencher os “requisitos mínimos desejados ou esperados das funções habitacionais desempenhadas pela moradia” (Souza e Carneiro, 2007, p. 384), que podem ser resumidas em função de segurança social e função de abrigo.

A partir destas duas funções, identificam-se, respectivamente, duas vertentes de intervenção governamental. A primeira vertente parte do reconhecimento de que a habitação transcende a edificação, incluindo considerações atinentes à acessibilidade aos serviços urbanos de um modo geral, ao lado do reconhecimento da legitimidade das ocupações informais. A principal forma de intervenção nessa linha de atuação consiste nas políticas de urbanização de favelas. No caso belo-horizontino, o marco de tais intervenções é a criação, em 1984, do programa denominado PRO-FAVELA, que substituiu as ações pretéritas de remoção de favelas por ações de regularização fundiária e melhorias na infraestrutura urbana e provisão de serviços de utilidade pública (FJP, 2007).

A segunda vertente está dirigida para o enfrentamento dos problemas relacionados ao déficit habitacional que acomete a pobreza urbana. O instrumento básico desse tipo de intervenção consiste na implantação de conjuntos habitacionais rotulados de “interesse social”, envolvendo a construção de casas ou apartamentos de baixo custo, articulada à concessão de financiamentos, em condições favorecidas, com vistas à aquisição dos imóveis produzidos. Este tipo de política pública passou a ser realizado de forma sistemática pela administração municipal em Belo Horizonte somente nos anos 1990, repercutindo a retroação das já escassas iniciativas setoriais do Executivo estadual e a pressão política dos movimentos organizados. Ensaída no começo da década, a construção de conjuntos

habitacionais de interesse social pela municipalidade ganha impulso a partir de 1995, com a criação do Orçamento Participativo da Habitação – OPH. De sua implantação até os dias atuais, o OPH aprovou a construção de 6.668 unidades habitacionais, dos quais 3.211 foram concluídas e transferidas às famílias beneficiadas, 497 se encontram em fase de entrega e outras 1.537 em construção. As restantes 1.423 unidades habitacionais estão previstas, mas sua construção ainda não foi iniciada.

As diretrizes da atual política municipal da habitação especificam, como beneficiários potenciais dos investimentos na construção de moradias populares, famílias com renda de até três salários mínimos. O imóvel construído é transferido ao responsável pela família beneficiada, que assume, na oportunidade, o compromisso pelo pagamento do valor estipulado a título de ressarcimento dos gastos incorridos em sua produção. Para tanto, a PBH concede um prazo de carência de cinco anos, além da garantia de acesso a financiamento imobiliário.

Sem desconhecer os méritos de iniciativas voltadas a assegurar o acesso à casa própria por parte dos segmentos mais pobres da população, interessa examinar a sustentabilidade de intervenções com a conformação da política municipal da habitação adotada pela PBH, fundada na construção de conjuntos habitacionais de interesse social. Procedendo a esse exame traçam-se, em seguida, considerações analíticas sobre a efetiva capacidade de os beneficiários da política de construção de moradias populares arcarem com a aquisição dos imóveis e sua posterior manutenção, dada a estreiteza da renda média familiar que os caracteriza.

O ônus da casa própria imbricado na política habitacional do município

A transferência da posse da unidade habitacional para a família atendida su-

põe implicitamente a disponibilidade de uma base de renda familiar compatível com a realização dos necessários investimentos na manutenção da edificação. Os dados relativos à renda média domiciliar das pessoas responsáveis pelos imóveis dos conjuntos habitacionais pesquisados pela FJP (2007), apresentados na Tabela 1, contudo, não autorizam tal interpretação. Disto decorre o risco da deterioração do imóvel, que pode, no extremo,

levar ao comprometimento de suas condições de habitabilidade.

A renda média do responsável pelo domicílio, considerando o conjunto das famílias pesquisadas, sequer alcança o valor fixado para o salário mínimo. Dificilmente, com esse patamar de renda, pode-se esperar que as famílias beneficiadas pela política municipal da habitação tenham condições financeiras de arcar, sem sacrifício do atendimento de neces-

TABELA 1

PESSOAS RESPONSÁVEIS PELOS DOMICÍLIOS DOS CONJUNTOS HABITACIONAIS CADASTRADOS, POR SEXO E RENDA MÉDIA FAMILIAR, SEGUNDO A SITUAÇÃO FRENTE AO TRABALHO – 2007

Sexo	Situação de ocupação	Renda média (SM)	Pessoas	% geral	% sexo
Masculino	Trabalha	1,61	297	15,8	75,8
Masculino	Não trabalha	0,85	91	4,8	23,2
Subtotal 1	-	1,43	388	20,6	100
Feminino	Trabalha	1,13	782	41,5	52,4
Feminino	Não trabalha	0,50	714	37,9	47,9
Subtotal 2	-	0,83	1.496	79,4	100
Total geral	-	0,95	1.884	100	-

Fonte: FJP, Cadastro de Famílias Moradoras em Conjuntos Habitacionais do Orçamento Participativo da Habitação - OPH, Relatório Final, 2007. Observação: SM = salário mínimo

sidades emergenciais da vida cotidiana, com as despesas necessárias à manutenção dos respectivos imóveis. O problema assume mais complexidade nos conjuntos habitacionais constituídos por prédios de apartamento, uma vez que estes envolvem ainda despesas condominiais.

A opção de transferir a propriedade das unidades habitacionais construídas para as famílias beneficiadas parece, portanto, ser contraproducente, num horizonte temporal de longo prazo, à consecução dos objetivos de favorecer o acesso à moradia por parte das famílias dos estratos inferiores de renda. De um lado, abre espaço a que famílias com capacidade de buscar soluções próprias para suas necessidades de moradia adquiram a propriedade de imóveis produzidos pela política pública, com o concomitante deslocamento dos moradores originais. De outro, repassa a responsabilidade pela conservação das edificações a famílias com re-

duzida capacidade de mobilizar recursos financeiros – com destaque para aqueles chefiados por mulheres que não trabalham (Tabela 1) –, o que expõe os imóveis a riscos elevados de rápida deterioração, encurtando o prazo de sua reposição.

Como mostra a literatura especializada, o crédito imobiliário, ainda que formalmente aberto a qualquer segmento populacional, não constitui uma alternativa capaz de estimular uma adesão mais abrangente das famílias inscritas nos estratos inferiores de renda. Tal fato é reconhecido pela PBH, que procurou incorporá-lo na concepção de sua política habitacional. Além do compromisso de assegurar financiamento em condições favorecidas para as famílias beneficiadas, a política municipal da habitação prevê uma carência de cinco anos para o início da amortização do empréstimo concedido. A expectativa é que, durante o prazo de carência, ocorra uma melho-

ria na renda familiar, pela inserção mais favorável dos membros da família nos processos produtivos da economia, o que passa, em particular, por investimentos pessoais em educação e qualificação profissional. Premiada com a casa própria, a família é constrangida a se esforçar por merecê-la, buscando formas de incrementar seus rendimentos monetários, numa espécie de conversão do direito à moradia na obrigação ao trabalho remunerado, qualquer que este seja.

Entretanto, de forma geral, os beneficiados com a moradia cedida pela Prefeitura não parecem reunir condições favoráveis quanto ao cumprimento do contrato. É o que mostra o exame das

condições objetivas das famílias moradoras em arcar com o ônus dos compromissos financeiros exigidos pela posse da nova moradia, feito a seguir. Tal exame envolve considerações afetas à escolarização formal e à busca de qualificação para o trabalho e, por fim, às principais fontes de rendimento ou remuneração.

As possibilidades de aproveitamento de oportunidades de ocupação produtiva estão atreladas à inserção dos indivíduos nos processos produtivos da economia, o que, por sua vez, guarda relação com seus níveis de escolaridade formal. Os dados referentes aos graus de instrução dos moradores nos conjuntos habitacionais cadastrados podem ser visualizados na Tabela 2.

TABELA 2
MORADORES DOS CONJUNTOS HABITACIONAIS CADASTRADOS, POR GRAU DE INSTRUÇÃO – 2007

Grau de instrução	Pessoas	%
Não se aplica (≤ 7 anos)	945	13,9
Analfabeto	271	4,0
Alfabetizado sem escolarização	71	1,0
Até a quarta série incompleta	1.500	22,0
Até a quarta série completa	635	9,3
De quinta a oitava série incompleta	1.468	21,6
De quinta a oitava série completa	561	8,2
Ensino médio incompleto	652	9,6
Ensino médio completo	630	9,3
Superior incompleto	34	0,5
Superior completo	7	0,1
Não declarado	30	0,4
Total	6.804	100

Fonte: FJP, Cadastro de Famílias Moradoras em Conjuntos Habitacionais do Orçamento Participativo da Habitação - OPH, Relatório Final, 2007

Incluindo-se as crianças menores de sete anos e os analfabetos, constata-se que, para cerca de 80% do total de moradores, o nível de escolaridade fica restrito ao ensino fundamental. Ainda assim, apenas uma fração minoritária desse quantitativo de pessoas, mais especificamente 8,2% do total de moradores, possui o ensino fundamental completo. O ensino médio restringe-se a 18,9% do total de moradores, numa circunstância em que mais da metade deles ainda não completou –

nem necessariamente o fará – os estudos, inscrevendo-se na categoria ensino médio incompleto. Já o ensino superior revela-se um privilégio reservado a 0,6% do total de moradores, com uma parcela ínfima – 0,1% do total – tendo conseguido a façanha de concluí-lo. Trata-se de restrições agudas à liberdade de escolha das pessoas que compõem as famílias moradoras nos conjuntos habitacionais, que se fazem presentes sempre e quando o ensino formal é um requisito para o aproveitamento

de oportunidades. Tão ou mais grave, não há perspectivas favoráveis de mudanças substantivas no panorama educacional

dessas famílias no médio ou mesmo no longo prazo. É o que se apreende das informações exibidas na Tabela 3.

TABELA 3

MORADORES DOS CONJUNTOS HABITACIONAIS CADASTRADOS, SEGUNDO SITUAÇÃO FRENTE AO ESTUDO (FORMAL E INFORMAL), POR FAIXA DE IDADE – 2007

Faixa etária	Estuda %	Não estuda %	Total (pessoas)
Menos de 1 ano	3,6	96,4	110
De 1 a 5 anos	26,6	73,4	541
De 5 a 10 anos	88,1	11,9	975
De 10 a 15 anos	64,3	35,7	916
De 15 a 20 anos	12,4	87,6	686
De 20 a 30 anos	3,8	96,2	1.011
De 30 anos a mais	3,5	96,5	2.565
Total	37,8	62,2	6.804

Fonte: FJP, Cadastro de Famílias Moradoras em Conjuntos Habitacionais do Orçamento Participativo da Habitação - OPH, Relatório Final, 2007

Até a faixa etária de 10 anos, a frequência à escola – especialmente no que se refere às quatro séries iniciais do ensino fundamental – pode ser considerada bastante difundida. A partir dos 10 anos de idade, no entanto, a escola começa a se distanciar do cotidiano local. O fato de apenas 12,4% das pessoas na faixa de 15 a 20 anos continuarem os estudos dispensa comentários. Atingir níveis mais elevados de escolaridade tende a se manter, portanto, fora do alcance ou do interesse dos moradores, reproduzindo,

no tempo, as baixas taxas de conclusão do ensino médio e de aspiração ao ensino superior.

A pesquisa realizada pela FJP (2007) procurou entender as razões que levam à elevada evasão escolar encontrada junto às famílias moradoras dos conjuntos habitacionais cadastrados. Por se tratar de acesso ao sistema formal de ensino, o motivo de não estudar foi perguntado apenas às pessoas com idade de até 25 anos. As principais razões elencadas pelos entrevistados são apresentadas na Tabela 4.

TABELA 4

MORADORES DOS CONJUNTOS HABITACIONAIS CADASTRADOS COMPREENDIDOS PELAS FAIXAS DE FREQUÊNCIA ESPERADA À ESCOLA, POR MOTIVO DE NÃO ESTUDAR - 2007

Motivo de não estudar	Pessoas	%
Falta de vagas ou de transporte escolar	86	11,9
Trabalho /necessidade de ajudar em casa	301	41,6
Doença / portador de necessidades especiais	15	2,0
Falta de interesse pessoal ou dos pais	278	38,4
Não informado	43	5,9
Total	723	100

Fonte: FJP, Cadastro de Famílias Moradoras em Conjuntos Habitacionais do Orçamento Participativo da Habitação - OPH, Relatório Final, 2007

Os motivos mais relevantes podem ser agrupados em três categorias principais. A primeira delas envolve as condições de acesso à escola – as alegadas faltas de

vaga e de transporte escolar – correspondendo a 11,9% do total. A categoria de maior representatividade, contudo, tem a ver com a sobreposição das urgências da

vida cotidiana ao investimento na obtenção de conhecimento por meio da educação formal. Nada menos que 41,6% dos motivos alegados – trabalho e necessidade de ajudar em casa – implicam conferir maior prioridade à subsistência imediata em detrimento da opção pela escola. A falta de interesse pessoal ou dos pais compõe a terceira categoria, aglutinando 38,4% dos motivos de não estudar informados pelos moradores locais. São razões estreitamente relacionadas às condições de vida na pobreza, reafirmando os limites e os desafios de atribuir à educação o papel redentor de assegurar melhorias sustentadas nos padrões de renda e bem-estar da população.

A pesquisa dedicou atenção também à busca de qualificação dos moradores dos conjuntos habitacionais cadastrados, pela frequência a cursos não formais, de curta duração, uma vez que estes são oferecidos pela PBH por meio das ações do Pós Morar com o objetivo de inserção socioeconômica dos moradores. Os resultados obtidos, organizados por grupos de ocupação, podem ser visualizados na Tabela 5.

A preocupação maior é com a qualificação para o mercado de trabalho: todos os cursos citados pelos entrevistados guardam relação com a aquisição de habilidades direcionadas a ocupações produtivas (FJP, 2007). Trata-se, regra geral, de

TABELA 5
MORADORES DOS CONJUNTOS HABITACIONAIS
CADASTRADOS, POR CURSOS NÃO FORMAIS
FREQUENTADOS (CURSOS DE CAPACITAÇÃO) – 2007

Tipo de curso	Pessoas	%
Profissões não manuais de rotina	431	60,0
Profissões manuais especializadas	277	38,6
Outras	10	1,4
Total	718	100

Fonte: FJP, Cadastro de Famílias Moradoras em Conjuntos Habitacionais do Orçamento Participativo da Habitação - OPH, Relatório Final, 2007

qualificações limitadas pela escolaridade formal. Nada menos que 60% do total de pessoas frequentam, ou frequentaram, cursos que fornecem habilitação para atividades não manuais de rotina. Destas, a ampla maioria refere-se à introdução na área de informática. As qualificações associadas a profissões manuais especializadas somam 38,6% do total, com destaque para cursos preparatórios para auxiliar de cozinha e cabeleireiro (FJP, 2007). As aspirações modestas quanto à qualificação refletem a natureza das ocupações nas quais os moradores estão engajados, de um lado, e refletem-se na renda esperada ou potencializada pelas habilidades adquiridas, de outro. Essas questões são melhor exploradas pelo exame das informações apresentadas nas Tabelas 6 e 7, expostas a seguir.

TABELA 6
MORADORES DOS CONJUNTOS HABITACIONAIS CADASTRADOS QUE TRABALHAM, POR RENDA MÉDIA DA OCUPAÇÃO PRINCIPAL E RENDA MÉDIA TOTAL, SEGUNDO GRUPOS DE OCUPAÇÃO – 2007

Ocupação principal	Renda média da ocupação principal (SM)	Renda média total (SM)	Pessoas	%
Atividade de rotina em escritório ou firma	1,13	1,22	367	16,1
Ocupação manual especializada	1,30	1,37	528	23,1
Ocupação manual não especializada	1,01	1,11	933	40,8
Serviço doméstico	0,86	1,03	312	13,6
Outras	1,61	1,66	145	6,4
Total	1,11	1,21	2.285	100

Fonte: FJP, Cadastro de Famílias Moradoras em Conjuntos Habitacionais do Orçamento Participativo da Habitação - OPH, Relatório Final, 2007

A renda média da ocupação principal do total de 2.285 moradores que trabalham soma apenas 1,11 SM, sinalizando

que os cursos de capacitação frequentados pelas pessoas já ocupadas, inclusive aqueles oferecidos pelo Pós Morar, não

têm impacto expressivo nas remunerações obtidas com as atividades a que estas se dedicam. Por sua vez, os baixos níveis de renda proporcionados pela ocupação principal estimulam a busca de rendimentos complementares à mesma. Nem todos a obtêm e quando têm êxito, o resultado nem sempre é compensatório: ativida-

des complementares à ocupação principal agregam, em média, apenas 0,10 SM à renda média dela advinda. O quadro assume contornos ainda mais críticos para os moradores que não trabalham. Os dados referentes à renda média da situação específica de desocupação e à renda média total são apresentados na Tabela 7.

TABELA 7

MORADORES DOS CONJUNTOS HABITACIONAIS CADASTRADOS QUE NÃO TRABALHAM, POR RENDA MÉDIA DA SITUAÇÃO ESPECÍFICA E RENDA MÉDIA TOTAL, SEGUNDO O TIPO DE SITUAÇÃO DE DESOCUPAÇÃO – 2007

Situação de desocupação	Renda média da situação específica (SM)	Renda média total (SM)	Pessoas	%
Menor de 10 anos / só estuda	0,1	0,1	2.746	62,1
Aposentado ou pensionista	1,17	0,18	318	7,2
Desempregado e procura ou não emprego	0,11	0,15	766	17,4
Do lar	0,15	0,17	347	7,9
Inválido ou doente / licenciado	0,45	0,45	168	3,8
Nunca trabalhou e procura ou não emprego	0,3	0,3	71	1,6
Total	0,13	0,15	4.416	100

Fonte: FJP, Cadastro de Famílias Moradoras em Conjuntos Habitacionais do Orçamento Participativo da Habitação - OPH, Relatório Final, 2007

De um modo geral, a contribuição das pessoas que não trabalham para a formação da renda familiar é, em média, bastante modesta, situando-se em meros 0,15 SM. Apenas os aposentados ou pensionistas auferem renda média individual acima de 1 SM, compondo a categoria que contribui de forma mais efetiva para a formação da renda familiar. Duas outras categorias de desocupação merecem destaque pelo aporte de renda que aduzem à família – os inválidos ou doentes e os licenciados há mais de um mês – os quais fazem jus a auxílio do governo. Já as mulheres inscritas na categoria “do lar” recebem, quase que sem exceção, bolsa família, com uma renda média total de 0,17 SM. Os demais moradores integram as categorias de desempregados, procurando ou não emprego, e de pessoas que nunca trabalharam, também à procura ou não de emprego. Em qualquer situação, pouco contribuem para a formação da renda média familiar.

A busca de qualificação revela, aqui, seus limites no tocante a potencializar

melhorias de rendimento monetário para os moradores dos conjuntos habitacionais. Considerando o total de pessoas que não trabalham, a renda média advinda do desempenho de atividades esporádicas fica em torno de inexpressivos 0,02 SM. Mais importante, não é suficiente para reverter a situação de desalento de parte das pessoas desempregadas ou que nunca trabalharam, as quais simplesmente não se dispõem a procurar emprego (FJP, 2007).

Sintetizando o percurso feito nesta seção, os dados levantados pela pesquisa cadastral realizada pela FJP evidenciam as difíceis condições de vida das famílias moradoras nos conjuntos habitacionais construídos pela política municipal da habitação. Os baixos níveis de escolaridade dificultam que as oportunidades de obtenção de emprego e renda, que estão no cerne dos objetivos da política do Pós Morar, sejam de fato aproveitadas, o que é condição para a sustentabilidade da política habitacional desenvolvida pela municipalidade. O “empreendedorismo”

dos segmentos mais vulneráveis da população é, quase sempre, malsucedido, não se atrelando a estratégias de melhoria de renda e bem-estar, mas sim de sobrevivência. A qualificação ou a busca de novas habilitações pouco ajuda se não for pensada em estreita articulação com as exigências ou demandas do mercado formal de trabalho.

O acesso à casa própria viabilizado pela política municipal da habitação tende a pressionar ainda mais a precária base de renda das famílias moradoras dos conjuntos habitacionais, as quais encontram severas coações quanto a prover a própria subsistência. Por menor que seja a prestação a ser paga a título de amortização do financiamento imobiliário, dificilmente seu valor será menor que o rendimento auferido pelos moradores por meio do engajamento em atividades de complementação de renda.

Conclusões

O artigo buscou elencar argumentos relativos à conveniência ou não de o poder público transferir às unidades habitacionais construídas para as famílias beneficiárias das mesmas. A propriedade do imóvel vem acompanhada de um ônus – o custo de arcar com o pagamento do crédito imobiliário e com as despesas de manutenção da edificação. A relação benefício-custo pode não ser compen-

satória para o atendido, ainda que não se possa fazer nenhuma afirmação mais categórica a esse respeito. Sendo assim, poder-se-ia também apontar problemas semelhantes nas novas iniciativas federais para habitação, representadas, hoje, principalmente pelo programa “Minha Casa, Minha Vida”.

Uma política consequente de habitação para a pobreza deve ter como diretriz, assegurar aos atendidos condições para proverem a própria subsistência, o que passa pela qualificação para o trabalho, mas não se esgota nela. Sem políticas mais robustas e consistentes de inclusão socioeconômica, o que transcende os limites das ações de programas como o Pós Morar, a fragilidade e, sobretudo, as incertezas da renda familiar dificultam em muito a assunção do ônus advindos da propriedade da “casa própria”. Isso aponta na direção de os contemplados pela intervenção setorial do governo terem garantido o direito constitucional à moradia sem o constrangimento de ameaças financeiras de curto prazo, favorecendo a visualização de perspectivas de longo prazo. A opção de compra da residência se faria, assim, após a certeza da poupança adequada. Desse modo, os conjuntos habitacionais obedeceriam ao sentido do conceito de desenvolvimento humano segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, qual seja, “o processo de ampliação de opções oferecidas a um povo” (Cuéllar, 1997, p. 11).

Referências bibliográficas

- CUÉLLAR, Javier Pérez (org). Nossa diversidade criadora. Campinas: Papirus; Brasília: UNESCO, 1997.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). Pesquisa Origem e Destino – 2002. Belo Horizonte: FJP, 2002.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). Déficit habitacional no Brasil. Projeto PNUD-BRA-00/019 – Habitar Brasil – BID. Belo Horizonte: FJP, 2004.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). Cadastro de Famílias Moradoras em Conjuntos Habitacionais do Orçamento Participativo da Habitação – OPH, Relatório Final. Belo Horizonte: FJP, 2007.
- PLAMBEL. Orientações para uma política habitacional. Belo Horizonte, 1974.
- PLAMBEL. O mercado da terra na RMBH. Belo Horizonte, 1977.
- PLAMBEL. Pesquisa Origem e Destino 1982. Belo Horizonte, 1982.

PLAMBEL. Considerações sobre a questão habitacional na Região Metropolitana de Belo Horizonte. Belo Horizonte, 1987.

SOUZA, José Moreira; CARNEIRO, Ricardo. Moradia popular e política pública na Região Metropolitana de Belo Horizonte. In: FAHEL, Murilo; NEVES, Jorge Alexandre Barbosa (org). *Gestão e avaliação de políticas sociais no Brasil*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2007. p. 361-418.

Resumen: El artículo problematiza la sostenibilidad de las intervenciones dirigidas hacia la ampliación de la oferta de vivienda para los segmentos poblacionales de más bajos ingresos – materializados en los llamados conjuntos de vivienda de interés social – tomando como referencia la experiencia reciente de la administración municipal de Belo Horizonte. Analiza datos socioeconómicos del catastro de familias habitantes de vivienda de interés social. El argumento desarrollado busca mostrar que las iniciativas sectoriales de gobiernos locales, desarticuladas de políticas más comprensivas, tienden a ser insostenibles, una vez que la población beneficiada tiene pocas condiciones para cubrir los costos de la nueva vivienda.

Palabras claves: vivienda de interés social, políticas habitacionales, metrópolis, vivienda.

Résumé: Ce article examine la viabilité des interventions destinées à la expansion de la offre de logement pour les segments à faibles revenus de la population – matérialisées en les ainsi nomées projets d’Habitation à Loyer Modéré – en utilisant comme référence l’expérience récente de la commune de Belo Horizonte. L’article analyse des données du cadastre de residents des HLM. L’argument de l’article vise à montrer que les initiatives sectorielles des gouvernements locaux, détachées de politiques plus , tendent à être pas viables, parce que les bénéficiaires n’ont pas les moyens pour payer les coûts de la nouvelle habitation.

Mots-clés: habitation à loyer modéré, politique d’habitation, régions métropolitaines, habitation.

Notas

- 1 O artigo apresenta reflexões no âmbito das pesquisas “Dimensões territoriais da pobreza e marcos conceituais e normativos das políticas de inclusão socioespacial” e “Pobreza, exclusão e políticas de inclusão na Região Metropolitana de Belo Horizonte”, fomentadas pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais.
- 2 A pesquisa contemplou os seguintes conjuntos habitacionais: Granja de Freitas I, II, III e IV, Águas Claras, Via Expressa e São José.
- 3 O cadastramento iniciou-se em novembro de 2006, sendo concluído em fevereiro de 2007. O relatório final da pesquisa foi editado em junho de 2007.
- 4 Para tanto, a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte criou, em 2005, o Programa de Acompanhamento Social da População dos Conjuntos Habitacionais implantados pela municipalidade.
- 5 Para uma discussão e visão mais detalhada das funções habitacionais da moradia, ver PLAMBEL. Orientações para uma política habitacional. Belo Horizonte, 1974.
- 6 Para explicação sobre cada uma das funções, ver FJP, 2004, p. 7.
- 7 Para mais dados sobre as obras do OP Habitação, ver http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=portaldoop&tax=17312&lang=pt_BR&pg=6983&taxp=0&. Último acesso em: 24/06/2010.
- 8 O principal mecanismo de financiamento utilizado pela política municipal da habitação remete ao Programa Crédito Solidário do Ministério das Cidades. Tal programa está orientado para a provisão de crédito imobiliário para famílias de baixa renda, organizadas em associações, cooperativas, sindicatos ou entidades da sociedade civil organizada. Os recursos disponibilizados são oriundos do Fundo Nacional de Desenvolvimento, tendo, como agente financeiro, a Caixa Econômica Federal.

Metodologia participativa de avaliação em saúde num bairro em processo de urbanização¹

Participatory methodology of health evaluation in an urbanization process neighborhood

Metodología participativa de evaluación en condiciones de salud en distrito en el proceso de urbanización

Méthodologie d'évaluation participative en matière de santé dans un quartier en processus d'urbanisation

*Maria da Pureza Ramos de Santa Rosa**

*Marlizete Maldonado Vargas***

*Cláudia Moura de Melo****

*Cristiane Costa da Cunha Oliveira*****

Resumo: Este artigo apresenta um processo de avaliação de saúde que utiliza metodologia participativa num bairro em processo de urbanização. Foram utilizados levantamentos com dados secundários do Sistema de Informação em Saúde (SIS), pesquisa participante e Diagnóstico Rápido Participativo (DRP) com 75 atores sociais. Os principais problemas levantados: educação ambiental e lixo; drogas e saúde mental; gravidez na adolescência, prevenção de DSTs; violência; riscos à saúde e educação para a cidadania estão em consonância com dados do SIS. Discutiram-se soluções/recursos que poderão ser considerados no planejamento das políticas públicas locais. A participação dos representantes sociais na realização de um diagnóstico participativo foi relevante para sinalização das condições sanitárias do bairro e avaliação em saúde. O procedimento denominado de Agenda de Saúde da Farolândia/Aracaju-SE se apresentou como instrumento adequado para análise de riscos à saúde humana, sendo metodologia de avaliação reproduzível para comunidades semelhantes que necessitem realizar diagnóstico participativo em saúde.

Palavras-chave: Diagnóstico, situação em saúde, participação comunitária, riscos ambientais.

Abstract: This paper presents an evaluation process that uses participatory methodology in an urbanization process neighborhood. Surveys were used with secondary data from the Health Information System (SIS), Search Party and PRA (PRA) with 75 social actors. The main issues raised: environmental education and trash, drugs and mental health, teenage pregnancy, STD prevention, violence, health risks, and citizenship education are in line with the SIS data. Solutions / resources were discussed which may be considered in the planning of local public policies. The participation of social representative people in the development of a participatory diagnosis was relevant signs for the neighborhood health conditions and health evaluation. The procedure called as Health Agenda Farolândia / Aracaju presented himself as an adequate instrument for analyzing risks to human health, and reproducible assessment methodology for communities that require similar conduct participatory assessment in health.

Keywords: Diagnosis; situation in health, community participation, environmental risks.

¹ Trabalho derivado de dissertação de Mestrado do Programa de Saúde e Ambiente da Universidade Tiradentes

* Mestre em Saúde e Ambiente (UNIT-SE); Especialista em Saúde Pública com Habilitação Sanitarista e área de atuação em gestão de Enfermagem, com ênfase em saúde coletiva e saúde da mulher.

** Doutora em Psicologia Ciência e Profissão pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas –SP. Professora do Mestrado Saúde e Ambiente (UNIT-SE); com área de atuação em Psicologia, com ênfase em Gestalterapia Abandono Abrigos e Adoção, atuando principalmente nos seguintes temas: adoção, família, abandono, violência, prevenção e intervenção interdisciplinar e saúde e ambiente.

*** Bióloga e Doutora em Parasitologia/UNICAMP. Professora do Mestrado Saúde e Ambiente (UNIT-SE); com área de atuação em estudos epidemiológicos e estratégias de avaliação de impacto ambiental/riscos a saúde humana, com ênfase em doenças infecciosas e parasitárias.

**** Doutora em Odontologia (Saúde Coletiva) pela Universidade de Pernambuco (2004). Professora do Mestrado Saúde e Ambiente (UNIT-SE); com área de atuação em Saúde Coletiva, Saúde e Ambiente, Promoção da Saúde, Saúde pública, Epidemiologia e Bioestatística.

Introdução A "Agenda Participativa de Saúde da Farolândia" é uma proposta de diagnóstico, intervenção e avaliação de saúde no município de Aracaju-SE. Está inserida em um ambiente de intenso e heterogêneo processo de urbanização onde se faz necessário operacionalizar os preceitos da promoção da saúde de acordo com os fundamentos do movimento Cidades Saudáveis.

O Brasil tem acompanhado políticas e diretrizes no campo da Saúde Pública que vêm sendo redefinidas mundialmente, considerando o modelo de promoção da saúde. As cinco estratégias determinadas e apresentadas na carta de Ottawa resumem as diretrizes e pressupostos desse modelo, a saber: elaboração e implementação de políticas saudáveis; criação de ambientes favoráveis à saúde; apoio e participação da comunidade; desenvolvimento de habilidades individuais; reorientação dos sistemas e serviços de saúde (Ottawa; Charter, 1987).

O movimento Cidades Saudáveis surgiu para operacionalizar os fundamentos da promoção da saúde no contexto local. Este é um processo que capacita a população para controle dos fatores que favorecem o bem-estar ou que possam pôr em risco e prejudicar sua qualidade de vida. Segundo Adriano et al (2000), deve-se atentar que o conceito de qualidade de vida varia de acordo com cada cultura e, para que o movimento se torne efetivo, é preciso que todos os setores e segmentos sociais assumam um compromisso em torno de problemas e soluções.

Como marco importante entre as políticas de saúde nacionais, encontra-se a Política Nacional de Promoção da Saúde (BRASIL, 2006) com o objetivo de promover a qualidade de vida e reduzir a vulnerabilidade e riscos à saúde relacionados aos seus determinantes e condicionantes, que se traduzem nos modos de viver, condições de trabalho, habitação, ambiente, educação, lazer, cultura, acesso a bens e serviços essenciais. Uma

das estratégias específicas para tal fim é a ampliação da autonomia e da responsabilidade de sujeitos e coletividade, além de favorecer a preservação e promoção de ambientes seguros e saudáveis.

O espaço compartilhado no cotidiano é a base da ação reativa, sendo necessário que este constitua uma fonte de significados para as pessoas que habitam em determinado território. Assim, favorecer o diálogo sobre ações de promoção da saúde e cidadania com os diferentes grupos da sociedade e lideranças comunitárias transformando-os em resultados de pesquisa significa lançar mão de ferramenta estratégica na construção de programas e projetos que visem melhorar a qualidade de vida de uma população circunscrita que pode embasar ações em outras áreas ou regiões. A respeito da apropriação pela população dos resultados produzidos/sistematizados pela comunidade científica, Dagnino (2003) afirmou que:

[...] pode ser argumentado que a transformação do modelo institucional da política científica e tecnológica (...) que pode ocorrer pela via da ação da comunidade de pesquisa, pode ter um impacto significativo na apropriação dos resultados da pesquisa pela maioria da população. (p137).

Nesse contexto, como resposta aos anseios locais e frequentes demandas do Conselho Local de Saúde da Farolândia, bairro situado no município de Aracaju-SE, é que se justifica este estudo, tendo como item relevante a participação da comunidade local e acadêmica, com a proposta de inclusão de projetos que possam colaborar para melhoria da qualidade de vida dos moradores locais. O objetivo central deste artigo é verificar a viabilidade de avaliar os problemas de saúde-ambiente no contexto local de um bairro em processo de urbanização, por meio de uma metodologia de pesquisa

multimétodo, confrontando a percepção dos atores sociais quanto aos problemas de saúde-ambiente no contexto local e sua consonância com o Sistema de Informação em Saúde (SIS).

Método

O presente estudo configura-se como uma Pesquisa Multimétodo (PMM) utilizando dados primários e secundários relacionados à saúde humana com representantes sociais do bairro Farolândia. A utilização de metodologias participativas (Valla e Stoltz, 1993) se justifica pela busca da identificação dos sujeitos e do objeto de pesquisa.

Agenda Participativa de Saúde da Farolândia

Inicialmente, realizou-se a análise do contexto sanitário, epidemiológico, político, social e econômico de seus territórios, por meio da Estimativa Rápida Participativa – ERP (Di Villarosa, 1993) com grupos focais. Um roteiro de oficina de pesquisa para grupos focais serviu como guia para dirigir as oficinas de pesquisa, acompanhá-las e registrar, de forma ordenada, as informações.

A pesquisa foi realizada em três fases:

- 1a. Fase - Montagem institucional e metodológica: nessa fase, foram realizadas formulações do quadro teórico da pesquisa, delimitação da área geográfica de estudo, organização do processo de pesquisa com elaboração dos pressupostos básicos, elaboração do calendário de atividades e capacitação dos pesquisadores quanto ao tema e metodologia.
- 2a. Fase - Estudo preliminar da área e da população de estudo: foram realizados os primeiros contatos para identificação dos representantes sociais da comunidade e planejamento da coleta de dados secundários. Foram coletados os dados que permitissem a contex-

tualização demográfica, sanitária e epidemiológica, analisando-se os Relatórios da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico – PNSB, Índice do Desenvolvimento Humano – IDH, Censo Populacional do IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD e os seguintes Sistemas de Informação: Sistema de informação de mortalidade – SIM, Sistema de informação de agravo e notificação – SINAN, Sistema de informação da atenção básica – SIAB, Sistema de informação de vigilância da qualidade da água para consumo humano – SISAGUA, Sistema de informação de febre amarela e dengue – SISFAD.

- 3a. Fase: Análise crítica dos problemas considerados prioritários pela comunidade e busca de soluções. A seleção dessa amostra foi do tipo intencional tendo como base a importância de cada representante social para a pesquisa, considerando a diversificação de seus papéis na comunidade de Representação Social do Bairro Farolândia. Participaram dessa etapa 75 sujeitos, sendo estabelecidos como critérios de inclusão: ser morador ou representante social do bairro e aceitar a participação na pesquisa. Realizaram-se quatro Oficinas de Pesquisa de Discussão do Sujeito Coletivo – DSC:

Avaliação das informações obtidas

A análise dos dados quantitativos foi descritiva, por meio de distribuição de frequência, e a análise qualitativa pelo método de interpretação dos sentidos, com identificação dos sentidos atribuídos as ideias e elaboração de sínteses interpretativas de cada eixo temático.

Utilizou-se a estratégia de “triangulação” (Minayo, 2008), para sinalizar a relação entre a percepção dos sujeitos da

pesquisa e os dados obtidos pelo Sistema de Informação em Saúde (SIS).

Por fim, utilizou-se a análise estratégica que consiste em combinar todas as variáveis levantadas para análise da viabilidade de cada ação para cada problema diagnosticado. Considerou-se o contexto, as políticas de apoio e oposição, os atores envolvidos, mais favoráveis para a solução dos problemas e estratégias de ação posteriores ao diagnóstico participativo (Matus, 1991). Salientamos, ainda, que o projeto de pesquisa foi aprovado pelo Comitê de Ética e Pesquisa (protocolo nº 430508).

Resultados e discussão

Principais riscos à saúde humana diagnosticados

Foram levantados os seguintes riscos à saúde: i) acúmulo de lixo: na feira, ruas, praças e canais; ii) água acumulada com mau cheiro depois da construção da Universidade no Canal 05; iii) falta de saneamento básico: esgoto a céu aberto, drenagem e revestimento; iv) falta de pavimentação de ruas, fossas estouradas, Invasão dos manguezais; v) barracos de madeira em ocupações; vi) proliferação de insetos e ratos, falta de cuidado com os animais; vii) falta de educação ambiental e de educação para a cidadania; ix) gravidez na adolescência; x) tráfico de drogas e violência.

Alguns desses riscos identificados podem ter sido desencadeados a partir de processos da urbanização da capital sergipana, concomitantemente à destruição das áreas de manguezais por aterramento. Recentemente, na região sul do município, em bairros sob forte impacto da pressão imobiliária (Santana et al, 2003), entre os quais inclui-se a Farolândia, a invasão dos manguezais vem sendo apontada como um fator de risco à saúde humana.

O Sistema de Atenção Básica (SIAB) mostra que apenas 21 famílias cadastradas

referem destinação inadequada do lixo doméstico como uma problemática do bairro. Quanto ao destino dos dejetos, 89,65% dessas famílias têm fossa em suas residências; 7% esgoto e 3% destino de fezes e urina a céu aberto. No entanto, os representantes sociais "apontaram o acúmulo de lixo em feiras livres, ruas, praças e canais com o agravante da falta de saneamento básico: esgoto a céu aberto, fossas estouradas, drenagem e revestimento aberto". Este processo denota uma tendência preocupante a áreas com padrão de ocupação e urbanização heterogêneo, podendo haver, nesse contexto, discrepâncias em relação aos riscos potenciais das condições de moradia e saneamento da população da Farolândia.

A análise dos dados do Sistema de Informação da Atenção Básica (SIAB) revelou a existência de 140 casas de taipa e madeira. Os participantes relataram a presença de barracos de madeira especificamente nas áreas de invasão dos manguezais. Por outro lado, segundo o Censo Demográfico (IBGE, 2000) o bairro conta com 6.927 domicílios particulares permanentes, sendo 4.076 quitados, 1.093 alugados e 1.484 em processo de aquisição.

Lazzaroto (2004) afirma que os aspectos socioeconômicos impedem o controle sanitário da população em países em desenvolvimento, onde existem problemas como desnutrição e falta de condições básicas de higiene, contribuindo para a formação dos focos endêmicos e epidêmicos. Os determinantes de saúde estariam ligados às formas de trabalhar e viver do homem. Nesse sentido, é necessária a participação da comunidade no reconhecimento dos riscos dos indivíduos e suas famílias de adoecer.

A "gravidez na adolescência" foi apontada pelos representantes sociais participantes como um risco à saúde da população do bairro. Nesse sentido, torna-se um ambiente propício para um conjunto de DSTs que surge como 3ª causa de agravos notificáveis: Sífilis em Adulto (excluída a forma primária), Herpes Geni-

tal, Condiloma Acuminado, Síndrome da Úlcera Genital, Síndrome do Corrimento Cervical em mulheres, Síndrome do Corrimento uretral em homem e AIDS,

Gestante com HIV e Sífilis em Gestante (Tabela 1).

O Alcoolismo aparece no SIAB como doença referida pelas famílias cadas-

TABELA 1
AGRAVOS NOTIFICADOS EM 2007-2008. BAIRRO FAROLÂNDIA, ARACAJU – SE

Agravos notificados	2007	2008	Total
Sífilis em Adulto	4	9	13
Herpes Genital	8	5	13
Condiloma Acuminado	15	19	34
Síndrome da Úlcera Genital	4	2	6
Síndrome do Corrimento Cervical em Mulheres	2	1	3
Síndrome do Corrimento Uretral em Homens	3	2	5
AIDS	4	6	10
Dengue	14	503	517
Doenças Exantemáticas	3	0	3
Acidente de Trabalho com Exposição a Material Biológico	10	11	21
Febre Tifóide	0	1	1
Gestante HIV	1	0	1
Hanseníase	3	6	9
Hepatites Virais	9	2	11
Leishmaniose Visceral	0	1	1
Leptospirose	1	0	1
Paralisia Flácida Aguda Poliomielite	1	0	1
Sífilis em Gestante	2	2	4
Tuberculose	7	15	22
Acidente por Animais Peçonhentos	9	10	19
Atendimento Antirrábico	38	28	66
Coqueluche	1	0	1
Total	139	623	762

Fonte: SINAN-2008

tradas no bairro em indivíduos na faixa etária de 15 anos ou mais (Tabela 2). Na oficina realizada, a questão do uso de drogas foi colocada pelos participantes,

com enfoque mais amplo incluindo “o tráfico de drogas”.

A “Violência”, outro risco apontado pela população, pode estar ligada ao al-

TABELA 2
DOENÇAS REFERIDAS PELAS FAMÍLIAS DO BAIRRO FAROLÂNDIA – 2008, ARACAJU/SE.

Faixa etária		ALC	DEF	DIA	EPI	HÁ	HAN	TB	Faixa etária	GES
0 a 14	N	-	9	2	2	1	-	-	10 a 19	12
	%	-	0,3	0,07	0,07	0,03	-	-	-	0,97
> 15 anos	N	44	122	475	20	1601	2	1	> 20	50
	%	0,34	0,93	3,64	0,15	12,25	0,02	0,01	-	0,76
Total	N	44	131	477	22	1602	2	1	TOTAL	62
	%	0,27	0,81	2,97	0,14	9,96	0,01	0,01	-	0,79

Fonte: SIAB – Sistema de Informação de Atenção Básica DATASUS 2008.

Obs: ALC-Alcoolismo; DEF-Deficiência física; DIA-Diabetes; EPI-Epilepsia; HÁ-Hipertensão Arterial; HAN-Hanseníase; TB-Tuberculose ; GES-gestante

coolismo e ao tráfico de drogas. O diagnóstico resultante dos coletados durante a oficina está coerente com os dados do SIM. Dentre as principais causas de mortalidade, na idade de 20 a 59 anos, no bairro Farolândia, apontadas nas estatísticas do Sistema de Informação de Mortalidade (SIM, 2008) estão os homicídios (8,24%), acidentes de trânsito (4,71%) e suicídios (2,35%), que sinalizam o problema da violência reconhecido pela comunidade. Nas demais causas de morte (27,06%), aquelas mal definidas, que totalizam 8,24%, poderiam estar indiretamente ligadas ao problema da violência.

A "falta educação ambiental e de educação para a cidadania" – reconhecida pela população como risco à saúde humana, parece apontar a necessidade de prevenção e proteção ambiental, com solidariedade e equidade, o que implica em compromisso dos cidadãos entre si e do estado para com a população (OPAS, 1999). A seleção de problemas emergiu da comunidade que os colocou em discussão com o grupo de especialistas da Universidade Tiradentes e da Secretaria de Saúde do Município de Aracaju, sendo reconhecidamente importante para aquele momento encontrar as soluções, conforme assinalou Valla e Stoltz (1993).

Por meio do processo de diagnóstico participativo, foram identificados na comunidade os atores sociais que perceberam a condição de risco à saúde. Essa estratégia, segundo Alencar (1997), tem como objetivo apresentar formas alternativas de organização e estimular a reflexão sobre a realidade em que esses atores estão inseridos. Após apresentação dos resultados da primeira oficina sobre os principais riscos, foram discutidas em plenária as prioridades de risco ambiental à saúde humana. Foi apontada a necessidade de hierarquização dos proble-

mas-desafios, sintetizando um problema central (Armani, 2004).

Essa hierarquização foi concretizada na definição dos seis principais temas, entendidos como os principais fatores de riscos à saúde humana do bairro. Esse processo foi indicado por Minayo (2008) que sugere que após a chuva de ideias deve haver o aprofundamento dos temas. Em seguida, mediante a triangulação dos dados, verificou-se que os temas selecionados para aprofundamento estavam relacionados a dados relevantes registrados no SIS, conforme discutido anteriormente, traduzindo a percepção aguçada dos atores durante o discurso do sujeito coletivo. Dessa forma, os principais riscos à saúde humana diagnosticados no bairro Farolândia foram agrupados em: i) educação ambiental e lixo; ii) drogas e saúde mental; iii) gravidez na adolescência e prevenção de DSTs; iv) violência; v) riscos à saúde; vi) educação para a cidadania.

Estratégias elencadas pelos sujeitos para enfrentar os riscos à saúde humana

Pode-se perceber que por meio do "empoderamento" da comunidade (PEREIRA, 2006), os atores sociais se sentiram estimulados a transformar a reflexão em realidade e em ações concretas (Alencar, 1997). No caso estudado, os participantes conseguiram apresentar soluções para a realidade, à medida que se viram com poder e autonomia para fazê-lo. Em relação aos recursos que seriam utilizados, os participantes definiram as instituições públicas e privadas e Organizações Não Governamentais – ONGS como parceiros em potencial para suporte no desenvolvimento de ações interventoras.

A pesquisa participante, utilizando a técnica de grupos focais, teve papel especial por ter permitido a obtenção de

QUADRO 2

RESUMO DIAGNÓSTICO DOS RISCOS À SAÚDE HUMANA, ESTRATÉGIAS E PARCERIAS ELENCADAS PELOS SUJEITOS DA PESQUISA- FAROLÂNDIA/ARACAJU-SE, 2009

Riscos	Estratégias	Parcerias necessárias
Educação Ambiental e Lixo	<ul style="list-style-type: none"> Educação em saúde e ambiental (palestras, peças teatrais, vídeos etc) Blitz nas feiras livres Mutirão da limpeza Armazenamento adequado do lixo e treinamento sobre o destino dos resíduos sólidos. Pleitear investimentos em vigilância ambiental, políticas públicas de habitação no orçamento participativo do bairro com sustentabilidade ambiental. 	EMSURB Secretaria de Meio Ambiente UNIT, EMURB, DESO, DEMA, meios de comunicação (TV, rádio, jornais e Internet, rádios comunitárias), comércio local e comunidade do bairro.
Drogas e Saúde Mental	<ul style="list-style-type: none"> Realizar trabalhos educacionais antidrogas. Programas acadêmicos de extensão Oficinas de mobilização social 	Governo Federal, Governo Estadual, Igrejas, Escolas, Universidades
Gravidez na Adolescência e Prevenção de DSTs	<ul style="list-style-type: none"> Investir em educação e lazer para os jovens Desenvolver Programa de Educação Sexual Planejamento familiar 	UBS, Escolas, Agentes Comunitários, Universidades
Violência	<ul style="list-style-type: none"> Comunicar as situações-problemas Mobilizar a comunidade e os serviços de segurança; Inserir na pauta do Conselho Local de Saúde, Ongs e órgãos competentes 	Conselho Local de Saúde, Ministério público; Conselhos tutelares Delegacias do bairro Escolas; Igrejas; Universidade; Centro de Referência e Assistência Social (CRAS); ONGs locais
Riscos à saúde	<ul style="list-style-type: none"> Ciclos de palestras nas escolas e na sala de espera/recepção das Unidades de Saúde (US) Abordagem do tema no conselho local de saúde gincanas e palestra no Auditório da UNIT 	Centro de Referência e Assistência Social (CRAS) UBS – Augusto Franco SMS) Vigilância sanitária Universidade
Educação para a Cidadania	<ul style="list-style-type: none"> Ações de educação em saúde, informes e entrevistas 	Associação dos moradores na rádio comunitária CRAS; Associações de moradores; Universidade Biblioteca Ivone de Menezes; Espaço de Eventos Gonzagão

informações que permitiram triangular olhares e obtenção de mais dados sobre a realidade (MINAYO, 2008). Nesse sentido, a chuva de ideias que permitiu

promover o pensamento criativo a partir dessa primeira oficina, possibilitou diagnosticar problemas, discutir conceitos novos e identificar obstáculos e soluções.

Considerações sobre a metodologia aplicada

A identificação dos potenciais fatores de risco ambientais e de saúde possibilita minimizar os problemas sanitários a que estão expostos indivíduos, grupos sociais e objetos, e agir sobre os fatores que determinam e condicionam a ocorrência de agravos e danos (Porto, 1998). Entretanto, quando se conta com metodologias positivistas para fazê-la, essa avaliação pode falhar por não considerar a complexidade da realidade dos contextos em saúde (Rodrigues, 2008). A metodologia participativa utilizada para realizar essa análise permitiu compreender as características estruturais do local, comportamentos e necessidades de saúde.

A forma como foram desenvolvidas as duas primeiras oficinas participativas corrobora com o que Freire (1997) chama de pesquisa libertadora, que tem como sujeitos os profissionais de um lado e grupos populares de outro e como objetivo a realidade concreta. É um momento em que os grupos populares podem se aprofundar e superar o conhecimento anterior. É um movimento dinâmico, pois o pesquisador ao mesmo tempo educa os grupos e se educa com os grupos populares.

A seleção de problemas emergiu da população envolvida que discutiu com os especialistas apropriados e não apenas da decisão dos pesquisadores, corroborando Valla e Stolz (1993). Considerando-se a dimensão sistêmica, a linguagem serve, segundo palavras de Kopf e Hortale (2005, p.161) "como meio indireto para uma coordenação da ação orientada por critérios de eficácia na ação sobre os fatos do mundo objetivo", e por critérios de êxito na busca de resultados.

Esta forma de colocar pessoas com vidas diferentes em um mesmo lugar para discutir problemas comuns e despertar desejos similares pode ser considerada uma nova maneira de refletir sobre os acontecimentos na sociedade por meio da troca de experiências e informações, con-

figurando-se em um espaço que possibilita a construção coletiva de políticas públicas que propiciem a redução das desigualdades sociais (Sperandio et al, 2004).

Conforme sugere Armani (2004) a hierarquização dos problemas mais relevantes foi realizada com a maior participação possível dos atores potencialmente envolvidos. A especificidade dos temas apontou a necessidade de criação de grupos com suporte técnico adequado para lidar com as ações demandadas como: psicólogos, enfermeiros, odontólogos, fisioterapeutas, educadores físicos e assistentes sociais, abrangendo alunos do Mestrado em Saúde e Ambiente e dos cursos de graduação da Universidade Tiradentes. É importante que a população possa desenvolver um nível de consciência comunitária e ambiental, de acordo com os princípios da Estratégia de Atenção Primária Ambiental (APA) (OPAS, 1999) e desenvolver a capacidade de participar ativamente, recuperando os direitos e conciliando a natureza e a sociedade (Lazzaroto, 2006).

Conclusões

Observa-se que todo o processo do diagnóstico participativo com representantes da comunidade do bairro Farolândia fez com que a população manifestasse mais responsabilidade com o ambiente onde convivem como protagonistas na manutenção da sua própria qualidade de vida. As soluções e os recursos a serem utilizados pelos sujeitos da pesquisa deverão ser considerados para o planejamento participativo de políticas públicas, que facilitem o estabelecimento desse bairro como um ambiente saudável.

O diagnóstico participativo com os representantes sociais do bairro Farolândia levantou o problema da precariedade das condições sanitárias do bairro. Entre os principais riscos à saúde humana apontados pela comunidade estão: educação ambiental e lixo; uso e tráfico de drogas e saúde mental; gravidez na adolescên-

cia e prevenção de doenças sexualmente transmissíveis; violência; riscos à saúde e educação para a cidadania. Esses temas estiveram em consonância com aspectos relevantes apresentados pelo SIS. A pes-

quisa participante apresentou-se como instrumento adequado para análise de riscos à saúde humana, sendo reproduzível para comunidades semelhantes que necessitem realizar diagnóstico participativo em saúde.

Referências bibliográficas

- ADRIANO, J. R et al. A construção de cidades saudáveis: uma estratégia viável para a melhoria da qualidade de vida? *Ciência & Saúde Coletiva*, v.5, n.1 p.53-62, 2000.
- ALENCAR, Edgard. *Associativismo rural e participação*. Lavras, MG: UFLA/FAEPE, v.1, 1997.
- ARMANI, Domingos. *Como elabora projetos? Guia prático para elaboração e gestão de projetos sociais*. Porto Alegre, RS: Tomo editorial, 2004.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância à Saúde. Política nacional de promoção da Saúde / Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde. – Brasília: Ministério da Saúde, 2006.
- DAGNINO, Renato. A Relação Pesquisa – Produção: em busca de um enfoque alternativo *Revista Iberoamericana de Ciência, Tecnologia, Sociedad y Innovación*, n.3, mayo/ agosto, p 101-151, 2003.
- DI VILLAROSA, F.N.. A estimativa rápida e a divisão do território no Distrito Sanitário – *Manual de Instruções – Série desenvolvimento de serviços de saúde 11. B*.
- FREIRE, Paulo. *Pedagogia do oprimido*. 24. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.
- Fundação IBGE. População: censos demográficos, 2000 [online]. Rio de Janeiro (RJ): 2000.
- KOPF, A. W.; HORTALE, V. A. Contribuição dos sistemas de gestão de Carlos Matus para uma gestão comunicativa. *Ciência & Saúde Coletiva*, n.10(Sup), p 157-165, 2005.
- LAZZAROTTO. E. M. *Meio Ambiente: saúde e cidadania*. 1ª Ed. Coluna do Saber: Cascável, PR, 2004.
- MATUS, C. O Plano como aposta: o plano e a governabilidade do homem sobre as situações. Trad. Frank C. Ferreira. *São Paulo em Perspectiva*, v.5 n.4, out/dez p. 28-42, 1991.
- MINAYO, M. C. S. *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. 11ª Ed. São Paulo: Hucitec, 2008.
- MINISTÉRIO DA SAÚDE. Secretaria de Vigilância à Saúde. Política nacional de promoção da Saúde / Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde. – Brasília: Ministério da Saúde, 2006.
- OPAS. Organização Pan-Americana da Saúde. Divisão de Saúde e Ambiente. Programa de Qualidade Ambiental. Atenção primária ambiental (APA). Brasília/DF: Brasil, 1999.
- PEREIRA, F.C. O que é empoderamento. Informativo científico FAPEPI *Rev. Sapiência*, Teresina, n. 8, a. 3, junho. 2006.
- RODRIGUES, L. C. Novas Perspectivas Metodológicas na avaliação de políticas públicas. *Revista Aval*, v.1, n.2, a 1, jul/dez , 2008.
- SANTANA, J.; JÚNIOR, E.M.B.; SOUZA, R.M. Aracaju: *Crescimento urbano e destruição dos manguezais*. Projeto de pesquisa Geração de ambiências didáticas em geografia. Aracaju: UFS, 2003.
- SPERANDIO, A.M.G. et al. Caminho para a construção coletiva de ambientes saudáveis. *Ciência & Saúde Coletiva* [online]. São Paulo, Brasil, v. 9, n. 3, p. 643-654, 2004.
- VALLA, V.V.; STOTZ, E.N. (orgs). *Participação popular, educação e saúde: teoria e prática*. Rio de Janeiro : Relume-Dumará, 1993, 164p.

Resumen: Este trabajo presenta evaluación con metodología participativa en un barrio en proceso de urbanización. Fueron utilizados datos secundarios obtenidos del Sistema de Información de Salud (SIS), investigación participativa y método de diagnóstico rápido participativo con 75 actores sociales. Las principales cuestiones planteadas: educación ambiental y residuos; drogas y salud mental, embarazo en la adolescencia y prevención de ETS; violencia; riesgo para la salud y educación para la ciudadanía han cobrado resonancia con el SIS. Se discuten las soluciones y los recursos que pueden ser consideradas en la planificación de políticas públicas locales. La participación de representantes sociales en la aplicación de un diagnóstico participativo es esencial para el seguimiento de las condiciones de salud y el hallazgo de las condiciones de salud del distrito. El programa de Salud Farolândia/Aracaju es el instrumento adecuado para el análisis de riesgos para la salud humana, que puede ser una metodología de evaluación reproducible para comunidades como las que requieren un diagnóstico participativo en salud.

Palabras clave: Diagnóstico, situación de salud, participación de la comunidad, riesgos ambientales

Résumé: Cet article présente un procédé d'évaluation avec l'utilisation de méthodologie participative dans un quartier en processus d'urbanisation. La recherche a été utilisée donnée secondaire du Système d'Information en Santé (SIS), recherche participative avec 75 acteurs sociaux et diagnostics participatif rapide. Les principaux problèmes soulevés par les sujets: éducation environnementale et déchet ; drogue et santé mentale ; grossesse dans l'adolescence et prévention de MST; violence ; risque à la santé et éducation pour la citoyenneté s'est trouvé trouvés en résonance avec le SIS. Il a été discuté des solutions/recours qui pourraient être considérées dans la planification de politiques publiques locales. La participation des représentants sociale dans la réalisation d'un diagnostic participatif a été primordiale pour le repérage des conditions sanitaires du quartier et le constat des conditions de santé. Le programme de Santé de Farolândia/Aracaju-Se se présente comme instrument adéquat pour l'analyse des risques de santé humaine, pouvant être une méthodologie d'évaluation reproductible pour des communautés similaires qui nécessiterait un diagnostic participatif en santé.

Mots clés: Diagnostic de situation en santé, participation communautaire, risques environnementaux

Política de erradicação do trabalho infantil em Mossoró – RN¹

Policy for the eradication of child labor in Mossoró – RN

Política de erradicación del trabajo infantil en Mossoró – RN

Politique d'éradication du travail des enfants à Mossoró – RN

*Fernanda Kallyne Rêgo de Oliveira Morais**
*Maria de Nazaré de Oliveira Fraga***

Resumo: Entre as muitas iniciativas do Estado brasileiro para amparar crianças e adolescentes que trabalham precocemente está o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI. Objetivamos avaliar o PETI de Mossoró-RN quanto à sua efetividade e às melhorias nas condições de vida das famílias assistidas. Em 2008 foi aplicado um formulário e realizadas entrevistas de aprofundamento com os responsáveis por crianças e adolescentes vinculadas ao programa há quatro anos ou mais. Constatamos que a maioria dos responsáveis trabalhou quando criança, vindo de famílias numerosas, de origem rural, migrantes e com apreço a valores como honestidade e retidão. As crianças e jovens ainda trabalham. Depois da inserção no PETI, o perfil das famílias e os modos de convívio e de sociabilidade delas com suas crianças e jovens sofreram apenas mudanças discretas.

Palavras chave: crianças, adolescentes, famílias, trabalho infantil, avaliação.

Abstract: Among the many initiatives of the Brazilian State to support children and adolescents who work prematurely is the program for the Eradication of Child Labor – (PETI) - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. We aimed to evaluate the PETI of Mossoro-RN Brazil as for its effectiveness and the improvements in the life's conditions of the assisted families. In 2008 was applied a form and interviews of deepening with those responsible for children and adolescents linked to the program for four years or more. We have noticed that the most of responsible worked in their childhood, coming from large families, peasant origin, migrants and with appreciation to the values as honesty and righteousness. Children and young people still are working. After insertion in the PETI, the profile of the families and the manners of coexistence and sociability with their children and young people has endured only discreet changes.

Key words: children, adolescents, families, child labor, evaluation.

¹ Artigo produzido a partir da Dissertação de Mestrado da primeira autora.

* Assistente social, mestre em avaliação de políticas públicas pela Universidade Federal do Ceará. Gestora Municipal de Assistência Social de Mossoró-RN. E-mail: fernanda.kallyne@terra.com.br

** Graduada em Enfermagem pela Universidade Federal do Ceará (UFC), mestre em Enfermagem pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e doutora em Enfermagem pela Universidade de São Paulo (USP) e membro do Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas da UFC (Mapp). E-mail: mnofraga@ufc.br.

Introdução Uma das causas da incorporação de crianças e adolescentes pelo mercado de trabalho tem sido a precarização das relações de trabalho, aliada à noção de trabalho infantil como valor ético e moral, "formativo", "escola da vida", que torna o homem "mais digno", algo como prevenção à marginalidade.

O trabalho quase nunca é considerado um deformador da infância. Apesar disso, as longas jornadas de trabalho, as ferramentas, os utensílios e o próprio maquinário inadequado à idade comprometem o desenvolvimento sadio de crianças e elevam o índice de mortalidade, conforme atestam relatos ao longo da história (CUT, 1994).

É necessário fazer a ressalva de que, no meio rural, o trabalho de crianças, no seio da família, é algo que faz parte da educação para o trabalho e não tem a conotação de exploração da mão de obra de um indivíduo em formação para a vida.

No Brasil, em décadas recentes, têm aumentado os esforços para assegurar que as crianças permaneçam na escola pelo menos até os 14 anos e para que não trabalhem até esta idade.

O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil-PETI foi lançado oficialmente pelo Governo Federal em maio de 1996 em Mato Grosso do Sul. O PETI é um programa de transferência direta de recursos federais para famílias de crianças e adolescentes em situação de trabalho, adicionado à oferta de ações socioeducativas e de convivência, manutenção da criança/adolescente na escola e em articulação com os demais serviços da rede de proteção básica e especial. Anuncia-se, como seu propósito, erradicar todas as formas de trabalho infantil, em um processo de resgate da cidadania (BRASIL, 2002).

De acordo com as diretrizes do PETI em âmbito nacional, cada família só pode permanecer no Programa pelo prazo máximo de quatro anos. Ao final

desse período devem ter sido realizados investimentos em programas de geração de trabalho e renda para que alcancem a emancipação. Ressalte-se que a proposta da OIT era erradicar o trabalho infantil nos países de terceiro mundo até 2003, o que até o presente momento ainda não ocorreu.

O programa vem progressivamente ampliando sua cobertura, embora caibam pesquisas e análises aprofundadas nos mais diversos municípios sobre em que medida o programa atinge o propósito acima referido.

Mossoró é um município economicamente ativo e atrativo do estado do Rio Grande do Norte, tanto pelas riquezas naturais quanto por sua localização privilegiada. Além de estar situado entre duas capitais (Fortaleza-CE e Natal-RN), também se localiza a pouca distância de algumas praias potiguares. É um dos maiores produtores de petróleo da Região Nordeste e tem um parque salinero respeitável. Tem uma população de 226.975 habitantes (IBGE, 2007).

O PETI de Mossoró foi implantado em novembro de 1999, incorporando crianças e adolescentes de outro projeto existente à época e que foi desativado porque as ações anteriormente executadas estavam em desacordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 2000). Vale salientar que, no decorrer desta pesquisa, foram identificadas diversas famílias com mais de quatro anos de vinculação ao programa, indicando que sua emancipação não havia ocorrido.

Vale salientar que, em 2006, o Rio Grande do Norte possuía a segunda menor taxa de atividade (57,8%) e de nível de ocupação do Nordeste, superando apenas Alagoas (taxa de atividade igual a 56,6% e nível de ocupação 51,4%) (PNAD, 2006).

O objetivo da presente pesquisa foi avaliar o PETI de Mossoró-RN-Brasil quanto à melhoria nas condições de vida das famílias que têm crianças e adolescentes assistidas.

Metodologia

O projeto da pesquisa foi aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal do Ceará e a coleta de dados ocorreu no período de março a agosto de 2008.

Foi aplicado um formulário em dois momentos distintos e realizadas entrevistas de aprofundamento. O formulário foi aplicado pela primeira vez para captar nos cadastros das famílias as informações correspondentes às suas condições de vida ao ingressar no PETI.

No início da coleta de dados nos cadastros, fizemos a separação das famílias assistidas pelo programa há quatro anos ou mais e obtivemos 429 famílias nessa condição. Dentre elas, havia 67 famílias com histórico de trabalho infantil.

Embora as demais famílias fossem assistidas pelo PETI, não foram selecionadas para a pesquisa porque suas crianças não tinham histórico de trabalho infantil, já que o programa também tem como foco a prevenção do trabalho nessa faixa etária.

A partir das 67 famílias identificadas, retiramos uma amostra de 40% desse novo universo, o que correspondeu a 30 famílias. O formulário foi aplicado novamente com estas famílias, tendo como respondentes os responsáveis pelas crianças, para verificar a ocorrência ou não de mudança no perfil das mesmas.

Mediante análise preliminar dos dados colhidos, foi possível estratificar as 30 famílias em três categorias: as que melhoraram de condição de vida (15), as que pioraram (oito) e as que permaneceram no mesmo patamar que tinham quando ingressaram no PETI (sete).

Para a aplicação das entrevistas de aprofundamento, calculamos nova amostra de 40%, o que correspondeu a 14 famílias. Para a nova etapa, as famílias foram escolhidas intencionalmente de modo que entre elas estivessem repre-

sentadas as três variáveis acima e também a origem urbana e rural. A entrevista de aprofundamento buscou informações sobre sociabilidade, percepção das famílias sobre trabalho infantil e planos para o futuro.

Os dados qualitativos foram abordados pelo método da análise do discurso e analisados com base nos marcos regulatórios vigentes e em autores que discutem e teorizam o trabalho infantil e suas interfaces. Os dados quantitativos foram submetidos a tratamento descritivo, usando frequência absoluta e relativa. Houve tratamento estatístico específico para determinar o desvio padrão e o coeficiente de variação para algumas variáveis.

Análise do Perfil das famílias

Os responsáveis pelas crianças e adolescentes atendidos pelo PETI no município de Mossoró são majoritariamente do sexo feminino (96,6%) e pessoas jovens. A afirmação assenta-se no fato de que 23,3% deles tinham entre 28 e 31 anos, 33,4% tinham entre 31 e 41 anos, 10% tinham entre 41 e 51 anos, 30% tinham entre 51 e 61 anos e apenas 3,3% tinham 61 ou mais anos.

No período em que ingressaram no programa, 50% dos responsáveis tinham alguma ocupação, mas por ocasião da realização da pesquisa 73,3% deles estavam fora do mercado de trabalho, seja ele formal ou informal. Dos que se encontravam trabalhando, 6,6% eram assalariados e 23,4% autônomos. O aumento do percentual de responsáveis sem ocupação é um indicador de que o PETI não tem conseguido propiciar a emancipação das famílias assistidas.

Tanto no ingresso no programa quanto por ocasião da pesquisa todas as famílias tinham dependentes na faixa etária de sete a 14 anos de idade. Por ocasião do ingresso no PETI, 60% dos responsáveis tinham sob sua responsabili-

dade apenas os filhos, 6,6% apenas sobrinhos, 13,4% apenas netos, 6,6% responderam que tinham filhos e netos, e 13,4% filhos e sobrinhos. Já durante a pesquisa, 63,3% tinham sob sua responsabilidade apenas filhos, 13,5% apenas netos, 6,6% filhos e netos e 16,6% filhos e sobrinhos. Portanto, houve pouca modificação no aspecto de parentesco das crianças e adolescentes cuidados pelas famílias, sendo que por ocasião da pesquisa, em 36,7% das famílias as pessoas cuidam, além dos próprios filhos, também de sobrinhos e netos.

Ao ingressarem no PETI, 50% das famílias tinham uma criança e/ou adolescente em situação de trabalho, 30% tinham duas crianças e/ou adolescentes e 20% tinham três crianças e adolescentes nessa situação. Dessas crianças e adolescentes que desenvolviam alguma atividade, 19,6% eram pedintes, 27,5% catadores de lixo, 5,8% engraxates, 4% entregadores, 11,7% vendedores ambulantes, 11,7% agricultores, 2% limpadores de galinha, 2% babás, 11,7% pastadores de carro, 2% eram domésticas e 2% marceneiros. Durante a pesquisa, 66,6% dos responsáveis afirmaram que suas crianças e adolescentes não estavam mais trabalhando, 13,4% que ainda tinham uma criança e/ou adolescente desenvolvendo alguma atividade e 20% que tinham duas crianças e/ou adolescentes nessa situação. Vale ressaltar que se manteve quase sem alteração o tipo de atividade que era desenvolvida anteriormente, embora tenha diminuído o número dos que continuavam trabalhando.

O trabalho infantil contribui para que no futuro as crianças tenham mais dificuldades para se inserir no mercado de trabalho. Como afirmam Kassouf (1999), Ilahi, Orazem, Sedlacek (2000) e Emerson e Souza (2003), quanto mais jovem o indivíduo começar a trabalhar, menor é o seu salário na fase adulta da vida, e esta redução é atribuída, em grande parte, à perda dos anos de escolaridade devido ao trabalho na infância.

Quanto à remuneração das crianças e adolescentes antes de ingressarem no PETI,

60% dos responsáveis afirmaram que elas não recebiam qualquer remuneração pelas atividades que realizavam, 10% que recebiam até R\$ 10,00, 23,4% que recebiam de R\$ 10,00 a 20,00, 3,3% que recebiam de R\$ 20,00 a 30,00 e outros 3,3% que recebiam de R\$ 60,00 a 70,00. Por ocasião da pesquisa, 68,9% dos responsáveis afirmaram que as crianças e adolescentes que continuavam trabalhando não recebiam remuneração, 12,5% responderam que recebiam até R\$ 10,00, 6,2% que recebiam de R\$ 20,00 a 30,00, 6,2% que recebiam de R\$ 40,00 a 50,00 e outros 6,2% que recebiam de R\$ 50,00 a 60,00.

Tais valores confirmam o pensamento de Emerson e Souza (2003), ou seja, o trabalho infantil não é valorizado. Entre outras razões, por ser executado por uma criança que não tem condições nem qualificação para realizar o que lhe é exigido, e ainda porque os adultos que recorrem a esses artifícios não respeitam os direitos desse grupo etário, que estão previstos nos marcos legais em vigor.

Quando ingressaram no PETI, 90% das famílias informaram que seus filhos estudavam, 6,5% informaram que tinham duas crianças e/ou adolescentes fora da escola e 3,5% que tinham três crianças e/ou adolescentes fora da escola. Por ocasião da pesquisa, esses percentuais haviam mudado para 83,5%, 10% e 6,5% respectivamente. Portanto, depois do ingresso no PETI, ao invés de diminuir, aumentou o percentual de crianças ou adolescentes que não frequentavam a escola, indicando claramente que, nessa dimensão, o programa não estava sendo bem-sucedido.

A educação é uma variável de extrema importância para a análise das condições de vida das famílias, uma vez que há relação entre educação e nível salarial. Segundo Menezes Filho, Mendes e Almeida (2004) uma política pública para elevação dos salários reais deve passar pela melhor qualificação dos trabalhadores, já que apenas a criação de leis que garantam benefícios trabalhistas não é suficiente para atingir tal meta.

TABELA 1
DESPESA E RENDA MENSAL DAS FAMÍLIAS VINCULADAS AO PETI DE MOSSORÓ ANTES E DEPOIS DA ENTRADA NO PROGRAMA

Rendimentos	N	Mínimo	Máximo	Média	Desvio-padrão	CV% (1)
Renda familiar mensal antes	30	0,00	650,00	234,33	130,04	55,5%
Renda familiar mensal depois	30	94,00	815,00	392,83	169,39	43,1%
Despesa mensal das famílias antes	30	78,00	315,00	193,95	54,57	28,1%
Despesa mensal das famílias depois	30	95,00	727,40	340,81	156,71	46,0%

Nota: (1) Coeficiente de Variação
Fonte: Pesquisa realizada em 2008 com as famílias vinculadas ao PETI de Mossoró.

A despeito de ser proibido, o trabalho infantil continua ocorrendo. Em geral, crianças e adolescentes realizam tarefas e responsabilidades próprias de adultos, como acima referido, em troca de baixos salários, sem o pagamento de direitos previdenciários e trabalhistas. Isso fomenta o desemprego e tende a perpetuar o sistema de exploração e pobreza, de difícil rompimento.

A tabela acima mostra que a renda mensal das famílias antes do ingresso no PETI variou de zero a R\$ 650,00, sendo a média correspondente a R\$ 234,33. Por sua vez, depois do ingresso, essa renda variou de R\$ 94,00 a R\$ 815,00, com uma renda média de R\$ 392,83, indicando um aumento de 68,1%. Observa-se também

que a renda familiar mensal, depois da implantação do programa PETI, apresentou resultados menos heterogêneos, conforme resultados detectados pelo coeficiente de variação de 43,1%, inferior aos 55,5% antes da implantação do programa.

Os resultados mostram também que a despesa mensal das famílias antes do ingresso no PETI variou de R\$ 78,00 a R\$ 315,00, sendo a média dessa despesa correspondente a R\$193,95. Já depois do ingresso essa despesa variou de R\$ 95,00 a R\$ 727,40, com média correspondente a R\$ 340,81. Isso significa que a despesa mensal das famílias melhorou em 75,7%.

Podemos observar na tabela 2 que houve aumento nos gastos mensais das

TABELA 2
DESPESA MENSAL DAS FAMÍLIAS ANTES E DEPOIS DA ENTRADA NO PETI COM ÁGUA, ALIMENTAÇÃO, ALUGUEL, ENERGIA ELÉTRICA, GÁS, PRESTAÇÃO DA CASA PRÓPRIA, TRANSPORTE E OUTROS GASTOS.

Itens de despesa	N	Mínimo	Máximo	Média	Desvio-Padrão	CV% (1)
Água (antes)	20	2,00	140,00	20,1000	29,29	145,7%
Água (depois)	20	3,00	60,00	19,4750	15,29	78,5%
Alimentação (antes)	28	25,00	200,00	127,5000	49,95	39,2%
Alimentação (depois)	29	60,00	600,00	244,4828	122,32	50,0%
Aluguel de casa (antes)	5	30,00	110,00	80,0000	31,62	39,5%
Aluguel de casa (depois)	5	25,00	130,00	81,0000	43,07	53,2%
Energia elétrica (antes)	27	2,00	52,00	20,4815	14,70	71,8%
Energia elétrica (depois)	28	5,00	80,00	32,5357	19,59	60,2%
Gás de cozinha (antes)	26	12,50	32,00	25,6731	5,25	20,4%
Gás de cozinha (depois)	25	31,00	66,00	35,4000	9,24	26,1%
Outros gastos (antes)	4	10,00	100,00	42,0000	40,37	96,1%
Outros gastos (depois)	4	15,00	100,00	61,2500	37,05	60,5%
Prestação da casa própria (antes)	2	80,00	130,00	105,0000	35,36	33,7%
Prestação da casa própria (depois)	2	100,00	250,00	175,0000	106,07	60,6%
Transporte (antes)	3	18,00	50,00	31,3333	16,65	53,1%
Transporte (depois)	1	24,00	24,00	24,0000	-	-

Nota: (1) Coeficiente de Variação
Fonte: Pesquisa realizada em 2008 com as famílias vinculadas ao PETI de Mossoró.

famílias nos itens: alimentação (91,8%), aluguel (1,3%), gás de cozinha (37,9%), energia elétrica (58,9%) e prestação da casa própria (66,7%). Houve redução nos gastos com água (3,1%), transporte (23,4%) e outros (45,8%). Por outro lado, as famílias beneficiadas com programas de transferência de renda são contempladas com abatimento na conta de energia elétrica, mediante declaração fornecida pelo próprio programa. Ou seja, o que anteriormente aparecia de forma tímida, agora aparece figurando como melhoria nas condições de vida das famílias.

Sobre a redução com outros gastos, como roupas e remédios, cabem algumas considerações. É importante destacar que, nos anos recentes, estão mais estruturados programas de redução de custos dos remédios e também tem havido a distribuição gratuita de medicamentos essenciais (para diabetes, hipertensão arterial, hanseníase, tuberculose e outros) nos postos de saúde. Também deve ser levado em consideração que, quando aumenta a renda, algumas despesas vão perdendo seu peso relativo, porque a composição total das despesas também sofre alterações e vai ganhando novos itens. Além disso, se a pessoa ganha muito mais, não vai passar a comer muito mais. Ela pode ter acesso a alguns alimentos mais caros, de melhor qualidade, mas é pouco provável que passe a comer exageradamente por causa disso.

No que se refere à moradia, inicialmente, das trinta famílias, vinte eram pro-

prietárias da habitação, seis residiam em casa alugada e quatro em casa cedida. Ao fim da pesquisa, 22 famílias eram proprietárias, cinco moravam em casa alugada e três em casa cedida. Portanto, houve melhoria das condições de vida das famílias no quesito propriedade da habitação.

No momento do ingresso no PETI, 25 dos responsáveis pelas famílias moravam com os respectivos cônjuges e filhos, dois ainda moravam com os genitores e os próprios filhos, uma família morava a mãe e os filhos e duas moravam apenas com os filhos. Posteriormente 25 continuavam morando com os respectivos cônjuges e filhos, um com os genitores e filhos e quatro moravam só com os filhos.

O fato de todas as crianças e adolescentes continuarem residindo com figuras parentais, indica o esforço dos pais ou responsáveis por evitar uma maior desestruturação. Também foi baixo o percentual (3,3%) de famílias em que homens eram os responsáveis pela família sem a presença da mãe ou madrasta e em três famílias encontramos a figura dos avós no núcleo familiar. Sendo assim, nesta pesquisa não se confirmou o número de 52,9% dos arranjos familiares monoparentais (sem a presença do outro cônjuge) em que a mulher é a pessoa de referência (IBGE, 2007) ou em que os idosos contribuem decisivamente com a renda familiar (IBGE, 2006).

Segundo a Tabela 03, as famílias adquiriram razoável número de bicicletas e de eletrodomésticos. Todas elas pas-

TABELA 3

POSSE DE UTENSÍLIOS E OUTROS EQUIPAMENTOS PELAS FAMÍLIAS VINCULADAS AO PETI DE MOSSORÓ ANTES E DEPOIS DA ENTRADA NO PROGRAMA

Equipamentos	Nº	Antes	Depois
Refrigerador	30	20	28
Telefone	30	02	08
TV	30	18	27
Bicicleta	30	12	28
Som	30	03	14
Máquina de Costura	30	-	03
Liquidificador	30	08	14
Rádio	30	10	16
Outros equipamentos	30	19	29

Fonte: Pesquisa realizada em 2008 com as famílias vinculadas ao PETI de Mossoró.

saram a possuir mais refrigeradores, telefones, televisores, bicicletas, aparelhos de som, liquidificador e rádio. Inicialmente, nenhuma família possuía máquina de costura e, após a entrada no PETI três delas adquiriram esse bem durável.

Vale salientar que 11 famílias não possuíam qualquer outro bem além dos acima citados, 19 famílias só possuíam um bem a mais. Das 11 famílias, uma continuava sem ter adquirido outros bens e das demais, seis adquiriram mais um equipamento, uma adquiriu mais dois; duas famílias adquiriram mais três equipamentos e uma adquiriu mais cinco equipamentos. Das 19 que já tinham outros utensílios e equipamentos, duas continuaram na mesma situação, 14 fizeram uma aquisição, duas fizeram mais duas aquisições e uma família adquiriu mais quatro bens.

A despeito de ter aumentado o número de crianças e adolescentes em situação de trabalho, o conjunto dos dados permite-nos afirmar que houve mudanças positivas no perfil das famílias, melhorando suas condições de vida, desde que elas foram integradas ao PETI. Houve crescimento da renda familiar e, por conseguinte, diminuiu a pobreza e a extrema pobreza. Como mostra pesquisa do IPEA (2007), a diferença da queda recente nos níveis de pobreza em relação aos episódios anteriores não é a magnitude da queda, mas sua origem.

Segundo Rocha (2003), há alguns pontos relevantes nos anos recentes. O primeiro relacionado com a redução no grau de desigualdade que representa um instrumento extremamente efetivo no combate à pobreza, mesmo em períodos de pouco ou nenhum crescimento. Revertendo-se o raciocínio, pode-se também considerar o elevado impacto sobre a pobreza gerado pela recente redução na desigualdade como um indicador da magnitude e relevância desta última.

Em relação à composição das famílias de origem das pessoas responsáveis pelas crianças e adolescentes que foram entrevistadas, encontramos uma maioria de famílias que eram numerosas e com núcleo familiar tradicional composto por pai, mãe e irmãos. Isso era esperado, já que por ocasião da pesquisa essas pessoas hoje tinham entre trinta e 63 anos e, quando eram crianças, as famílias brasileiras eram maiores, bem como tinham, mais do que hoje, uma composição tradicional.

É importante ressaltar que as falas das pessoas responsáveis pelas crianças assistidas pelo PETI sobre a composição de suas famílias de origem estiveram muito entremeadas por histórias de perdas precoces do pai, da mãe, separações e migrações.

Embora duas pessoas tenham negado a ocorrência de mudanças, a maioria delas falou de perdas importantes relacionadas à morte ou abandono por parte da mãe ou do pai, à ocorrência de separação entre os pais e à migração repetida. Outras duas fizeram referência a terem trabalhado desde cedo, sendo que, para uma, isso teve conotação positiva e para a outra, de sofrimento.

Mesmo assim, na vida recente, essas pessoas, de alguma forma, fugiram a uma maior desagregação familiar, pois têm lares relativamente estruturados, como já vimos na composição das famílias que formaram. Este é um dado importante pois, como se sabe, os fatos e relações experimentados na infância são marcantes para a formação da personalidade dos indivíduos e as pessoas tendem a repetir na vida adulta e nas suas relações o mesmo padrão que viveram naquele período (Oliveira et al., 2005).

As migrações frequentemente se desdobram em perda de laços familiares e de valores anteriores, além da ocorrência de desestruturação familiar (Santos, 2005). Ao se deslocarem de zonas rurais para centros urbanos, é pouco comum que as pessoas alcancem o que almejam.

Isso ficou constatado pelo precário padrão de vida das famílias estudadas. No caso delas, também pesa negativamente na possibilidade de obterem realizações a baixa escolaridade e a falta de qualificação para trabalhos de características mais urbanas e menos instáveis e penosos do que a ocupação como engraxates, flanelinhas, pedintes, vendedor ambulante, dentre outros.

Os responsáveis entrevistados consideraram a união entre os membros de suas famílias de origem uma grata lembrança, mas dissabores também foram relatados como a proibição de estudar, o trabalho precoce, a firme e até exagerada autoridade dos pais e o convívio com o alcoolismo.

O fato de os responsáveis terem trabalhado quando ainda eram crianças foi percebido pelos entrevistados de modo ambivalente, aparecendo nos discursos ora como positivo, ora como negativo à condição de crianças que tinham. O trabalho que realizavam à época foi considerado negativo por não poderem estudar e não lhes sobrar tempo para as brincadeiras próprias de criança. O lado positivo desse mesmo trabalho esteve associado à ideia de aprendizagem válida para a vida e que trabalhar é melhor do que estar sendo (ou fazendo) algo de ruim.

Nos discursos de 14 responsáveis entrevistados, foi enfatizado que antigamente havia mais respeito pelos pais. Há um grande apreço à escola e sentimento de ambivalência em relação à autoridade dos pais que é percebida como desejável, mas excessiva.

A família tem a responsabilidade de formar o caráter, de educar para os desafios da vida, de perpetuar valores éticos e morais. Os filhos se espelham nos pais e estes devem desenvolver cumplicidade com os filhos, de tal forma que em seu interior as máscaras devem dar lugar à face transparente e sem disfarces. Portanto, diálogo não tem preço (Chalita, 2001).

Algumas pessoas afirmaram que a educação que receberam dos pais foi

boa, sendo que sete delas verbalizaram que gostariam de ter recebido outro tipo de educação. Argumentaram que a educação que lhes foi passada, em geral, esteve intimamente associada à submissão. A quase inexistência de escolas ou a impossibilidade de frequentá-las lhes fez muita falta.

Ficou claro, durante a pesquisa, que há diferenças marcantes no tipo de relação e sociabilidade entre as famílias de origem e as famílias constituídas pelas pessoas entrevistadas. Os responsáveis pelas famílias destacaram que educar as crianças e jovens de hoje é mais difícil do que antigamente. Segundo eles, sua autoridade é questionada pelos dependentes, o que não ocorria em relação à autoridade dos pais quando eram crianças. Também fizeram referências à influência hoje exercida pela televisão e pelos apelos de consumo, entre outros.

A maioria dos responsáveis pelas crianças e adolescentes ressaltou como maiores aprendizados durante sua própria infância: o valor da família e do trabalho, o respeito aos mais velhos, ser pessoas honestas, corretas e dignas. O discurso delas mostra que a aprendizagem se deu mais pela ação e pelo exemplo dos adultos do que pelo diálogo, o que era o padrão predominante na época em que os entrevistados eram crianças e adolescentes.

Para a maioria dos entrevistados (nove), as brincadeiras, mesmo que realizadas em tempo exíguo, são referências importantes em sua vida atual, porque remetem a boas lembranças e à inocência.

É certo que várias das pessoas entrevistadas tiveram uma infância comprometida pelo trabalho precoce, mesmo que em ambiente familiar e como parte de sua socialização, o que, com poucas exceções, foi lembrado como vivência negativa. Mas isso não foi suficiente para que algumas dessas pessoas evitassem que suas crianças e adolescentes repetissem o ciclo vicioso do trabalho infantil.

A gravidade da nova situação reside em algumas diferenças. O trabalho dos responsáveis durante a infância ocorreu predominantemente no âmbito familiar e desenvolvendo atividades domésticas, no próprio domicílio ou em outros, bem como atividades artesanais e na agricultura. Já seus dependentes que trabalhavam por ocasião da pesquisa estavam mais expostos à exploração e até mesmo comercialização, uma vez que, atuando fora do ambiente doméstico, não estavam sob os cuidados da família como antigamente.

As diferenças mais marcantes entre o cotidiano das famílias de origem dos responsáveis e o das crianças e adolescentes residem essencialmente no maior acesso à escola, nas atividades de lazer e brincadeiras e nas demandas desse grupo etário que já começa a incorporar o entendimento de que tem direitos que devem ser respeitados e necessidades específicas que devem ser atendidas.

Entre os responsáveis pelas famílias que foram entrevistados, sete se manifestaram favoráveis ao trabalho infantil, quatro admitiram que as crianças trabalhavam para ajudar na renda familiar, outros atribuíram à teimosia deles, ao fato de quererem ter o próprio dinheiro ou ainda por não terem com quem deixá-los enquanto saíam para trabalhar.

Confirmou-se, nesta pesquisa, o ciclo vicioso referido por Oliveira (1996), já que os adultos, mesmo referindo-se a certo sofrimento e uma sensação de infância perdida, tendem a entender o trabalho infantil como algo natural e até desejável, porque disciplina e até dignifica quem o realiza, bem como serve para passar experiência de pais para filhos.

Os planos que verbalizaram para o futuro de suas famílias foram modestos, e quase sempre se referiram aos filhos estudarem e terem um trabalho melhor quando adultos. Também manifestaram o desejo de que seus dependentes incorporem valores como honestidade e retidão. É compreensível que os planos

sejam pouco audaciosos, tendo em vista a ainda reinante pobreza no seio das famílias. Em geral, apenas quando necessidades fundamentais estão atendidas, é que outras mais complexas se apresentam como prioritárias.

Como na vida adulta têm convivido com a falta de trabalho, deles ou de outros adultos da família, experimentam as agruras da falta de inserção social que o desemprego proporciona e de uma autoestima diminuída. Essa é mais uma questão em aberto, já que o PETI tem, entre suas metas, que as famílias se emancipem, e a condição de extrema pobreza em que permanecem contraria isso.

Conclusões

Da entrada no PETI até a realização da pesquisa decresceu o nível de emprego nas famílias e o percentual de filhos que estudavam e em 33,4% das famílias havia crianças ou adolescentes que ainda trabalhavam. Esses são indicadores de que o programa avaliado não foi bem-sucedido nessa dimensão.

A renda familiar mensal aumentou depois da inserção no PETI, bem como aumentaram as despesas. A despesa mensal com alimentação foi a que mais aumentou, mas houve variação para mais nas despesas com aluguel, gás de cozinha, energia elétrica e prestação da casa própria. Houve redução nos gastos com água, transporte e outros, atribuindo-se isto, parcialmente ao fato de que as famílias beneficiadas com programas de transferência de renda são contempladas com abatimento na conta de energia elétrica, mediante declaração fornecida pelo próprio programa.

Aumentou o número de famílias proprietárias da casa, diminuiu o número das que pagavam aluguel ou moravam em casa cedida, aumentou o número de casas de alvenaria e o número de cômodos. Também aumentou o número de eletrodomésticos e de outros bens como refrigeradores, liquidificadores, televisores

res, aparelhos de som, telefones, máquinas de costura, bicicletas e rádios.

A união entre os membros da família de origem foi referida como uma grata lembrança, mas também foram relatados dissabores como a proibição de estudar, o trabalho precoce, a firme e até exagerada autoridade dos pais e o convívio com o alcoolismo. A convivência com a família de origem estava perpassada pelo trabalho, ora entendido como positivo, ora como negativo. Foi altamente valorizado o respeito que aprenderam cultivar em relação aos mais velhos e à escola. Houve ambivalência em relação à autoridade dos pais, percebida como desejável, mas excessiva.

Os relatos mostraram diferenças marcantes no tipo de relação e sociabilidade entre as famílias de origem e as famílias constituídas pelas pessoas entrevistadas. Os responsáveis ressentem-se da diluição de autoridade no ambiente doméstico e atribuem este fato à maior influência da televisão, dos amigos e aos

apelos que os jovens de hoje sofrem para enveredar pelo mundo das drogas.

O trabalho que eles desenvolveram durante a infância ocorreu predominantemente no âmbito familiar, no próprio domicílio ou em outros, bem como atividades artesanais e na agricultura. Já seus dependentes que trabalhavam fora do lar, estando, portanto, mais expostos à exploração.

Quase todos os entrevistados referiram-se a mudanças positivas relacionadas com o fato de receberem certa quantia que ajuda nas despesas. A ocorrência de mudanças de comportamento para melhor nas crianças e adolescentes não foi claramente constatada.

Os resultados permitiram concluir que, no município estudado, o PETI conseguiu melhorar as condições de vida das famílias assistidas com alguma diminuição da pobreza e da extrema pobreza. Como os efeitos são pontuais, essa política pública aproxima-se mais de uma medida paliativa, pois é apenas capaz de resolver determinadas situações de modo superficial.

Referências bibliográficas

- BRASIL. *Estatuto da Criança e Adolescente*. Ministério da Justiça / Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, Natal, 2000.
- BRASIL. *Manual de orientações do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI*. Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS. Brasília (DF): Secretaria de Estado de Assistência Social, 2002.
- CHALITA, G. B. I. *Educação: a solução está no afeto*. São Paulo: Gente, 2001.
- CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES. Cláusula social e estratégias sindicais, in *Textos para debate, Secretaria de Relações Internacionais, CUT/CFDT, Revista n.º 4*, novembro, São Paulo, 1994.
- EMERSON, P.M, SOUZA, A. P. Is there a child labor trap? Inter-Generational Persistence of Child Labor in Brazil. *Economic Development and Cultural Change*, Nashville(Tennessee), 51(2), pp. 375-398, mai 2003.
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). Pesquisa Nacional de Amostra em Domicílio (PNAD), 2007.
- _____. Pesquisa Nacional de Amostra em Domicílio (PNAD), 2006.
- IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2007.
- ILAHÍ, N., ORAZEM, P. F. e SEDLACEK, G. 2000. The implications of child labor for adult wages, income and poverty: retrospective evidence from Brazil. Disponível em: http://www.grade.org.pe/eventos/nip_conference/private/sedlacek-%20child_labor%20retros.pdf. Acesso em: 03 de abril de 2011.

- KASSOUF, A. L. Trabalho infantil no Brasil. 1999. Tese de Livre-Docência, Universidade de São Paulo, São Paulo(SP).
- MENEZES FILHO, N. A., MENDES, M., ALMEIDA, E. S. O diferencial de salários formal-informal no Brasil: segmentação ou viés de seleção? *Rev. Bras. Econ. Rio de Janeiro*, 58(2), pp. 235-248, abr/jun 2004. Disponível em < <http://www.scielo.br>>. Acesso em: 03 de abril de 2011.
- OLIVEIRA, D. C. A promoção da saúde da criança: análise das práticas cotidianas através do estudo de representações sociais. 1996. Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo, São Paulo(SP).
- OLIVEIRA, D.C et al. A positividade e a negatividade do trabalho nas representações sociais de adolescentes. *Psicologia: Reflexão e Crítica*, Porto Alegre, 18(1), pp.125-133, 2005.
- ROCHA, S. *Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?* Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- SANTOS, M. A. M. A construção de um passado. *Revista Mal-estar e Subjetividade*. Fortaleza, 5(2), pp. 281 – 299, set. 2005.

Resumen: Entre las muchas iniciativas del Estado brasileño para amparar niños y adolescentes que trabajen precozmente está el Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI (Programa de Erradicação del Trabajo Infantil). Objetivamos evaluar el PETI de Mossoró-RN cuanto a su eficacia y las mejoras en las condiciones de vida de las familias ayudadas. En 2008 fue aplicado un formulario y realizadas entrevistas de profundidad con los responsables por niños y adolescentes vinculados al programa hace cuatro años o más. Constatamos que la mayoría de los responsables ha trabajado de pequeño, venidos de familias numerosas, de origen rural, y emigrantes y con aprecio a valores como honestidad y rectitud. Los niños y jóvenes trabajan todavía. Después de la inserción en el PETI, el perfil de las familias y los modos de convivencia y de sociabilidad de ellas con sus niños y jóvenes sufrieron solamente cambios discretos.

Palabras clave: niños, adolescentes, familias, trabajo infantil, evaluación.

Resumé : parmi plusieurs initiatives de l'État brésilien pour aider des enfants et des adolescents qui travaillent prématurément, il y a le Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI (Programme d'Erradication du Travail des Enfants). Nous avons eu l'intention d'évaluer le PETI de Mossoró-RN quant à son efficacité et aux améliorations des conditions de vie des familles assistées. En 2008 a été appliqué un formulaire et des enquêtes d'approfondissement avec les responsables des enfants et adolescents aidés par le programme il y a plus de quatre ans. Nous avons constaté que la plupart des responsables ont travaillé quand ils étaient petits, venus de familles nombreuses, d'origine rurale, et migrants et avec appréciation à principes comme honnêteté et légalité. Les enfants et les jeunes travaillent encore. Après l'insertion au PETI le profil des familles et ses manières de convivialité et de sociabilité vers ses enfants et jeunes n'ont eu que des changements discretes.

Mots-clés: enfants; adolescents; familles; travail des enfants; évaluation.

A distribuição espacial dos resultados do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar¹

Spatial Distribution of the results generated by the Program for Agroindustrialization of Family-Run Agriculture

La distribución espacial de los resultados del Programa de Agroindustrialización de la Agricultura Familiar

La distribution spatiale des résultats du Programme d'Agro-industrialisation de l'Agriculture Familiale

*Valdemar João Wesz Junior**

Resumo: A partir do processo de democratização no Brasil, novos programas foram elaborados na perspectiva de construir políticas diferenciadas para o meio rural. Uma das atividades que ganhou respaldo e que passou a integrar a agenda de intervenção foi a agroindustrialização da produção em pequena escala, concebida como uma importante estratégia de reprodução social dos agricultores familiares. O objetivo central deste artigo é analisar e problematizar a distribuição espacial dos resultados do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar. Para a realização da pesquisa foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os gestores do Programa, além da consulta em documentos oficiais e outras fontes secundárias que retratam e discutem esta política pública. Em termos gerais, o estudo aponta que o Programa em análise obteve uma concentração dos resultados na região Sul do Brasil em prejuízo do Norte e Nordeste, demonstrando que a estrutura operacional deste mecanismo de intervenção desconsiderou as particularidades de algumas localidades em privilégio de outras.

Palavras-chave: políticas públicas, agricultura familiar, agroindustrialização da produção.

Abstract: New programs have been elaborated with the intent of building differentiated policies for the rural milieu since the process of democratization in Brazil. One of the guaranteed activities that have integrated the intervention agenda is the agroindustrialization of small-scale production, understood as an important strategy of social reproduction for those engaged in family-run agriculture. The central aim of this article is to analyze and problematize the spatial distribution of the results generated by the Program for Agroindustrialization of Family-Run Agriculture. To develop this research, semi-structured interviews were held with the Program's managers. Also, official documents and other secondary sources which portrait and discuss this public policy were analyzed. In general terms, the study points out to the fact that the analyzed Program has achieved a concentration of its results in the southern parts of Brazil, in detriment of the North and Northeast, showing that the operational structure of this mechanism of intervention has disregarded the particularities of some localities at the expense of others.

Keywords: public policies, familiar agriculture and agroindustrialization of production.

¹ Esse trabalho é resultado da dissertação de mestrado do autor defendida junto ao Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ). O autor agradece ao prof. Dr. Sergio Pereira Leite, pela orientação da dissertação, ao CNPq e Faperj, pela bolsa de estudo, e aos pareceristas e editores da Revista AVAL, pelos comentários ao artigo.

* Doutorando do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Sociedade e Agricultura pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ). Bolsista do CNPq. Assistente de Pesquisa do Observatório de Políticas Públicas para Agricultura (OPPA/CPDA/UFRRJ). E-mail: jwesz@yahoo.com.br

Introdução Após um longo período de privilégio da política agrícola brasileira aos grandes e médios produtores, especialmente localizados na região Sul e Sudeste e com produtos destinados à exportação, a década de 1990 presenciou a modificação parcial do escopo de atuação dos mecanismos de intervenção voltados ao meio rural (Delgado, 1999; Leite, 2001). Para Sabourin (2007), o novo contorno dos programas aconteceu através da inclusão de segmentos até então renegados pelas políticas agrícolas (agricultores familiares, pescadores, indígenas, quilombolas, ribeirinhos, extrativistas etc.) e pela inserção, reconhecimento e legitimação de atividades diferenciadas no campo (agroindustrialização em escala familiar, turismo rural, artesanato, geração de energia etc.).

Em meio à ampliação das formas de intervenção no meio rural brasileiro e frente ao acréscimo dos pequenos empreendimentos rurais de beneficiamento da produção agropecuária surgiu, em 2003, o Programa Federal de Agroindustrialização da Agricultura Familiar. Essa política, “que tem como objetivo apoiar a agroindustrialização da produção dos agricultores familiares e a sua comercialização” (BRASIL, 2004, p. 14), possui um caráter diferenciado em sua estrutura da ação, pois atua em um conjunto de arestas que afetam diretamente a atividade de agregação de valor (crédito, legislações, capacitação, tecnologia e mercado). Embora essa ferramenta se apresente como uma importante inovação no campo das políticas direcionadas para o meio rural, poucos estudos têm apreendido essa questão.

O objetivo central do artigo é analisar e problematizar a distribuição espacial dos resultados do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar. Para a realização da pesquisa foram utilizados, inicialmente, os documentos oficiais disponibilizados pelo Programa, além de outras fontes secundárias que retratam e discutem essa política pública. Posterior-

mente, em formato complementar, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os gestores (policy-makers) envolvidos no desenvolvimento do Programa.

Mesmo se centrando na avaliação do Programa, será destacado resumidamente o processo de formulação e implementação da política, visto que são elementos centrais para compreender os resultados dos instrumentos de intervenção (Cavalcanti, 2007). Depois deste exercício, o tópico seguinte problematiza a distribuição espacial dos resultados do Programa, destacando a sua concentração no centro-sul do Brasil, em detrimento das regiões Norte e Nordeste. Por fim, as considerações finais trazem um paralelo entre o Programa analisado e outras políticas para o campo que atravessam a mesma dificuldade.

O Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar

A entrada do governo Lula em 2003 deu início, e, em alguns casos continuidade, a uma série de políticas públicas voltadas para a agricultura familiar no Brasil. Se por um lado foram instituídos programas inovadores em suas concepções e formas de intervenção, como é o caso da agroindústria familiar, desenvolvimento territorial (Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais – PDSTR), compra direta (Programa de Aquisição de Alimentos – PAA) e novas fontes de energia (Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel – PNPB); por outro aconteceu uma intensificação de algumas políticas já presentes e implementadas no governo anterior (como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf), porém reformuladas e difundidas em contextos geográficos que se encontravam isolados ou com baixíssima participação dentro desses mecanismos de intervenção (Mattei, 2006; Sagourin, 2007). Além dessa (re)especialização de alguns progra-

mas, houve um comprometimento do governo em aumentar os recursos aplicados para este público na tentativa de ampliar os beneficiários diretos. Isso fica evidente no atual Plano Safra, em que foram disponibilizados R\$ 16 bilhões para agricultura familiar, o que representa um aumento de 454% em relação aos R\$ 2,3 bilhões da safra 2002/03 (BRASIL, 2010).

Uma das iniciativas de apoio criada em 2003 foi o Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar, implementado pelo Departamento de Geração de Renda e Agregação de Valor (DGRAV) da Secretaria da Agricultura Familiar (SAF), dentro do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Esta política foi planejada inicialmente para ser operada do início de 2003 até o final de 2006, mas foi renovada por mais quatro anos com a reeleição do governo (BRASIL, 2007).

É importante destacar que foram diversas as motivações para a implementação do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar. Um dos principais impulsos diz respeito à situação da agricultura familiar brasileira, que apresentava uma trajetória de especialização produtiva com a redução da autonomia e da renda deste público, proporcionando um ambiente de crescente vulnerabilidade socioeconômica para estas famílias (Ellis, 1998; Graziano da Silva, 2003; Kageyama, 2009). Nesse sentido, uma importante alternativa que passa a ser concebida pelas entidades de organização dos produtores rurais é a agroindústria familiar, uma vez que possibilita a geração de renda por meio da agregação de valor da própria matéria-prima, diminuindo a dependência dos segmentos a montante e a jusante das cadeias produtivas (Vieira, 1998; Prezotto, 1999, 2002; Wilkinson, 1999; Wilkinson e Mior, 1999).

Paralelamente, já havia no Brasil uma série de políticas públicas estaduais de agroindustrialização (Programa de Verticalização da Pequena Produção Agrícola/DF, Programa de Verticalização da Pequena Produção Agropecuária/MS, Programa da Agroindústria Familiar/RS, Programa de

Desenvolvimento da Agricultura Familiar pela Verticalização da Produção/SC, Programa da Agroindústria Familiar Fábrica do Agricultor/PR e Programa Social de Promoção de Emprego e Renda na Atividade Rural/RJ). Os resultados destas políticas estaduais demonstraram, por um lado, que a agroindustrialização poderia ser convertida em uma importante alternativa ao problema da especialização produtiva e da redução de renda na agricultura familiar e, por outro lado, que essa atividade era passível de tradução na linguagem da ação pública (Del Grossi e Graziano da Silva, 2000; Oliveira, 2000; Orsi, 2001; Raupp, 2005). Este cenário auxiliou na criação de um instrumento político comprometido com a promoção da atividade de agroindustrialização em âmbito nacional, transcendendo as iniciativas em escala estadual e municipal.

Outro fator decisivo no apoio à agroindústria familiar foi a mobilização de atores-chaves em favor da atividade. Nesse sentido, os movimentos sociais, ONGs e organizações de representação da agricultura familiar apontavam a agregação de valor como uma opção a ser assumida frente às dificuldades supracitadas. Segundo o depoimento de um gestor do programa, esta demanda estava "na pauta da Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar (Fetraf-Sul), Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA)".

O segundo ator externo ao governo que desempenhou um importante papel para afirmação da agroindústria familiar como estratégia política foi a academia, por meio da proliferação de estudos e pesquisas que apontavam para a importância dessa atividade e de sua positiva contribuição para o desenvolvimento do espaço rural (Prezotto, 1999, 2002; Wilkinson, 1999; Wilkinson e Mior, 1999; Azevedo, Colognese e Shikida, 2000). A maioria dos trabalhos apresentava seus argumentos pautando-se fundamentalmente na reali-

dade empírica do Sul do país, até porque existiam políticas específicas sendo implementadas nesses locais (Wesz Junior, Trentin e Filippi, 2008). Sob outro aspecto, foram importantes as proposições que indicavam a necessidade de pensar essas iniciativas de agregação de valor em âmbito nacional como um mecanismo de geração de emprego e renda para os agricultores familiares de todo o Brasil.

Deste modo, o reconhecimento da agroindustrialização enquanto alternativa viável à perda de autonomia e à redução da renda dos agricultores familiares por parte do poder público, das organizações de representação e da academia colaborou para fortalecer a atividade na agenda política do governo Lula. Em consequência, esse movimento conduziu a elaboração do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar (Wesz Junior, 2009).

A partir da elaboração da política, o objetivo do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar ficou definido em "apoiar a agroindustrialização da produção dos agricultores familiares e a sua comercialização, de modo a agregar valor, gerar renda e oportunidades de trabalho no meio rural, com consequente melhoria das condições de vida das populações beneficiadas pelo Programa" (BRASIL, 2004, p. 14).

O público beneficiário do Programa ficou delimitado aos "agricultores familiares, pescadores artesanais, extrativistas, silvicultores e aqüicultores, proprietários, posseiros, arrendatários, parceiros ou concessionários da reforma agrária, enquadrados no Pronaf nos grupos 'B', 'C', 'D' e 'E'" (BRASIL, 2004, 17). Considerando as regras do Pronaf, seriam beneficiados os agricultores que residem na propriedade ou em local próximo, que detêm no máximo uma área de terra de 4 módulos fiscais (6 módulos quando se tratar de pecuarista familiar), que possuem no trabalho familiar a forma predominante de exploração do estabelecimento, podendo manter ainda até dois empregados permanentes (admite-se a eventual ajuda de

terceiros, quando a natureza sazonal da atividade exigir). Paralelamente, o documento referencial apresentou um compromisso em direcionar grande parte de sua atenção ao Norte e Nordeste brasileiro, pois são as regiões com maior concentração de pobreza e um menor ritmo de crescimento econômico.

Depois de delimitar os objetivos e o público do Programa, foram estipuladas cinco linhas de ação: crédito, legislações, capacitação, tecnologia e mercado (BRASIL, 2004). A proposta é buscar combater os principais problemas e gargalos presentes no momento de implementar e de manter a atividade de agroindustrialização na agricultura familiar. Portanto, a política já é criada com o propósito de auxiliar justamente nos percalços como: a falta de recursos financeiros dos produtores, o significativo número de agroindústrias ilegais, o elevado índice de agricultores despreparados tecnicamente, a carência de máquinas e equipamentos adequados para o processamento em pequena escala e a dificuldade de identificar e articular sua produção com os mercados (Wesz Junior, 2009).

Para a implementação do Programa, os gestores federais propuseram o sistema de cogestão federativa, em que foi efetuada uma série de parcerias com os governos estaduais e municipais, além de convênios com ONGs e movimentos sociais, visando a participação das entidades no momento da implementação das ferramentas de intervenção. A ideia era ter uma política no plano federal, mas a sua efetivação ficava em grande parte condicionada à mobilização e ao comprometimento de uma série de instituições públicas e privadas estaduais e municipais, criando assim um ambiente institucional favorável para o desenvolvimento das estratégias de ação do Programa, oportunizando e ampliando as ações pela proximidade entre implementadores e beneficiários (BRASIL, 2004).

Para ampliar o espaço participativo e institucionalizado do Programa, duran-

te a sua implementação foi criada uma Rede de debate, planejamento e articulação entre a SAF/MDA e os parceiros do Programa em 2007, buscando aprofundar a discussão na temática agroindustrial e intercambiar experiências de modo a subsidiar a formalização e implementação de políticas públicas de agroindustrialização na agricultura familiar (MDA/SAF, 2009). Essa arena é composta pelos gestores da política, organizações de representação da agricultura familiar e as instituições oficiais de assistência técnica e extensão rural de todo Brasil. Neste sentido, a rede tem um papel central no feedback do Programa, pois os atores trazem as demandas locais, reordenando os instrumentos de intervenção a partir dos resultados encontrados.

Após uma breve apresentação do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar em relação aos condicionantes da sua elaboração, os objetivos gerais e o público-alvo, será problematizada a distribuição espacial dos resultados desta política pública.

Problematizando a distribuição espacial dos resultados do Programa

Como já observado, o Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar estruturou-se em cinco diferentes ferramentas ação (crédito, legislações, capacitação, tecnologia e mercado). A linha de crédito, através do Pronaf-Agroindústria, financiou 7.485 agroindústrias até 2006, beneficiando 56 mil famílias com um montante de R\$ 239 milhões. No campo das legislações, foi criado o Sistema Unificado de Atenção a Sanidade Agropecuária (Suasa), que possibilita que um produto com inspeção municipal possa ser vendido nacionalmente, e foi implementada a Resolução do Conama n. 385, a qual permite que licenciamento ambiental seja simplificado para as agroindústrias de pequeno porte (até 250m²) que comprovem o baixo

impacto e a reduzida produção de efluentes e resíduos. Em relação à capacitação, mais de 500 técnicos realizaram os cursos nas áreas de boas práticas de fabricação, gestão das agroindústrias, concepção de projetos e processamento de produtos. No que tange a adaptação de máquinas e equipamentos em escalas mínimas de produção, os resultados foram menos expressivos e concentraram-se na confecção de 31 perfis agroindustriais, que visam mostrar aos agricultores as várias situações que envolvem a criação de uma agroindústria familiar. Na linha de acesso aos mercados, foram privilegiadas as feiras internacionais (BioFach) e nacionais (Feira Nacional da Agricultura Familiar e Reforma Agrária), contando com a participação de mais de 2 mil empreendedores (BRASIL, 2007; Wesz Junior, 2009).

Entretanto, cabe destacar que uma evidência comum nas cinco linhas de ação desta política pública foi a grande concentração de beneficiários na região Sul do Brasil, com a baixíssima presença do Norte e Nordeste. Isso pode ser visto nas afirmações dos gestores sobre o crédito rural para a agroindústria familiar (Pronaf-Agroindústria), na legislação sanitária através do Suasa (90% dos municípios que buscaram a adesão estão no Rio Grande do Sul e Santa Catarina), nos perfis agroindustriais (50% deles foram baseados nas experiências empíricas coletivas de Santa Catarina) e na Feira Nacional da Agricultura Familiar e Reforma Agrária (50% dos participantes com agroindústrias familiares de 2005 a 2008 são da região Sul do Brasil).

Estas orientações não estiveram presentes somente nos resultados, mas também no momento da construção do Programa. Como pode ser percebido nas entrevistas com os gestores, a política foi planejada a partir de algumas experiências já existentes no Centro-Sul do país (programas estaduais), o que acabou, mesmo que sem uma intenção direta dos policy-makers, formatando esse mecanismo a partir de uma situação específica. Para-

lamente, as demandas realizadas pelos movimentos sociais sulistas e a sua participação na formação das linhas de ação auxiliaram na modelagem de uma feição mais distante da realidade do Norte e Nordeste. Para agravar ainda mais essa situação, o princípio de cogestão do Programa afetou essas localidades diante do desinteresse de grande parte dos Estados e municípios em trabalhar com atividades diferenciadas para o meio rural.

Mesmo reconhecendo esta direção do Programa antes de sua implementação, um argumento que tem sido frequentemente utilizado tanto pelos policy-makers como por alguns estudos acadêmicos para justificar essa configuração é que a participação expressiva do Sul é compatível com a tradição de agroindustrialização da agricultura familiar dessa região. Como foi destacado pelo gestor do Programa

o centro sul do país tem uma influência forte da colonização européia e o europeu traz a questão da agroindústria, nem que seja num primeiro momento só pra conservar os produtos pra própria família e que depois foi se expandido e começou a vender o excedente. Nas áreas do Norte e Nordeste é menos, até pelos próprios aspectos históricos da população, a origem dessas pessoas, por mais que a gente tente não colocar só na questão da origem (Gestor do Programa).

Embasando-se nesse argumento, a cultura, a descendência e a origem dos agricultores seriam os principais fatores que explicariam a presença das agroindústrias, o rumo tomado pelo Programa em análise e, automaticamente, a baixa participação do Norte e Nordeste nos resultados obtidos. Entretanto, mesmo reconhecendo o papel da cultura na difusão de algumas técnicas que envolvem a agroindustrialização – e que pode facilitar o acesso às políticas públicas específicas – é pertinente relativizar tal interpretação e trazer outros elementos que acabam influenciando esse

contexto, não resumindo-o simplesmente a apenas um fator isolado.

Nesse sentido, é fundamental entender que uma significativa parcela da Região Norte e Nordeste enfrenta uma série de dificuldades no acesso a infraestruturas que impossibilitam grande parte das atividades de processamento. Estes problemas estruturais podem ser vistos na localização das propriedades (existem vilarejos que ficam isolados e distantes de qualquer centro consumidor), na falta de energia elétrica (alguns estabelecimentos carecem de equipamentos de resfriamento para manter a qualidade dos produtos) e nas estiagens (algumas regiões permanecem por mais de seis meses sem a incidência de chuvas). Isso tudo compromete a distribuição da produção, a manutenção da qualidade da mercadoria e o cultivo da própria matéria-prima (Cerdan et. al., 1998; Valente JR e Souza, 2007; Mendes, 2009).

Diferentemente do Norte, no Sul do país grande parte dos municípios apresenta uma dimensão territorial reduzida e existe um fácil acesso entre o rural e o urbano, o que acaba fomentando a entrega de produtos do campo na cidade, construindo, assim, um importante mercado local no interior dos estados. No caso das agroindústrias familiares, esse é um dos principais meios de comercialização da produção da maioria dos empreendimentos interioranos pela facilidade e agilidade no encaminhamento dos produtos. Desta forma, grande parte dos agricultores do Norte acaba ficando à mercê de um importante instrumento para a criação e consolidação das unidades de beneficiamento da produção da agricultura familiar. Concomitantemente, a especialização das propriedades rurais no Sul do Brasil acaba criando um público consumidor de produtos artesanais que não está presente na região Setentrional (Mior, 2008).

Além disso, como a fiscalização sanitária, fiscal e ambiental dificilmente acompanha as pequenas agroindústrias do Norte e Nordeste, acaba-se mantendo a informalidade entre os estabelecimen-

tos (Tomiyoshi, 2004; Valente Junior e Souza, 2008; Mendes, 2009). Esta situação estimula a definição de um mercado fundamentalmente endógeno e restrito às suas localidades, em que a demanda pelos produtos processados da agricultura familiar fica limitada pelo baixo grau de urbanização das cidades não metropolitanas. Já a opção de entrar nos mercados mais distantes e formalizados agrega a necessidade de um investimento inicial, que nem sempre é acessível aos agricultores mais empobrecidos. Até porque, muitos agentes financeiros dificultam o acesso ao crédito a um público mais marginalizado, principalmente quando se trata de atividades não convencionais dentro do meio rural (Oliveira, 2000; Copetti, 2008).

Para inflamar ainda mais a situação, não foi implementada nenhuma política pública do governo estadual no cenário recente voltada às agroindústrias familiares ao Norte dos Estados de Minas Gerais, Distrito Federal e Mato Grosso. Diante disso, muitas federações mantêm uma assistência técnica com grandes dificuldades em trabalhar com esse tipo de produção, além de uma estrutura bancária inexperiente e mais resistente para liberar recurso para as atividades precursoras (Mendes, 2009; Cerdan et. al., 1998). Nesse sentido, não é possível desconsiderar que no Sul houve um grande avanço institucional provocado pelas políticas anteriormente implementadas, o que oportunizou uma demanda mais direcionada para essa iniciativa produtiva. Portanto, os programas estaduais criaram uma estrutura político-institucional organizativa que tem se manifestado na qualificação do quadro burocrático e na obtenção de resultados expressivos dos mecanismos nacionais, diferenciando assim as federações cobertas por políticas próprias daquelas que não foram contempladas (Raupp, 2005; Guimarães e Silveira, 2007).

Simultaneamente, a presença cada vez mais disseminada de recursos não reembolsáveis no Norte e Nordeste para a construção de pequenas agroindústrias acaba reduzindo o interesse dos agriculto-

res pelo acesso às linhas de crédito rural do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar na região. Um exemplo tem sido o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais, que tem 2/3 dos seus recursos direcionados a estas duas regiões (Leite e Wesz Junior, 2010).

Já a participação na Feira Nacional da Agricultura Familiar e Reforma Agrária, que se constitui em uma outra ação do Programa em análise, tem sido baixa porque foram privilegiados até aqui os empreendimentos mais consolidados do ponto de vista técnico e legal, sendo mais comum encontrar esse perfil no Sul do país. O que reforça esse quadro são as cotas que foram estabelecidas com base nos anos anteriores e que reduzem a possibilidade de contornar a grande participação do Centro-Sul brasileira. Por outro lado, o artesanato tem mantido a sua expressividade na região Setentrional (Prezotto, 2008).

Em suma, a baixa participação das agroindústrias familiares da região Norte e Nordeste do Brasil no Programa em destaque tem por trás uma série de condicionantes (dificuldades estruturais, reduzido peso do mercado local, carência de políticas estaduais, assistência técnica despreparada, resistência nas agências bancárias etc.) que vão além de uma diferença estritamente cultural, étnica e de descendência, embora se reconheça o seu peso. Diante dos problemas que assolam estes agricultores, é previsível que o número de iniciativas produtivas beneficiadas seja menor do que no Centro-Sul do país.

Entretanto, isso não quer dizer que a agroindústria familiar seja uma estratégia sem perspectivas na região Norte e Nordeste. Ao contrário, existe um potencial de expansão desde que se reconheça a especificidade e que se oportunizem as condições mínimas para o desenvolvimento do segmento. Como aponta Fernandes Filho (2003), com base no Censo Agropecuário de 1995/95, a Região Norte e Nordeste apresenta uma forte presença da indústria rural nos estabelecimentos familiares, alcançando 40% e 18%, respectivamente.

Entretanto, grande parte desta produção fica restrita ao consumo familiar, podendo ser expandida à medida que sejam criados e/ou fortalecidos mecanismos de intervenção que reconheçam as características e especificidades de cada território (Fernandes Filho, 2003; Sabourin, 2009).

Diante desse contexto, parece pertinente apontar que a distribuição espacial do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar não é causada somente pela "falta de vocação" de algumas regiões ou pelas suas condições estruturais, mas também pela própria estrutura da política que desconsidera parcialmente as particularidades de alguns lugares. Nesse sentido, a problemática do direcionamento dos resultados não acontece simplesmente pelo desinteresse ou despreparo das regiões em receber os mecanismos de intervenção, mas pela maneira com que o Programa reage em relação a alguns estrangulamentos e especificidades regionais. Como a política foi construída a partir de uma grande participação dos movimentos sociais do Sul e tendo por base as experiências de políticas estaduais desta região, o Programa acabou ficando fortemente formatado a estas realidade e demandas.

Portanto, não se trata de desviar o olhar sobre algumas regiões que não têm a bagagem que o Sul já agregou, mas de modificar os instrumentos de ação para que se construa um Programa mais próximo da situação atual de algumas localidades até então pouco beneficiadas. É provável que, mesmo com uma alteração e com uma atenção especial para outros locais, o Sul permanecerá majoritário. Contudo, é uma construção que precisa avançar porque não é possível tratar de forma igualitária a atividade de agroindustrialização no país, como se as regiões apresentassem as mesmas condições de se beneficiar dos instrumentos a ela dispostos. Nesse sentido, mesmo estando no documento referencial do Programa (BRASIL, 2004) a preocupação de direcionar o apoio aos espaços com maiores índices de pobreza (Norte e

Nordeste), isso não é uma tarefa simples por uma série de razões e condicionadas a qual estão expostas as localidades destacadas – como pôde ser visto acima. Obviamente, isso envolve ações de médio prazo em conjunto com outras instâncias de governo, ministérios e entidades, não podendo ser tratada isoladamente.

Considerações finais

A concentração espacial dos resultados do Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar no centro-sul do Brasil é uma fragilidade central encontrada na análise desta política pública. É importante resgatar que esse cenário não está vinculado simplesmente a uma falha na implementação do Programa ou ao desinteresse do público do Norte e Nordeste em demandar este tipo de política e de atividade, mas a uma orientação assumida pelo instrumento de intervenção nas suas fases iniciais (mesmo que de forma não intencional). Deste modo, a presença e a participação de uma série de atores sulistas, vinculados às organizações de representação da agricultura familiar, foram decisivos na construção e implementação de ferramentas de apoio mais próximas aos seus interesses.

Outro fator que reforçou essa configuração foi o formato da ação pública, pois os instrumentos de intervenção foram planejados a partir das experiências estaduais já existentes no Sul do país, o que fez com que as ferramentas estivessem mais adaptadas às características e especificidades meridionais. Além disso, a presença de políticas estaduais anteriores nestes espaços acabou favorecendo na adaptação dos instrumentos nacionais, pois já havia em muitas localidades uma "bagagem" político-institucional e organizativa que havia qualificado o quadro burocrático, ampliando a difusão do Programa e facilitando a sua implementação.

O desafio maior que está por trás dessa discussão não é simplesmente a

criação de agroindústrias familiares no Norte e Nordeste, mas a implementação de políticas públicas para o meio rural que reconheçam, valorizem e se adaptem as especificidades e diversidades da agricultura familiar no Brasil. Obviamente, esse é um desafio que se apresenta em praticamente todos os programas que buscam atuar nacionalmente com esse público (Pronaf, PAA, PDSTR, PNPB etc.), onde as experiências atuais mostram saldos posi-

tivos. Mas, o que complica a situação, no caso do processamento de alimentos, é o envolvimento da atividade com uma série de questões que fogem do domínio da maioria dos agricultores (legislações específicas, mercados diferenciados etc.) e que ainda é vista por muitos segmentos (agências bancárias, órgãos de assistência técnica, entidades de fiscalização etc.) como uma atividade urbana e/ou para grandes estabelecimentos.

Referências bibliográficas

- AZEVEDO, Paulo Roberto et. al. Agroindústrias familiares no Oeste do Paraná: um panorama preliminar. *Organizações Rurais e Agroindustriais*, v. 2, n. 1, p. 3-10, 2000.
- BRASIL. Programa de agroindustrialização da produção dos agricultores familiares. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/saf>> Acesso em: set. de 2007, 2004.
- BRASIL. Programa de agroindustrialização da produção dos agricultores familiares. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/saf>> Acesso em: set. de 2008, 2007.
- BRASIL. Plano Safra da Agricultura Familiar (2010/2011). Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/saf>> Acesso em: set. de 2010, 2010.
- CERDAN, Claire et. al. O estudo das cadeias produtivas para o desenvolvimento da agricultura familiar. In: Encontro da Sociedade Brasileira de Sistemas de Produção, 3. ,1998, Florianópolis. Anais...Florianópolis: SBSP/EPAGRI/EMBRAPA/IAPAR/UFSC, 1998.
- COPETTI, Lucia Daiana. Fatores que dificultam o acesso dos agricultores familiares às políticas de crédito rural: o caso do Pronaf-Crédito no município de Alegria-RS. 2008. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.
- DELGADO, Nelson Giordano. As relações entre macroeconomia e a política agrícola: provocações para um debate interrompido. *Estudos Sociedade e Agricultura*. Rio de Janeiro, n. 14, p. 173-180, 1999.
- DEL GROSSI, Mauro; GRAZIANO DA SILVA, José. Fábrica do Agricultor del Estado do Paraná, sur del Brasil. In: Ornas, ocupações rurais não-agrícolas: oficina de atualizações temáticas, 2000, Londrina, PR. Anais... Londrina, PR: IAPAR, 2000.
- DORIGON, Clovis. Mercados de produtos coloniais da região Oeste de Santa Catarina: em construção. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.
- ELLIS, Frank. Household strategies and rural livelihood diversification. *The Journal of Development Studies*, v. 35, n. 1, p 1-38, 1998.
- FERNANDES FILHO, José Flores. Indústria Rural no Nordeste e no Brasil e o Desenvolvimento do Espaço Rural. *Revista Econômica do Nordeste*. Fortaleza- CE, v. 32, p. 1-26, 2001.
- GUIMARÃES, Gisele; SILVEIRA, Paulo Roberto. Por trás da falsa homogeneidade do termo agroindústria familiar rural: indefinição conceitual e incoerência das políticas públicas. In: Congresso da Sociedade Brasileira de Sistemas de Produção, 7. 2007, Fortaleza, CE. Anais... Fortaleza, CE: 2007.
- GRAZIANO DA SILVA, José. *Tecnologia e agricultura familiar*. 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

- GRISA, Catia. A produção "pro gasto": um estudo comparativo do autoconsumo no Rio Grande do Sul. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.
- KAGEYAMA, Angela. *Desenvolvimento Rural: conceitos e aplicação ao caso brasileiro*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.
- LEITE, Sergio Pereira. Padrão de financiamento, setor público e agricultura no Brasil. In: Leite, S.P. (org). *Políticas Públicas e Agricultura no Brasil*. Porto Alegre, Ed. da UNIVERSIDADE, 2001, p. 53-94.
- LEITE, Sergio Pereira; WESZ JUNIOR, Valdemar João. Financiamento da política de financiamento territorial. Relatório de Pesquisa. OPPA/IICA, 2010.
- MENDES, Angelo Mansur et. al. *Cadeia agroindustrial da mandioca em Rondônia: situação atual, desafios e perspectivas*. Porto Velho, RO: Embrapa Rondônia/Sebrae, 2009.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA); SECRETARIA DA AGRICULTURA FAMILIAR (SAF). Redes Temáticas de ATER. Brasília: MDA/SAF, 2009. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/>>. Acesso em: jan. de 2009, 2009.
- MIOR, Luis Carlos. Trajetórias da agroindústria familiar rural no Estado de Santa Catarina (Brasil). In: Congresso Internacional da Rede SIAL, 4, 2008. Mar del Plata. Anais..., 2008.
- OLIVEIRA, Augusto de Andrade. "PROVE, o gosto da inclusão social": Análise da ação do poder público no processo de implementação do Programa de Verticalização da Pequena Produção Agrícola do Distrito Federal (PROVE). Dissertação, Mestrado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2000.
- ORSI, Sergio Dias. Desafios institucionais para a inserção das pequenas agroindústrias rurais no Distrito Federal. Dissertação, Mestrado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2001.
- PREZOTTO, Leomar Luis. A agroindústria rural de pequeno porte e o seu ambiente institucional relativo à legislação sanitária. Dissertação, Mestrado em Agroecossistemas, Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1999.
- _____. Uma concepção de agroindústria rural de pequeno porte. *Revista de Ciências Humanas*. Florianópolis, n. 31, p.133-154, 2002.
- _____. *A sustentabilidade da agricultura familiar: Implicações e perspectivas da legislação sanitária para a pequena agroindústria*. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2005.
- _____. Análise da participação das agroindústrias inscritas na Feira Nacional da Agricultura Familiar e Reforma Agrária. Relatório Técnico. Brasília, 2008.
- RAUPP, André. Políticas públicas e agroindústria de pequeno porte da agricultura familiar: considerações de experiências do Rio Grande do Sul. Dissertação, Mestrado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.
- SABOURIN, Eric. Que política pública para a agricultura familiar no segundo governo Lula? *Sociedade e Estado*, v.22, n. 3, p.715-751, 2007.
- _____. *Camponeses do Brasil: entre a troca mercantil e a reciprocidade*. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.
- SCHMIDT, Vanice Dolores Basso; TURNES, Valério A Alécio. Novas iniciativas de desenvolvimento em Santa Catarina: Agroindustrialização em Rede – Desenvolver. In: Lima, D.M.A.; Wilkinson, J. (org.) *Inovações nas tradições da Agricultura Familiar*. Brasília: CNPq/Paralelo 15, 2002, p. 127-154.
- TOMIYOSHI, Carlos Minor et. al. O Programa de Implantação de Micros e Pequenas Agroindús-

trias no Semi-Árido Paraibano: Instrumento de Inclusão Social. In: Congresso Brasileiro de Extensão Universitária, 2. 2004, Belo Horizonte/MG. Anais..., 2004.

VALENTE JÚNIOR, Airton Saboya; SOUSA, Jânia Maria Pinho. O Programa de Agroindústria do Banco do Nordeste – Avaliação de Resultados. In: Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural, 45. 2008, Rio Branco/AC. Anais... Brasília: SOBER, 2007.

VIEIRA, Luís Fernando. Agricultura e agroindústria familiar. *Revista de Política Agrícola*, Brasília, v. 7, n. 1, p.11-23, 1998.

WESZ JUNIOR, Valdemar João et. al. Os reflexos das agroindústrias familiares para o desenvolvimento das áreas rurais no Sul do Brasil. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, v. 6, p. 59-85, 2009.

WESZ JUNIOR, Valdemar João. As políticas públicas de agroindustrialização na agricultura familiar: análise e avaliação da experiência brasileira. Dissertação, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

WILKINSON, John. Cadeias produtivas para a agricultura familiar. *Organizações Rurais e Agroindústrias*, v. 01, nº 01, p. 34-41, 1999.

WILKINSON, John; MIOR, Luis Carlos. Setor Informal, produção familiar e pequena Agroindústria: Interfaces. *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, nº 13, p. 29-45, 1999.

Resumen: A partir del proceso de democratización de Brasil, fueron elaborados nuevos programas con la perspectiva de construir políticas diferenciadas para el medio rural. Una de las actividades que ganó respaldo y que pasó a integrar la agenda de intervención fue la agroindustrialización de la producción en pequeña escala, concebida como una estrategia de reproducción social de los agricultores familiares. El objetivo central de este artículo es analizar y problematizar la distribución espacial de los resultados del Programa de Agroindustrialización de la Agricultura Familiar. Para realizar la investigación se hicieron entrevistas semi-estructuradas con los gestores del programa, además de la consulta de documentos oficiales y otras fuentes secundarias que retratan y discuten esta política pública. En términos generales, el estudio muestra que el programa analizado obtuvo una concentración de los resultados en la región Sur de Brasil, en perjuicio del Norte y el Nordeste, demostrando que la estructura operacional de este mecanismo de intervención desconsideró las particularidades de algunas localidades en tanto que privilegió otras.

Palabras clave: políticas públicas, agricultura familiar, agroindustrialización

Résumé: parallèlement au processus de démocratisation du Brésil, de nouveaux programmes ont été développés pour construire des politiques publiques ciblées sur le milieu rural. Conçue comme une stratégie importante de reproduction de l'agriculture familiale, l'agro-industrialisation de la production à l'échelle locale c'est l'une des activités qui a gagné en importance et qui s'est vue intégrée à l'agenda politique. L'objectif de cet article consiste à analyser et à problématiser la distribution spatiale des bénéfices du Programme d'agro-industrialisation de l'agriculture familiale. À la recherche de cette fin, nous avons effectué des enquêtes semi-structurées avec les responsables du programme en plus de la consultation de documents officiels et d'autres sources bibliographiques secondaires concernant ce type de politique publique. De manière générale, notre analyse montre que les bénéfices du programme sont plus concentrés dans la région Sud du Brésil pénalisant d'autres régions comme le Nord et le Nordeste. Par conséquent, la structure opérationnelle de ce mécanisme d'intervention montre des lacunes au niveau des particularités de certaines régions géographiques en détriment d'autres.

Mots-clés: politiques publiques; agriculture familiale; agro-industrialisation de la production

Notas

2 Agroindústria familiar se refere as "formas de organização em que a família rural produz, processa e/ou transforma parte de sua produção agrícola e/ou pecuária, visando, sobretudo, a produção de valor de troca que se realiza na

comercialização” (MIOR, 2005, p. 191). Essa delimitação tem grande proximidade com o conceito que é utilizado pelas políticas públicas, mostrando uma concordância do uso do termo entre os programas de apoio e os estudos acadêmicos.

- 3 Vale destacar que já existia a experiência em âmbito federal através do “Pronaf-Agroindústria: Integração, Agroindustrialização e Comercialização da Agricultura Familiar”, mas que não chegou a ser implementado (SCHMIDT e TURNES, 2002; DORIGON, 2008).
- 4 Os grupos do Pronaf delimitam os agricultores familiares a partir da sua renda anual, sendo que em 2004 o Grupo B compreendia os produtores com até R\$ 2.000,00, o Grupo C de R\$ 2.000,00 até R\$ 14.000,00, o Grupo D de R\$ 14.000,00 até 40.000,00 e Grupo E de R\$ 40.000,00 até R\$ 60.000,00.
- 5 Nesse caso é importante advertir que a linha de agroindústria segue a tendência mais geral do Pronaf. Em 2008, por exemplo, mais de 50% do montante de recursos aplicados por todo o Pronaf foram para a região Sul do Brasil.
- 6 Em relação ao financiamento, uma importante inovação foi o Programa de Agroindústria do Banco do Nordeste, que tem alterado parte deste cenário (VALENTE JUNIOR e SOUZA, 2008).

Metodologia qualitativa em avaliação de políticas públicas: pesquisa sobre o Pronaf em Caucaia, Ceará

Qualitative methodology for public policy analysis: research
about Pronaf developed in Caucaia, Ceará

Metodología cualitativa em evaluación de políticas públicas:
investigaciones acerca del Pronaf en Caucaia, Ceará.

Une étude qualitative pour évaluer les politiques publiques:
recherche sur le Pronaf à Caucaia, au Ceará.

*Iracy Soares Ribeiro Maciel**

*Cátia Regina Muniz***

*Lea Carvalho Rodrigues****

Resumo: a partir da metodologia utilizada para a coleta de dados junto a beneficiários do Pronaf-B, em pesquisa realizada em Caucaia, Ceará, faz-se no presente artigo uma reflexão sobre como a articulação entre métodos quantitativos e qualitativos, aliados a uma perspectiva etnográfica, promove resultados mais fidedignos e esclarece de forma mais aprofundada a realidade investigada. Apresentamos uma introdução com o detalhamento da metodologia utilizada na referida pesquisa e destacamos três quesitos evidenciados durante a coleta de dados como passíveis de interpretação dúbia, caso somente um dos métodos fosse aplicado: a situação de uso e posse da terra, o estado civil e sexo do beneficiário, bem como aspectos relacionados ao gerenciamento do crédito. Apresentados os três casos, conclui-se sobre a necessidade da articulação de diferentes metodologias como requisito para avaliações mais eficientes de políticas públicas.

Palavras-chave: Pronaf, políticas públicas, metodologias qualitativas, avaliação

Abstract: Taking into account the methodology used to collect data from beneficiaries of Pronaf-B in the research carried out in Caucaia, Ceará, we reflect, in the present article, about the connection existing between quantitative and qualitative methods. We conclude that once such connection is supported by ethnographic research, it is able to promote more reliable results besides providing deeper clarification of the facts investigated. This article starts presenting an introduction, which brings details concerning the methodology used in the aforementioned research. In this section, we highlight three aspects evidenced during the data collection as possible elements to lead to misinterpretation in case only one of the methods would be applied: first, the use and the adverse possession of land, then, the marital status and sex of the beneficiary, and finally, the credit management. After presenting these three cases, we find out that it is necessary to connect different methodologies in order to promote more effective analyses of public policy.

Keywords: Pronaf, public policy, qualitative methodology, evaluation

* Mestre em Avaliação de Políticas Públicas pela UFC, trabalha no BNB-Etene, onde atua como coordenadora de estudos e pesquisas, no desenvolvimento de avaliações de políticas e programas.

** 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.

*** Mestre em Antropologia Social e Doutora em Ciências Sociais pela Unicamp, atualmente é professora Associada I, do Departamento de Ciências Sociais, da Universidade Federal do Ceará – UFC. E-MAIL: LEAUFUC@GMAIL.COM.

Introdução

A avaliação de políticas públicas no Brasil

Nas últimas décadas, a avaliação de políticas e programas governamentais vem assumindo grande relevância para as tarefas de planejamento e gestão, no Brasil, notadamente na formulação das intervenções governamentais. As metodologias de avaliação de políticas e programas têm se revelado importantes instrumentos para a tomada de decisões em relação à criação, implementação e redirecionamento das ações de governo, tendo em vista executá-las com a máxima eficiência, eficácia e efetividade possíveis. Desse modo, além de medir resultados, a avaliação possui também aspectos qualitativos quando permite conclusões sobre o valor das intervenções por parte dos avaliadores internos ou externos, bem como por parte dos usuários ou beneficiários.

Entretanto, como já enfatizado em Rodrigues (2008), é ainda um campo de reflexão e experimentação incipiente no Brasil, prevalecendo a utilização de modelos exógenos, à exceção de poucos lócus de investigação e produção de conhecimento, como o Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão – UFMA, cujas publicações estão se tornando referência na área (vide SILVA e SILVA, 2008). Também a Fundação Oswaldo Cruz - Fiocruz tem se destacado, em especial, pela produção de pesquisadores vinculados à Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, daquela mesma fundação (vide MINAYO et al, 2005). Estas abordagens trazem propostas inovadoras frente àquelas mais tradicionais, que privilegiam o caráter técnico-operativo da avaliação, aspecto já tratado com mais vagar em Rodrigues (2008), sobretudo porque consideram a política pública como resul-

tante de pressões sociais, contemplando ações e interesses diversos, além de proporem metodologias menos ortodoxas à avaliação, como a triangulação de métodos que introduz, junto aos pesquisadores brasileiros, abordagens novas no trato das políticas públicas. Isto porque tais orientações tratam de privilegiar o diálogo entre diferentes perspectivas teórico-metodológicas e a valorização do contexto¹.

As abordagens inovadoras na área de políticas públicas, no plano internacional, caracterizam-se por adotar o paradigma interpretativo, partindo do pressuposto que o conhecimento produzido é multidimensional e nega a existência de uma verdade absoluta. Dessa forma, postula que toda a explicação de sucessos e fracassos das políticas públicas é parcial. Do ponto de vista dos instrumentos metodológicos o foco tem sido: a realização de estudos etnográficos, a partir de estratégias metodológicas como estudos de situações sociais e de redes sociais, com o recurso às técnicas de observação de campo e a realização de entrevistas aprofundadas, além da aplicação de técnicas de coleta de dados qualitativos por meio de grupos focais. Com foco nos chamados *Mixed methods*, próximos à Triangulação de dados, temos Greene (2007). Uma abordagem inovadora, pautada em modelos experienciais, é proposta por Raul Lejano (2006), focada no caráter dialógico da avaliação, na integração e articulação com a ação e na percepção dos significados das políticas por diferentes audiências. Sobre os diferentes tipos de conhecimento que orientam as organizações na sua prática, temos as propostas de Dvora Yanow (2007).

Foram estas perspectivas que orientaram a pesquisa cujos dados são trazidos à reflexão neste artigo salientando, sobretudo, a importância da articulação entre técnicas quantitativas e qualitativas para a melhor compreensão dos resultados de uma política, no caso

a referente à agricultura familiar, como veremos mais adiante.

A pesquisa sobre o Pronaf em Caucaia

Com o intuito de contribuir para as discussões metodológicas na área de políticas públicas, trazemos aspectos identificados em pesquisa realizada com beneficiários do Pronaf-B, em Caucaia, Ceará², que resultou na dissertação de mestrado intitulada Avaliação da Metodologia do Agroamigo³ em Caucaia, Ceará. (MACIEL, 2009). Referida pesquisa teve como principal objetivo identificar os efeitos da exposição do Pronaf B à metodologia do Agroamigo para o aperfeiçoamento do respectivo processo de crédito. Esta análise deu-se na perspectiva dos beneficiários do Programa e de seus mediadores: Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Ceará – Ematerce; Instituto Nordeste Cidadania – Inec; Banco do Nordeste do Brasil S.A. – BNB; Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA; Secretaria de Agricultura Familiar – SAF; Secretaria Municipal de Agricultura; Sindicato dos Trabalhadores Rurais.

Para a definição da população de agricultores familiares que fariam parte da pesquisa foram adotados os seguintes cortes ou critérios: dentre os agricultores que haviam realizado pelo menos três operações de crédito no âmbito do Pronaf, foram selecionados aqueles que contrataram operação pela sistemática convencional, em Caucaia, no mês de janeiro de 2006. Em seguida, identificaram-se os agricultores deste grupo que firmaram ao menos uma dessas operações pela metodologia do Agroamigo, no decorrer de 2006 e 2007. Esta condição teve como objetivo possibilitar a comparação e a análise em relação a cada premissa da metodologia adotada, no sentido de contribuir para a melhoria do processo de crédito e, conseqüentemente, de seus resultados. Deste modo se chegou ao universo da pesquisa: uma população

de 41 famílias de agricultores pertencentes ao grupo B do Pronaf.

Os clientes assim selecionados estavam distribuídos em 16 localidades do município de Caucaia⁴, a saber: Boqueirão, Boqueirãozinho, Cabatan, Capuan, Caraúbas, Carrapicho, Feijão, Feijão de Baixo, Feijão do Meio, Ipu Corrente, Jandaiguaba, Lagoa do Barro, Pirapora, Porteiras, Umburanas e Várzea do Juá. Desse modo, o universo da pesquisa abrangeu cinco distritos. Na sede do município estão 51% da população pesquisada. O distrito de Bom Princípio conta com 32%; Guararu, com 10%; Tucunduba com 5% e Mirambé com 2%. Com essa população foi realizada a pesquisa, na forma de censo.

Como instrumentos de pesquisa foram definidos: aplicação de questionários, com questões fechadas e abertas; realização de entrevistas inicialmente pensadas como semiestruturadas, mas que tenderam a entrevistas abertas em razão da duração média de sessenta minutos, além das observações de campo.

O questionário/roteiro de entrevista foi cuidadosamente construído e melhorado pelas reflexões oriundas das leituras, da aplicação de teste-piloto e dos encontros de orientação. Entre outros aspectos importantes foram contemplados os critérios da metodologia do Agroamigo, primando-se por uma linguagem acessível ao público-alvo. Cada questão foi concebida com o intuito de compreender o que os agricultores e os diversos atores envolvidos no processo de concessão de crédito do Pronaf B/Agroamigo pensavam sobre o Programa, bem como sua visão acerca de importantes questões inerentes ao seu cotidiano.

Considerando que foram utilizados roteiros de entrevistas semiestruturadas, com um único respondente por vez, buscou-se apreender a visão de cada um sobre o processo metodológico de concessão do crédito, bem como sobre suas relações sociais, seu modo de vida e a valorização que eles dão às diversas dimensões de suas vidas: saúde, moradia,

educação, assistência médica e hospitalar, seguro de vida e poupança. Esse processo foi privilegiado tendo em vista que a entrevista é aqui considerada como “uma técnica, ou método, para estabelecer ou descobrir que existem perspectivas, ou pontos de vista sobre os fatos, além daqueles da pessoa que inicia a entrevista.” (Bauer; Gaskell, 2002, p. 65). Neste sentido, “o primeiro ponto de partida é o pressuposto de que o mundo social não é um dado natural, sem problemas: ele é ativamente construído por pessoas em suas vidas cotidianas, mas não sob condições que elas mesmas estabelecem”. Assim, é condição básica para a entrevista qualitativa a compreensão dos “mundos da vida” de cada membro do grupo abordado. Portanto, ela fornece dados essenciais para a compreensão da situação dos atores em contexto.

Como primeiro passo da execução da pesquisa, foi realizado um teste-piloto com três famílias beneficiárias do Pronaf B que, de acordo com os requisitos da avaliação, tivessem contraído financiamentos no âmbito do Pronaf B convencional e pela metodologia do Agroamigo. Esta etapa configurou-se numa experiência bastante rica, possibilitando ajustes no instrumento de pesquisa, seja pela inclusão, exclusão ou alteração de questões, assim como a disposição sequencial das perguntas. Na oportunidade, melhorou-se ainda o texto e a linguagem utilizados na formulação das questões, com vistas a estabelecer melhor comunicação com o público-alvo.

Nessa perspectiva, o questionário semiestruturado além de contemplar questões totalmente abertas, ofereceu espaço para os porquês, comentários e justificativas, além de outras respostas. Assim, durante a realização do trabalho procurou-se articular aspectos de caráter qualitativo aos dados de natureza quantitativa coletados. Como mencionado, trata-se de uma tendência atual que pode agregar importantes elementos ao estudo, além de enfatizar a interdisciplinaridade do processo avaliativo.

Para a consecução da pesquisa buscou-se a colaboração dos técnicos de campo da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater), os quais ajudaram a elaborar os roteiros de viagem, bem como indicaram lideranças locais que poderiam auxiliar na difícil tarefa de encontrar as pessoas, uma vez que nos endereços constantes dos relatórios da instituição de crédito havia apenas o nome da localidade. Certamente não teria sido possível chegar a todos os clientes, não fosse a presteza das lideranças locais que muito contribuíram nesta empreitada. Com o seu apoio, foram percorridas as diversas localidades do município, sob sol e calor fortes, que, entretanto, não arrefeceram a instigante busca de conhecer esses agricultores, seu modo de vida e como desenvolvem suas atividades produtivas, bem como perceber a realidade socioeconômica e cultural que os cerca.

Nessa jornada, surgiram alguns obstáculos, a exemplo da elevada incidência de apelidos ou de nomes substancialmente diferentes dos oficiais (20%), que dificultaram o acesso aos agricultores selecionados. Todavia, à exceção de um agricultor que se mudara para São Paulo, todos os demais foram entrevistados pessoalmente.

De um modo geral, as entrevistas ocorreram no domicílio dos agricultores e, frequentemente, na presença de outros membros da família: cônjuge, filhos e netos. Casualmente, ocorreu o contato com pessoas selecionadas para a pesquisa e ainda não entrevistadas, por ocasião da realização de outras entrevistas.

Em algumas localidades foram constatados vínculos de parentesco entre os agricultores constantes do universo da pesquisa, indicando que, ao buscarem o financiamento, eles não o fazem de forma isolada, mas convidam os seus parentes e vizinhos.

As famílias envolvidas na pesquisa nos recebiam sempre muito bem e procuravam responder com paciência e interesse às dezenas de perguntas formuladas,

a despeito de, em algumas delas, terem demonstrado tênue compreensão acerca do assunto tratado, sobretudo quando se discorria sobre questões distantes de sua realidade e prática cotidiana. Uma das questões, por exemplo, era sobre qual deveria ser o papel da associação comunitária local e esta se mostrava uma indagação inesperada e de difícil resposta para muitos. O mesmo ocorria quando eram inquiridos acerca do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS)⁵: entre os poucos que afirmaram já ter ouvido falar do referido conselho, a maioria o fazia de modo bastante vago.

Houve certa desconfiança e receio por parte de uma família que estava em situação de inadimplência. Vale registrar que, embora de posse dos dados cadastrais dos entrevistados e de suas operações de crédito, procuramos não identificar previamente os agricultores cuja operação encontrava-se irregular, a fim de não sermos influenciadas por este fato e assim evitar qualquer preconceito por ocasião da abordagem e diálogo com cada um.

Todavia, de modo geral, os inadimplentes evitaram o contato para a entrevista, o que exigiu diversas tentativas, por meio de visitas à casa e/ou ao local de trabalho (cerca de 20% da população-alvo da pesquisa trabalha para terceiros). Estes apenas concederam a entrevista quando conquistada a confiança de familiares, ao perceberem a natureza do trabalho que estávamos realizando, que deixava claro não se tratar de cobrança do crédito.

A obtenção de dados quantitativos sobre as atividades profissionais extra-agricultura, por exemplo, somente tornou-se possível em razão da metodologia adotada, que privilegiou a ida do pesquisador a campo e uma maior proximidade com o universo de relacionamentos e sua dinâmica social.

Tivemos conhecimento, por intermédio do assessor de microcrédito rural da região, que algumas pessoas o procuraram a fim de recomendar-lhe cuidado ao responder a pesquisa que estava sen-

do realizada, em razão da ocorrência, na pesquisa, de diversas perguntas acerca da qualidade de seu trabalho. Fatos como este revelam o receio de alguns beneficiários do programa de que suas respostas possam prejudicá-los em financiamentos futuros, o que pode implicar conclusões enviesadas.

Uma das entrevistas mais longas e interessantes apenas se tornou possível quando do retorno à casa da entrevistada em horário mais favorável, haja vista que, em razão de seus afazeres domésticos, não foi possível realizar a entrevista por ocasião da visita inicial. Naquele momento estava bastante ocupada, preparando o almoço para os filhos poderem sair para a escola. Do ponto de vista do interessado na pesquisa, o retorno do entrevistador em momento mais propício é um diferencial que pode aferir qualidade à metodologia e permitir a consecução dos objetivos desenhados, à medida que são consideradas as vicissitudes e a dinâmica da vida no campo, em meio a imprevistos, informações dúbias, conflito de interesses e temores dos entrevistados.

Além dos citados agricultores, a pesquisa abrangeu outros atores do processo de crédito do Pronaf B: membros do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), através da Secretaria de Agricultura Familiar (SAF); Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Caucaia; Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater); gestores do programa no BNB, envolvendo os da Direção Geral e aqueles das agências; Instituto Nordeste Cidadania (Inec), que operacionaliza o Agroamigo, incluindo gestores, monitores e assessores de microcrédito do Programa.

As entrevistas com estes atores foram iniciadas antes mesmo de concluída a fase de pesquisa com os agricultores, o que possibilitou confrontar assuntos por estes suscitados, observando, em cada caso, as congruências e divergências existentes no processo de concessão do crédito.

Para efeitos de reflexão sobre a me-

todologia empregada, este artigo apresenta, a seguir, aspectos qualitativos dificilmente apreensíveis, não fosse a realização das entrevistas no âmbito da dinâmica sociocultural dos atores, a partir de uma intenção etnográfica. A metodologia permitiu observações e constatações suscitadas pelo contato pessoal e diálogo detalhado que transcendeu às questões postas, de modo a revelar pontos importantes que vieram a enriquecer os resultados da pesquisa.

A visita às comunidades e às residências das pessoas trouxe dados claros sobre a realidade socioeconômica e cultural em que vivem essas famílias, mostrando, entre tantos aspectos, a significativa desigualdade existente entre elas mesmas, um público que é tratado, tanto pela literatura acadêmica como pelas instituições públicas e financeiras, como relativamente homogêneo.

Como é de praxe num trabalho de pesquisa, encontra-se um amplo espectro de dados acerca do que se investiga, mas também se apreendem informações quanto a aspectos inimagináveis até então. Nesse contexto, destaco três aspectos em que a pesquisa etnográfica e a abordagem qualitativa revelaram ângulos não evidenciados pela mera resposta às questões apresentadas. Foram atributos revelados no levantamento de dados sobre: 1) uso e posse da terra; 2) estado civil e sexo do beneficiário; 3) gerenciamento do crédito.

Situação de uso e posse da terra

Com relação ao uso e posse da terra por parte desses beneficiários do Pronaf B, constatou-se que 71% dos entrevistados declararam ter casa própria, apesar de a terem construído, muitas vezes de taipa, em terreno alheio, de patrões, ex-patrões ou parentes. Não seria possível esta aferição apenas pela resposta às questões previamente elaboradas, princi-

palmente se as entrevistas tivessem sido executadas por terceiros.

Constatou-se que, em Caucaia, existem diversas famílias que residem há várias décadas em fazendas de localização privilegiada no município, onde trabalham e têm permissão para morar, e, no entanto, não possuem energia elétrica em suas casas. As indagações feitas em campo levaram à informação de que os gerentes das fazendas ou seus proprietários não autorizavam a instalação da energia elétrica, o que, para o informante, se devia a "uma estratégia para expulsar esses moradores. E estão conseguindo, pois do total de 11 famílias naquela fazenda, restaram apenas quatro". Sem sucesso, a concessionária estadual do serviço já havia realizado três tentativas de instalação, no âmbito do Programa Luz para todos.

Outro caso diz respeito a uma família que morava em casa construída para os trabalhadores na propriedade onde funcionava uma cerâmica e que não permitiu a entrada das pesquisadoras. A entrevista só ocorreu porque uma pessoa se dispôs a avisar a agricultora, em sua casa, e esta se deslocou até o portão, sendo a entrevista realizada do lado de fora da propriedade.

Numa abordagem qualitativa, referidas constatações transcendem o resultado numérico alcançado. Assim, além de obter o percentual de famílias sem energia elétrica, desvendamos possíveis motivos para aquelas famílias permanecerem sem acesso à energia elétrica e sem conforto, apesar da concessionária, por meio do Programa Luz para Todos, já haver realizado várias tentativas de instalação.

Vale lembrar a conclusão de Holanda (2006 p. 269): "a abordagem qualitativa adota uma visão holística em que a estrutura e a dinâmica do conjunto são mais importantes que o relacionamento entre variáveis isoladas". Dessa forma interpretam-se os fenômenos, "a partir de uma análise ricamente descritiva, que se contrapõe àquela dos modelos altamente simplificados e relativamente abstratos da avaliação quantitativa".

Desta perspectiva, tem-se nos resultados da pesquisa em foco que ao responderem sobre a suficiência, em termos de tamanho, da terra que cultivavam eles deixaram claro que não careciam de maior quantidade de terra por não possuírem capacidade operacional para cultivar uma área maior. A maioria das famílias produz e comercializa galinhas, milho, feijão e mandioca. Algumas culturas desenvolvidas, tais como jerimum, destinam-se totalmente ao consumo da família. De um modo geral, desenvolvem suas atividades em até meio hectare de terra alheia, sob determinados condicionantes, num contexto em que nem os proprietários nem os usuários tratam adequadamente o solo.

No que concerne ao volume e ao valor da produção, bem como aos níveis de produtividade e demais controles gerenciais, constatou-se que há desconhecimento generalizado sobre estes itens, de forma que referidas informações só foram possíveis de ser levantadas e construídas com a ajuda da pessoa responsável pela entrevista.

Estado civil e sexo do beneficiário

De forma análoga, a questão relacionada ao estado civil dos sujeitos da pesquisa revelou que 75,6% dos entrevistados são casados e os demais são solteiros, viúvos ou separados. Vale registrar que, para efeito desta pesquisa, foram considerados casados todos aqueles que vivem maritalmente, com ou sem a formalização legal da união. Sendo esta uma das primeiras perguntas, observou-se que várias pessoas diziam-se solteiras e, no decorrer da conversa, revelavam a existência de um companheiro. Fato que suscitou dúvidas a serem esclarecidas.

Posteriormente, na entrevista com o assessor de microcrédito, chegou-se à mais provável explicação para esse estranho fato. Segundo ele, a começar pela

elaboração da proposta de crédito, toda a documentação deve manter coerência com a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), inclusive quanto ao estado civil do proponente. Ocorre que, segundo ele, algumas pessoas se declaram solteiras na tentativa de obter financiamento do Pronaf tanto por intermédio de um dos cônjuges quanto pelo outro.

A abordagem qualitativa permitiu conhecer a razão pela qual determinada família recebia três benefícios da Previdência Social. Assim é que, além da aposentadoria rural de ambos os cônjuges, a mulher continuava recebendo pensão de seu falecido marido.

De outra forma, a pesquisa revelou que 68% da população pesquisada é composta por mulheres. Isso aguçou a curiosidade no sentido de identificar as razões desse fato, mormente porque esse percentual é 55% superior àquele encontrado na base de dados do BNB como um todo para esse público, em 2008.

No entanto, a análise dos dados evidencia que as motivações que concorrem para esse elevado percentual de mulheres que contraem financiamento não estão exatamente relacionadas a políticas afirmativas ou a processos emancipatórios inerentes à questão do gênero, mas a situações familiares particulares, não raro sob determinação dos respectivos maridos ou companheiros. Assim, muitas foram em busca do financiamento porque assim quiseram seus maridos ou companheiros, uma vez que se diziam ocupados com outras atividades ou não tinham paciência para reuniões ou ainda para tentar ocultar condicionantes que impossibilitariam o crédito, a exemplo de distorções relacionadas ao limite de renda familiar, conforme regras do Programa.

Ainda assim, para essas mulheres, os financiamentos do Pronaf contribuem para a sua emancipação, além de serem de grande valia para a melhoria da renda e da autoestima. Uma delas afirmou que é muito importante "porque dá um trabalho a mais do que o roçado, se ocupa e evita até doença".

Gerenciamento do crédito

Como se percebe, tais evidências não seriam conhecidas não fosse a completude do método adotado. Nesse sentido, a envergadura metodológica possibilitou ainda constatar que os beneficiários, além de não praticarem controles gerenciais mínimos, dão pouca importância a essa tarefa. O que prevalece é o modo como sempre realizaram suas atividades, sem preocupação com cálculos ou anotações. Para tanto, possivelmente um dos fatores importantes é o alto índice de analfabetismo entre os entrevistados: cerca de 30%. Quando, eventualmente, identificamos algum tipo de registro ou controle, referidos procedimentos eram realizados por um filho alfabetizado, em geral cursando uma das séries intermediárias do Ensino Fundamental.

Esse contato pessoal, na residência do entrevistado, na perspectiva da abordagem qualitativa, possibilitou identificar casos como o de dona Ana que, sendo analfabeta, constituiu seu companheiro como procurador para fins dos financiamentos do Pronaf.

Outra observação relevante é que vários dos entrevistados reproduzem fielmente o discurso do assessor por ocasião das reuniões de divulgação do programa. Dona Ana repetiu inúmeras vezes que deveria pagar o financiamento com a renda da atividade financiada, no entanto, na prática, não vendia suas galinhas, pois as consumia na própria família, composta de 15 filhos e cinquenta netos. Depreende-se, então, que quitava as parcelas com outras rendas, a exemplo daquela oriunda da previdência social.

A abordagem qualitativa nesta pesquisa permitiu conhecer o pensamento de outra entrevistada sobre a noção de propriedade dos itens financiados. Quanto às galinhas adquiridas com recursos do financiamento, ela dizia que apenas as

considerava como suas depois que pagava totalmente ao Banco.

Outra questão em que a simples resposta ao questionário não teria produzido resultados satisfatórios diz respeito à renda obtida com a atividade financiada. De um modo geral, os agricultores não têm a prática do cálculo, tampouco se interessam por realizar minimamente esses controles. Dizem que têm lucro porque "sempre vai ficando alguma coisa". Em razão disso, para cada um dos entrevistados, tivemos que realizar o cálculo das rendas agropecuárias e não-agropecuárias.

Dona Maria, uma das entrevistadas, durante aproximadamente uma hora, respondeu a todas as perguntas com muita ansiedade, como se quisesse fazê-lo de um fôlego só, tal como se estivesse enfrentando um teste de aptidão, com vistas a habilitar-se à renovação do financiamento.

Vários dos beneficiários do Pronaf realizavam, regularmente, financiamentos pelo programa de microcrédito urbano do BNB, o Crediamigo⁶. Foram encontrados clientes que já contrataram sete e até 21 operações neste programa. Nestes casos, eles dizem que "jogam com o dinheiro de uma coisa para outra". Isto mostra, conforme ratifica Brusky (2004): que há uma acentuada imbricação do negócio com o lar, de modo que é difícil a separação dos dois fluxos.

Observando a tessitura dos relacionamentos nos mínimos detalhes, constata-se casos em que o primeiro financiamento do Pronaf havia sido realizado tendo como um dos objetivos atender, posteriormente, a exigência de pelo menos um ano de experiência, estabelecida pelo Crediamigo.

Em relação à Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), a metodologia utilizada para a pesquisa revelou que, embora seja um direito do agricultor familiar, a maioria dos clientes não tinha cópia do documento que lhe dá acesso ao crédito.

to, entre outros benefícios. Ao ser confeccionada, a DAP, que distingue o agricultor familiar, seguia diretamente para a instituição financeira, quando deveria ser retida apenas uma cópia do referido documento.

Ao realizar as entrevistas, a atenção era dada a todo o contexto familiar. Assim, foi possível observar também que os itens financiados existiam, de fato, em praticamente todos os casos, o que vai de encontro à fala de vários participantes da pesquisa, que afirmavam a existência de "pessoas que fazem o financiamento para uma coisa e gastam com outra". Porém, não foi identificado se conheciam alguma situação real que motivasse a afirmação, ou se, também neste caso, repetiam o discurso do assessor.

Esse contato pessoal possibilitou a identificação daqueles clientes que trabalham fora da propriedade rural, na sede do município ou em Fortaleza, exercendo atividades remuneradas diversas, como frentista, diarista ou babá. Por esta razão, apenas foi possível entrevistá-los nos finais de semana, agendando previamente o encontro.

Alguns entrevistados perceberam e consideraram muito importante o rigor metodológico do processo de seleção para o crédito do Pronaf B. Segundo eles, os critérios ajudam a melhorar a adimplência e que isso repercute em melhores oportunidades para a comunidade, uma vez que, assim, o crédito não será suspenso em decorrência de altas taxas de inadimplência. Compreendem que, devido a essa regra, aqueles que não pagam podem prejudicar outras pessoas da comunidade. No entanto, houve relatos de atrasos no pagamento unicamente por falta de orientação, bem como testemunhos de que, em razão das dificuldades financeiras cotidianas, quanto mais prazo pior, já que "se demora muito a pagar, gasta o dinheiro".

Considerações Finais

Esta experiência de avaliação do Agroamigo, embora ainda não seja sistemática nem integrante do processo de planejamento e desenvolvimento do Pronaf como política pública, reveste-se de singular importância à medida que possibilitou ouvir diferentes sujeitos do referido processo de crédito, agregando dados, informações e conhecimento. A base de dados abrange os principais atores envolvidos na operacionalização do Pronaf B/Agroamigo, podendo, portanto, oferecer subsídios para o aperfeiçoamento do Programa, seja na elaboração ou na execução, sob a perspectiva da efetividade social da política para o usuário final: seus beneficiários no meio rural, bem como para o desenvolvimento de novos instrumentos de avaliação.

Os resultados do trabalho em referência se destinam aos chamados stakeholders⁷ do Pronaf, como o próprio Banco do Nordeste, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Banco da Amazônia, Banco do Brasil, as Emater e sindicatos de trabalhadores rurais, além de pesquisadores que se ocupam da agricultura familiar e do Pronaf e à sociedade em geral.

Nessa perspectiva, destacamos importantes contribuições dessa pesquisa: em primeiro lugar, apresenta uma proposta de avaliação da metodologia do Agroamigo e depois constata resultados buscados com a implementação do programa de microcrédito rural, bem como fornece subsídios para o melhor desempenho do Agroamigo e do Pronaf.

Por fim, há que se considerar a condição de uso e posse da terra como um empecilho ao desenvolvimento desses agricultores, uma vez que, de modo geral, desenvolvem suas atividades em até meio hectare de terra alheia de baixa qualidade.

Referências bibliográficas

- BAUER, Martin W. & GASKELL, George. *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som. Um manual prático*. Petrópolis, RJ, Vozes, 2002.
- BRUSKY, B. O cooperativismo de crédito mútuo em Chapecó. In: ABRAMOVAY, R. (Org.). *Laços Financeiros na luta contra a pobreza*. São Paulo: Annablume, 2004.
- CRESWELL, John W; CLARK, Vicki L. *Designing and Conducting Mixed Methods Research*. Thousand Oaks, California: Sage Publications, 2007.
- GREENE, Jennifer C. *Mixed Methods in Social Inquiry*. San Francisco: Jossey-Bass, 2007.
- HOLANDA, Nilson. *Avaliação de Programas. Conceitos básicos sobre a avaliação "ex post" de programas de projetos*. Rio, São Paulo, Fortaleza: ABC Editora, 2006.
- MACIEL, Iracy Soares R. *Avaliação da Metodologia do Agroamigo em Caucaia – CE*. Fortaleza: Banco do Nordeste, 2009.
- MINAYO Maria Cecilia S.; ASSIS, Simone G.; SOUZA, Edinilsa R. (org.) *Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005.
- RODRIGUES, Lea Carvalho. "Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais". *AVAL- Revista Avaliação de Políticas Públicas*, no. 1, jan-jun/2008.
- SILVA E SILVA, Maria Ozanira da. "Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa". In: Maria Ozanira da Silva e Silva (org.), *Pesquisa avaliativa: aspectos teórico-metodológicos*. São Paulo, SP: Veras Editora; São Luis, MA: GAEPP (Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas Direcionadas à Pobreza), 2008, p.89 - 177.
- YANOW, Dvora. "Translating Local Knowledge at Organizational Peripheries", *British Journal of Management*, Vol. 15, S9-S25 (2004).

Resumen: a partir de la metodología utilizada para recopilar datos de los beneficiarios del Pronaf-B, en una encuesta realizada en Caucaia, Ceará, presentamos en este artículo una reflexión sobre la relación entre los métodos cuantitativos y cualitativos, en combinación con una perspectiva etnográfica y sobre como esto promueve resultados más fiables y explica con mayor profundidad la realidad investigada. Se presenta una introducción con los detalles de la metodología utilizada en la investigación inicial y destacamos tres puntos percibidos durante la recopilación de datos, con posibilidad de interpretación discutible, una vez que uno apenas de los métodos fuera aplicado: la situación del uso y tenencia de la tierra, el estado civil y sexo los beneficiarios, así como los aspectos relacionados con la gestión del crédito. Presentados los tres casos, se concluye por la necesidad de una combinación de diferentes metodologías, como requisito para una evaluación más eficiente de políticas públicas.

Palabras clave: Pronaf, políticas públicas, métodos cualitativos, evaluación

Résumé: à partir de l'étude qualitative utilisée pour collecter des données auprès des bénéficiaires du Pronaf-B au cours des recherches réalisées à Caucaia, au Ceará, on envisage dans cet article comment l'intégration entre des études quantitatives et qualitatives, associées à une perspective ethnographique, accorde des résultats plus fiables ainsi qu'une vision plus claire et profonde de la réalité étudiée. On présente dans cet article une introduction où il y a des détails concernant la méthodologie utilisée lors de la recherche. Cette présentation met en relief trois aspects considérés comme des éléments qui pourraient amener à des compréhensions dubitatives dans le cas de l'application d'une seule méthode: l'occupation et possession adversative de la terre, l'état civil et le sexe du bénéficiaire, et la maîtrise du crédit. Suite à l'exposition de ce trois cas, on constate qu'il faut établir des connexions entre des différentes méthodes en quête d'évaluations de politiques publiques qui soient plus efficaces.

Mots-clés: évaluation, Pronaf, politiques publiques, étude qualitative

Notas

- 1 O termo inglês stakeholder designa uma pessoa, grupo ou entidade com legítimos interesses nas ações e no desempenho de determinada organização. Disponível em: <http://www.knoow.net/cienceconempr/gestao/stakeholder.htm>. Acesso em: 6 mar 2011.
- 2 Esta perspectiva originalmente desenvolvida por Norman Denzin, no início da década de 1970, foi um passo importante para firmar a pesquisa qualitativa nos Estados Unidos, e está na base de propostas como a dos chamados Mixed Methods e a incorporação do paradigma hermenêutico na avaliação de políticas. Mais que isto, a abertura agora é para a convivência de diferentes paradigmas na análise, como a proposta presente na perspectiva dialética de Greene (2007), bem como na de Creswell & Clark (2007).
- 3 A pesquisa teve como principal objetivo avaliar a metodologia do Agroamigo como proposta de qualificação do crédito do Pronaf B. Nessa perspectiva, buscou-se compreender aspectos relacionados aos pressupostos metodológicos, principalmente quanto à agilidade e adequação do crédito, índices de adimplência, como também produção, renda, condições de vida e nível de organização.
- 4 O Agroamigo é o Programa de Microcrédito Rural do BNB, que atende os beneficiários do Pronaf B por meio de profissionais especializados, nas próprias comunidades rurais, viabilização do crédito adequada à necessidade de cada agricultor familiar, bem como orientação e acompanhamento, conforme o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo e Orientado (PNMPO).
- 5 O município de Caucaia pertence à região metropolitana de Fortaleza, capital do estado do Ceará, e, de acordo com o Censo IBGE 2010, possui 286.446 habitantes. Caucaia possui sete distritos, além da sede: Bom Princípio, Guararu, Mirambé, Tucunduba, Catuana, Sítios Novos e Jurema.
- 6 O CMDRS é um órgão de deliberação colegiada, de caráter permanente, descentralizado e participativo. De acordo com o Decreto da Presidência da República nº 3.508, de 14.06.2000, o CMDRS “manterá a paridade entre os membros do poder público municipal e da sociedade civil”. Referido decreto dispõe sobre o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS), órgão colegiado integrante da estrutura regimental do MDA que tem como principal objetivo desencadear um processo coletivo de planejamento das prioridades relativas ao desenvolvimento do meio rural.
- 7 Programa de Microcrédito do BNB com clientela predominantemente urbana e informal, o Crediamigo concede empréstimos que se iniciam com valores que variam de R\$ 100,00 a R\$ 6.000,00. O limite do financiamento para cada cliente pode evoluir de acordo com o crescimento e as necessidades de investimento do negócio, podendo chegar a R\$ 15.000. Disponível em: www.bnb.gov.br. Acesso em: 6 mar 2011.

A pedagogia de alternância e sua aplicação no projeto de educação rural implantado pelo governo do Paraná: as casas familiares rurais

The alternation pedagogy and its application in rural education project implemented by a government of southern Brazil: the rural family homes.

La pedagogía de alternancia y su aplicación en el proyecto de educación rural implantado por el gobierno de Paraná: las casas familiares rurales

La pédagogie de l'alternance et son application dans un projet d'éducation en milieu rural mis en œuvre par le gouvernement du sud du Brésil: les maisons familiales rurales.

*Andreia Terzariol Couto**

Resumo: O artigo apresenta as estratégias abordadas pelo plano de capacitação de profissionais da educação do estado do Paraná, Brasil, a partir da abordagem do ensino de Língua Portuguesa, Inglesa e suas Literaturas, e Artes, tendo em vista a Pedagogia da Alternância, contemplando a realidade dos alunos que frequentam as Casas Familiares Rurais.

Palavras-chave: educação do campo, pedagogia da alternância, casas familiares rurais, agricultura familiar.

Abstract: The subject of this paper is to present some strategies used by educational development teachers of the state of Parana, Brazil, by the knowledge area of Arts, Portuguese and English Language and Literature. The theoretical support is based on the Alternation Pedagogy, and the Rural Familiar Houses.

Key-words: rural education, alternation pedagogy, rural familiar houses, familiar agricultura.

* 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 Culturas Empresariais – IFCH – Unicamp. E-mail: atcouthotmail.com

Introducción El presente trabajo tiene como objetivo presentar algunas consideraciones sobre el trabajo que viene siendo desarrollado en el Estado del Paraná, Brasil, acerca de la Educación de Campo y del proyecto implantado llamado Casas Familiares Rurales. Se trata de una educación direccionada a la niñez y a los adolescentes hijos de agricultores, teniendo como propuesta pedagógica la Pedagogía de Alternancia.

En Brasil, las CFRs existen hace 3 décadas, habiendo sido iniciadas las primeras experiencias en el Estado de Espírito Santo. De acuerdo con Sandri (2004), "Las Casas Familiares Rurales se incluyen en un contexto que privilegia la alternancia entre la educación y la vida familiar, visando una calidad mejor para el alumno del campo, en el sentido de resaltar las disciplinas que atiendan a sus necesidades". Existen hoy en el Estado de Paraná 36 Casas Familiares Rurales.

Las Casas Familiares Rurales: de la experiencia francesa para el campo brasileño

Las Casas Familiares Rurales surgieron en Francia en la década de 1930 para atender a las necesidades de los niños y jóvenes, hijos de agricultores, que carecían de una educación proyectada a su realidad, una vez que ésta se quedaba impregnada de prácticas y valores distintos de los jóvenes urbanos. La Pedagogía de Alternancia fue elaborada y colocada en práctica para intentar atender a ésta escuela distinta. Según Sandri (2004),

La Pedagogía de Alternancia es una propuesta pedagógica que surgió en Francia en el año de 1935, para ofrecer una escuela diferente para agricultores y sus familiares. Tiene como principios la alternancia de períodos entre la escuela, la propiedad donde residían y la participación de toda la familia. El desarrollo

rural es comprendido en sus diferentes dimensiones, ultrapasando los límites del crecimiento económico para la dimensión socio-cultural y ambiental. Se manifiesta al alcanzar los avances deseados por: los alumnos, sus familias, educadores e instituciones envueltas en la práctica educativa (p. 5).

Todavía de acuerdo con Sandri (op. cit.),

La propuesta pedagógica de las CFRs se asocia a la educación, trabajo y desarrollo en el medio rural como un proceso dinámico que engloba familia, escuela y comunidad. La familia, a través de la Asociación Local, participa del mantenimiento de la escuela, de la definición del calendario escolar y del contenido educativo. El alumno elabora un plan profesional y tiene la oportunidad de practicar éstos conocimientos en su propiedad con el debido acompañamiento de los educadores. Sin embargo, destacamos que la práctica pedagógica desarrollada en la Casa Familiar Rural del municipio de Reserva adquiere el formato de ésta realidad, de acuerdo con los datos específicos de la Agricultura Familiar y de la sociedad local. Las posibilidades y límites encuentran las condiciones, no sólo en la organización institucional de una escuela de ésta naturaleza, como también en las dudas y convicciones de los agricultores familiares allí existentes. El formato de la CFR es, por lo tanto, resultado de la interacción de los actores locales (p. 9).

La implantación de las Casas Familiares en Brasil sucede en el contexto de varios movimientos de acción popular, con énfasis a los métodos utilizados por Paulo Freire, creados a mediados de la década de 1960. Según Sandri (op. Cit.),

Fue en este contexto que la pedagogía de alternancia tuvo su entrada en el Estado de Espírito Santo, en el año de 1968, partiendo de una ramificación de Italia.

Según Caliarì (2002, p. 85-86), el jesuita, padre Humberto Pietrogrande, ingresó en la búsqueda de oportunidades que pudieran amenizar las dificultades enfrentadas por los inmigrantes italianos que ocupaban la región sur del Estado de Espírito Santo. El autor cita esta experiencia en el ámbito de las prácticas de trato religioso, social y político, de carácter transformador. Estas prácticas tuvieron sus raíces en una nueva dirección creada por la Iglesia Católica, en reacción al avance del capitalismo internacional y al discurso de la modernización en el campo. Así, la nueva práctica pedagógica vino a contraponerse a la educación tradicional del medio rural utilizada como instrumento de implantación del modelo tecnológico agroexportador en el período militar. Esa forma educativa se expandió por los Estados de Minas Gerais, Bahia, São Paulo y en más de una docena de Estados del Norte y Nordeste brasileño.

En la región Sur, la Pedagogía de Alternancia se torna conocida a través de la implantación de las CFRs – Casas Familiares Rurales, en el Suroeste de Paraná en 1987, en los municipios de Barracão y Santo Antonio do Sudoeste, con la discusión de los agricultores y la participación de las comunidades. Sus registros atribuyen el origen de la propuesta pedagógica a una inspiración buscada directamente en la experiencia francesa, por agricultores y autoridades locales, que instalaron la primera Casa Familiar en 1989, en el municipio de Barracão. (...) haciendo un análisis más profundo, constatamos que la historia de las CFRs tuvo inicio en discusiones y experiencias anteriores, desencadenadas por un movimiento social, representado por ASSESO-AR - Asociación de Estudios, Orientación y Asistencia Rural (p. 94).

El surgimiento de las CFR en Francia tiene su explicación por que ocupan los agricultores, en aquel país, una situación bastante particular, recibiendo una

atención considerable de la clase política. Grande potencia exportadora de productos agrícolas – la segunda del mundo, el país siempre estuvo atento a esa clase profesional (Hervieu, 1996, p. 3). Pero, sin embargo, ni todos los teóricos apuntaron para una situación confortable para los agricultores franceses: Mendras (1984), proclamaba que Francia veía desaparecer una civilización milenar, un modo de vida pautado en el campesinado. De una forma o de otra, Francia siempre estuvo atenta a las necesidades de los agricultores y tal vez sea éste el país que más atención dió nuevamente a ésta categoría, sea en la forma de políticas adecuadas al sector, sea en la preocupación con el estatus del agricultor en su propio medio, su fijación en el campo, o formas de educación adecuadas a su interés y permanencia de lo que llama Lamarche (1993) de "exploración agrícola". En éste contexto, las Casas Familiares Rurales se encuadran como una alternativa para que los jóvenes hijos de agricultores no tengan solamente una educación que atiende a las ansiedades de su realidad, mas que también les haga posible permanecer en el campo y así, dar continuidad al trabajo de sus padres. Más tarde, otras alternativas vendrían a juntarse a ésta, con propósitos semejantes: como permanecer en el campo, pero no necesariamente trabajando con agricultura (Béteille, R., 1994; Couto, 1999; Schneider, 2003).

En América Latina, muchas fueron las discusiones teóricas acerca del desarrollo de la población rural, nada raras las pautas con visiones dualísticas y distorsionadas de la realidad, en las cuales la grande diversidad existente no era observada así como su origen, estructura e interpretaciones culturales. Los campesinos, su lucha por la tierra y las características de su economía, habían sido, en el pasado, un aspecto relativamente marginal de los estudios históricos y económicos de las sociedades latino americanas, a pesar de su importancia demográfica y social (Chonchol, 1994, p. 386).

Las Casas Familiares Rurales como una alternativa para a educación en el campo

Es en éste contexto y dando continuidad al proyecto que viene siendo desarrollado por el Estado de Paraná junto a las CFRs, que fue realizado, en el mes de abril de 2007 el IV Encuentro de las Casas Familiares Rurales del Estado de Paraná, Programa de Capacitación de los profesionales que actúan junto a las CFRs, con el intuito de evaluar periódicamente el trabajo que viene siendo hecho por los profesionales que actúan en las CFRs. En éste encuentro, además de la evaluación hecha por los profesores, técnicos agrícolas y educadores, fueron realizadas palestras, debates y talleres por área de actuación, en el sentido de animar a éstos profesionales de la educación continuada, posibilitando una reflexión teórica y práctica sobre su trabajo en las áreas rurales. Este artículo presenta un abordaje hecho para el área de las Artes, Lengua Portuguesa, Lengua Inglesa y sus respectivas literaturas para ser aplicadas por la Pedagogía de Alternancia en las CFRs. El propósito fue discutir y evaluar, durante las palestras y talleres, la necesidad de darse un enfoque multidisciplinar a los cursos, además de privilegiar la realidad de los alumnos, trabajando con asuntos y temas generadores específicos conectados a su vivencia. El curso se divide en una parte teórico expositiva y ejercicios prácticos, donde se puede observar la absorción por parte de los profesores de los contenidos pasados, llevándose en cuenta la recreación y la creatividad de cada uno a partir del material enfocado. Considerándose que lo que se contempla aquí es un método focalizado en el individuo, la base del curso es el diálogo del acto educativo. La parte práctica consistió en aulas prácticas y ejercicios para la reafirmación de la parte teórica.

De esta forma, la oficina Arte, Len-

gua y Literatura propone las siguientes estrategias de trabajo para abordar el tema de como dar clases privilegiando la realidad del alumno:

- 1º Momento: Investigación Temática: Pesquisa Sociológica – investigación del universo vocabulario y estudios de los modos de vida en la localidad; estudios de la realidad. Aquí fueron utilizados como referencia, estudios sobre cultura, principalmente sobre la cuestión de la "mirada del otro", abordando las diferentes realidades con las cuales los profesores irán a trabajar. Estamos delante de las diversas realidades; cuales son ellas y como trabajar esa heterogeneidad dentro de cada área del conocimiento.
- 2º Momento: Temático: Selección de las palabras y temas generadores. Fue escogido el tema generador "Agricultura Familiar", a partir de su concepto sociológico, y el desmembramiento en "Agricultura" y "Familia", dos palabras esenciales y presentes en la vida de los alumnos. Fue todavía, llevado en cuenta que el tema generador de la 5ª serie es "Familia" y el de la 6ª serie "Agricultura". En este punto fue abordada la discusión hecha por autores clásicos sobre agricultura familiar, como Chayanov (1966), Mendras (1967), Lamarche (1993), entre otros, que discuten lo que une la agricultura familiar en todo el mundo – trabajo/familia/propiedad y dentro de éste sistema, la grande heterogeneidad existente. Fue discutido el sistema de valores que envuelve ésta categoría social, bien como su mayor o menor proximidad con el mercado.
- 3º Momento: Problemática: búsqueda de la superación de la primera visión ingenua para una visión crítica, capaz de transformar el contexto vivido.

La problemática nace de la consciencia en que los hombres adquieren de si mismos lo que saben poco a su propio respeto. Ese poco saber, hace con que los hombres se transformen y se pongan a si mismos como problemas (Jorge, 1981, p.78).

Ese fue el momento de retomar las

discusiones realizadas no solamente en el área del conocimiento específico, pero lo que fue abordado durante las ponencias del primer día, resaltando la problemática sobre Educación/ Trabajo/Educación Escolar. Otro tema bastante discutido fue la búsqueda por la interdisciplinariedad, por la búsqueda de la formación integral del ser humano. Autores como Miguel Arroyo (1999) y Souza (2006), sobre Educación del Campo.

Los temas generadores como práctica pedagógica

La utilización de temas generadores para desencadenar el proceso de aprendizaje fue la práctica encontrada por Freire (1987) en su método. La pedagogía de alternancia se basa para proponer el plan de formación de 5ª a 8ª serie y Enseñanza Media en las CFR.

Según Feitosa (1999), trabajar con Temas Generadores es más una teoría del conocimiento que una metodología de enseñanza, mucho más un método de aprender que un método de enseñar. Por esas palabras, ya se puede tener una idea de cómo la Pedagogía de Alternancia y toda la filosofía que envuelve la creación, desarrollo y realidad de las Casas Familiares Rurales se organizan tan bien una con otra. Una de las preciosidades de éste enfoque es justo la defensa de una educación que contempla la realidad del conocimiento popular, incorporándolo a su realidad, rompiendo con la educación elitista e impositiva de valores urbanos, burgueses, excluyentes, desarticulada de una realidad no solo del medio rural, mas de una enorme parte del medio urbano. Otro punto fundamental de la pedagogía de Paulo Freire es el respeto por el educando, para que pueda conquistar su autonomía y poder de reflexión.

Los temas generadores son extraídos de las conversaciones y de la vida del educando, de su realidad. De acuerdo con esta práctica, se presupone que cada

uno carga en si, aunque de una forma rudimentaria, los presupuestos necesarios de los cuales se puede partir. En este sentido, se debe resaltar que lo importante no es pasar un contenido específico, sino, despertar en el educador una nueva relación con la experiencia vivida. Así, parece ser clara la necesidad de la utilización de éste método durante el curso ministrado a los profesores: resaltar que, además de un contenido obligatorio a ser ministrado a los alumnos, el de la Base Nacional Común, la forma como ése contenido es ministrado es de extrema importancia.

Las Casas Familiares Rurales, teniendo como principio el régimen de permanencia durante días del alumno en sus dependencias, permite a los profesores conocerlos a través de una convivencia mayor, teniendo posibilidad, así, de adentrar en su realidad y cosas específicas, pues, todavía según Feitosa, es preciso conocer al alumno como individuo, que por su vez está inserido en un contexto social. Es de éste contexto que deberá salir el contenido a ser trabajado.

Para abordar ésta práctica durante el curso de capacitación de los profesionales que actúan junto a las CFRs, el tema generador fue la "Agricultura Familiar", una vez que los alumnos atendidos por las casas son oriundos de familias de agricultores familiares, y teniendo en cuenta que el tema generador de las 5ª series es "Familia" y el de las 6ª es "Agricultura". Así siendo, tanto los dos términos – Agricultura y Familia – son temas próximos y constantes en la vida de los alumnos, como el propio concepto "Agricultura Familiar" también hace parte de su universo.

De esta manera, las tres áreas del conocimiento – Lengua, Matemática y Ciencias escogieron, durante el curso de capacitación, utilizar el tema generador Agricultura Familiar como punto de partida para las reflexiones y debates sobre la actuación de éstos profesionales junto a los alumnos de las Casas. La opci-

ón del tema común visó también una integración entre las tres áreas, una vez que los debates tuvieron como uno de sus focos la importancia de la "múltiple disciplina" para una mejor comprensión de ésta práctica pedagógica. Según Bernartt (2007), uno de los enfoques principales de la capacitación debería ser exponer a los profesionales de ésta área la importancia de comprenderse en ésta propuesta de las CFRs la concepción del Hombre Integral, además de fornecer subsidios para que puedan trabajar en la Base Nacional Común aliada a la Pedagogía de Alternancia, una vez que todos los profesores deberían tener una visión común sobre el trabajo que desarrollan en las CFRs. Así, el enfoque debería privilegiar siempre a la discusión entre trabajo, educación y educación escolar, en cómo pensar la conexión "educación es trabajo" a partir de la realidad de los alumnos. En las CFRs éstos tres elementos están siempre integrados.

Uno de los primeros puntos abordados con relación a la investigación temática se refiere al universo del vocabulario de los propios alumnos. En seguida, son de fundamental importancia los estudios del modo de vida en la localidad, o sea, el estudio de la realidad de los alumnos. Solamente a partir de éste conocimiento y comprensión de la diversidad, es que se puede conocer y aceptar el "otro". Es en éste sentido que son rescatadas aquí las palabras de Todorov (1991):

Se puede descubrir a los otros en uno mismo, y percibir que no somos algo homogéneo, y sí, radicalmente diferentes de todo lo que no es uno mismo; yo soy un otro. Mas cada uno de los otros es igual a mí también, sujeto como yo. Solamente mi punto de vista, según el cual todos están allá y yo estoy solo aquí, puede realmente separarlos y distinguirlos de mí. Puedo concebir a los otros como una abstracción, como una instancia de la configuración psíquica de todo individuo, como el Otro, el otro en relación a mí. O entonces

como un grupo social concreto al cual nosotros no percibimos. Este grupo, por su vez, puede estar dentro de una sociedad: las mujeres para los hombres, los ricos para los pobres, los locos para los "normales". O puede ser exterior a ella, una otra sociedad que, dependiendo del caso, será próxima o longinqua: seres en que todo se aproxima de nosotros, en el plano cultural, moral, histórico, o desconocidos, extranjeros cuya lengua y costumbres no comprendo, tan extranjeros que llego a dudar en reconocer que pertenecemos a una misma especie (p. 3).

Es en éste sentido que el abordaje de las cuestiones culturales gana grande dimensión, una vez que no se puede desvincular el espacio de la cultura: lo que significa el medio en que se vive, lo que representa para los alumnos a su entorno y el significado de cada uno de sus elementos: un árbol, un puente, un crucero, formando un conjunto de referencias especiales definidas, que muchas veces pasan a lo largo de una visión estrictamente urbana. Volviendo a Todorov, lo que no entendemos, no aceptamos; lo que no hace parte de mi mundo, rechazo, lo ignoro, no lo veo. Y el hecho de ver el mundo por medio de una cultura específica, tiene como consecuencia la propensión en considerar su modo de vida como el más correcto. Fue en esta línea que muchos estudios en el campo en América Latina fueron puestos en práctica, teniendo siempre como punto de partida una visión dicotómica: ciudad/campo; moderno/atrasado; desarrollo/subdesarrollo.

El segundo momento destacado fue abordar la Agricultura Familiar como concepto sociológico. Según Lamarche (1993), todo agricultor familiar proyecta para el futuro una determinada imagen de su exploración. Él organiza sus estrategias y toma sus decisiones según una orientación que tiende a una situación esperada. Ése agricultor familiar, estando él en cualquier parte del mundo, organiza

sus sistemas de valores sobre tres bases: la familia, la propiedad y el trabajo. Sin embargo, aunque esa agricultura familiar pueda ser reconocida en varias partes del mundo, ella no puede ser analizada como un bloque homogéneo: lo que va a diferenciarla, básicamente, es su mayor o menor aproximación con el mercado. Según el autor,

El funcionamiento de la exploración familiar debe ser analizado dentro de esa dinámica y cada tomada de decisión importante es resultante de dos fuerzas, una representando el peso del pasado y la tradición y otra, la atracción por un futuro materializado por los proyectos que ocurrirán el porvenir. (...) organizan sus estrategias y hacen sus alianzas en función de éstos dos dominios: la memoria que guardan de su historia y las ambiciones que tienen para el futuro (p. 19).

Por tanto, es de fundamental importancia que el profesor pueda reconocer y trabajar con la gran diversidad que encontrará delante de sí entre los educandos de las CFRs. Aunque oriundos del mismo medio rural, hijos de agricultores familiares, existe dentro de ella, una grande diversidad.

A partir de la comprensión de la diversidad como punto inicial para el trabajo con los alumnos y su realidad, se parte entonces para el debate de la educación del campo, con su sistema de valores diferente del urbano, que debe ser comprendido y respetado.

Arroyo (1999), sobre educación del campo, hace la siguiente colocación: "como educadores, tenemos que pensar en la fuerza que tienen las matrices culturales de la tierra e incorporarlas en nuestro proyecto pedagógico" (p. 28). Por "matrices culturales" entiende la relación de la niñez, del hombre, de la mujer con la tierra; la celebración y la transmisión de la memoria colectiva; transmisión del patrimonio. Uno de los desafíos está justamente en la organización curricular, de

forma que tales matrices sean contempladas.

De acuerdo con Souza (2006), en el ámbito de la educación

Las prácticas pedagógicas son norteadas por concepciones que el educador tiene a respecto de la sociedad, del sujeto social, de la actitud educativa, de la relación educador/educando y del proceso de evaluación. Una concepción de educación basada esencialmente en la transmisión de contenidos emerge de una matriz teórica que entiende el individuo como receptor de contenidos; entiende la relación educando/educador como jerárquica en términos de poder y de saber y el proceso educativo como un momento de repasar contenidos, construidos por otros para los educandos. En otra concepción de educación basada en el diálogo, tendremos un educador que orienta el proceso educativo y una relación horizontal entre los sujetos del proceso de enseñanza y aprendizaje (p. 45-46).

El abordaje de la Pedagogía de Alternancia en el área del Arte, Lengua y Literatura: Conclusiones

En lo que se refiere específicamente al área de Lengua Portuguesa y sus respectivas literaturas, fue colocada la necesidad de concienciar el alumno, ante todo, de que su lengua materna es su mayor patrimonio, y a través de ella, podrá tener en manos un poderoso instrumento de crecimiento. Mostrar como la falta de dominio de las normas de la lengua portuguesa puede fragilizarlos y distanciarlos de las esferas de tomadas de decisión. Mostrar como el conocimiento de la lengua puede ser utilizado como objeto de opresión por parte de una elite sobre aquellos que no la dominan suficientemente. Las disciplinas del currículum del curso deben ser ministradas llevándose en cuenta todas las actividades

desarrolladas por las otras áreas, visando su integración. Esto posibilitará una mejor comprensión del contenido incorporando el propio saber de los alumnos aliados al de la base nacional común. Son actividades realizadas muchas veces fuera del aula, donde el alumno podrá contemplar e integrar su aprendizaje teórico para su propia cognición y realidad.

Trabajar con las palabras, discursos, escribir y poder. En este caso, el referencial teórico utilizado por la lingüística y semiótica, a través de imágenes y símbolos, así como películas, puede servir como material ilustrativo y didáctico. Trabajar, en las disciplinas del área del conocimiento específico, textos que evidencien lo que fue dicho en práctica.

En la Lengua Portuguesa y Lengua Inglesa, trabajar Interpretación y Producción de Textos utilizando textos pertinentes a la realidad del educando a partir de temas de la realidad de los alumnos y ligados al tema común, destacar, entre otros: ortografía, acentuación, párrafo, puntuación, conjugación, concordancia verbo-nominal, substantivos, tiempos verbales, variaciones lingüísticas, lectura, escritura.

Destacar la enseñanza de la literatura siempre asociada al contexto histórico, no como un estudio mecánico de las diversas escuelas literarias. Cuando el alumno asocia la producción literaria como un reflejo del mundo en que vive el autor, con los impactos económicos, políticos y sociales, pasa a entender la literatura como un proceso histórico, asociado a las transformaciones de su propio medio; destacar como los poetas y escritores polemizaron su época, transformando la literatura y la poesía en instrumento de denuncia y combate a la tiranía y a la opresión.

Paralelamente, mostrar como los recursos líricos pueden ser aliados a una poesía que refleje su tiempo, su realidad.

Con relación a la enseñanza de la Lengua Inglesa y su respectiva literatura, las mismas observaciones ya citadas

pueden ser visualizadas en este punto, considerándose, en este caso, el contexto histórico de formación de las Américas, el impacto de la colonización y sus efectos sociales, políticos y económicos sobre la realidad suramericana, considerándose también el período actual.

Fue también considerado importante, al tratar de la literatura, trabajar con materiales de otras áreas (enfaticando aquí la importancia de la "múltiple disciplina") como, por ejemplo, mapas (importante para situar al alumno geográficamente), libros de historias, sociología, imágenes de objetos de arte que hacían parte del período estudiado en la literatura, haciendo un paralelo entre el desarrollo de la literatura con otras formas de arte.

Para la disciplina Arte, fue destacada la importancia de que, a partir del universo de los alumnos, traer para las clases ideas, usando su creatividad y el material disponible; estimular su creatividad, dejando que utilicen materiales a su disposición; estimular la creación artística a partir de objetos reciclables, haciendo así un puente entre el acto creativo y la importancia de librar el medio ambiente de materiales indeseables a través de su transformación. Las clases de artes pueden ser una importante base para discutirse cuestiones ambientales del medio rural, utilizándose de la naturaleza, como forma sostenible y como fuente de materia prima, para servir al arte. Ejemplo: Estudios de arbustos, hierbas, raíces, flores que sirven como base para tinturas de diferentes colores. En este punto educación artística, la lista de posibilidades es bastante amplia.

A partir de lo que fue abordado durante el curso de capacitación para profesionales del área de educación rural en el IV Encuentro de las Casas Familiares Rurales del Estado de Paraná, se puede notar que hay, todavía, grandes desafíos a ser transpuestos para la formación integral. Inserida en un debate más amplio sobre el modelo hegemónico del

conocimiento, está la cuestión del lugar de la educación del campo en este proceso. Los profesores, técnicos agrícolas y monitores que trabajan en las Casas Familiares Rurales trabajan a todo momento con la dualidad, por un lado, de un saber que es empírico, en el contacto de los alumnos con su realidad de vida en el campo y en la escuela, para resolver sus necesidades, producir, construir. Por otro, están cercados por sus propios saberes aprendidos, culturales, absorbidos y acumulados a partir de un determinado campo de conocimiento.

Solamente la superación de una vi-

sión dicotómica de la realidad del campo, de la comprensión de la relación del hombre con la naturaleza y de la conciencia de la necesidad de dejarse de lado la fragmentación de la educación en dirección al "hombre integral", a la visión de múltiple disciplina, es que se podrá desarrollar plenamente el proceso de educación direccionada a atender a las necesidades de los educandos en el campo.

La Pedagogía de Alternancia, puesta en práctica a través de las Casas Familiares Rurales, se muestra una alternativa en la búsqueda de la integración educación, trabajo, naturaleza.

Referências bibliográficas

- ARROYO, M. G.; FERNANDES, B. M. *A educação básica e o movimento social do campo*. Vol. 2. Brasília: Fundação Universidade de Brasília, 1999.
- BERNARTT, M. L. Compreender na proposta das Casas Familiares Rurais a concepção de Homem Integral. IV Encontro das Casas Familiares Rurais. Curitiba, 18 a 29 de abril, 2007.
- BÉTEILLE, R. *La crise rurale*. Paris: Presses Universitaires de France, 1994.
- BRANDÃO, C. R. *A educação como cultura*. São Paulo: Brasiliense, 1985.
- CHAYANOV, A.V. *The theory of peasant economy*. Richard D. Irwing, Inc, 1966.
- CHONCHOL, J. *Sistemas agrarios en América Latina*. Santiago: Fondo de Cultura Económica Chile, 1994.
- COUTO, A. T. Produção Familiar e estratégias de reprodução social em assentamentos rurais. Tese, Doutorado em Planejamento e Desenvolvimento Rural Sustentável, Universidade Estadual de Campinas, 1999.
- FEITOSA, S. C. S. Método Paulo Freire: princípios e práticas de uma concepção popular de educação. Dissertação, Mestrado em Educação, Universidade de São Paulo, 1999.
- FREIRE, P. *Pedagogia do oprimido*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- HERVIEU, B. *Les Agriculteurs*. Paris: Presses Universitaires de France, 1996.
- LAMARCHE, H. (coord.). *A agricultura familiar*. Campinas: Ed. da Unicamp, 1993.
- SANDRI, T. Pedagogia da alternância e desenvolvimento local: um estudo sobre as casas familiares rurais de Ortigueira e Reserva. Dissertação, Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Estadual de Ponta Grossa, 2004.
- SCHNEIDER, S. *A pluriatividade na agricultura familiar*. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2003.
- SOUZA, M. A. *Educação do campo. Propostas e práticas pedagógicas do MST*. Petrópolis: Vozes, 2006.
- TODOROV, T. *A conquista da América. A questão do outro*. São Paulo: Martins Fontes, 1991.

Resumen: El artículo presenta las estrategias abordadas por el plano de capacitación de profesionales de educación del estado de Paraná, Brasil, a partir del abordaje de la enseñanza de la Lengua Portuguesa, Inglesa y sus Literaturas, y Artes, teniendo en cuenta la Pedagogía de Alternancia, contemplando la realidad de los alumnos que frecuentan las Casas Familiares Rurales.

Palabras-clave: educación de campo; pedagogía de alternancia; casas familiares rurales; agricultura familiar.

Résumé: l'article présente les stratégies abordées par le plan de qualification de professionnels d'éducation de l'état Paraná, Brésil, à partir de l'abordage de l'enseignement de la Langue portugaise, anglaise et de ses littératures, et Arts, en tenant compte de la Pédagogie d'Alternance, en considérant la réalité des élèves qui fréquentent les Maisons Familiales Rurales.

Mots clés: éducation rurale; pédagogie d'alternance; maisons familiales rurales; agriculture familiale.

Notas

- 1 La exploración familiar, tal como la concebimos, corresponde a una unidad de producción agrícola donde propiedad y trabajo están íntimamente conectados o ligados a la familia.

Saúde e educação: o complexo binômio na relação família-escola

Health and education: the complex binomial family-school relations

Salud y educación: la compleja relación del binômio familia en la escuela

Santé et l'éducation: les relations familiales dans un complexe binôme-scolaires

*Franciele Castanho**
*Luciana Suarez Grzybowski***
*Sonia Yonara da Silva****

Resumo: Este artigo apresenta os resultados de pesquisa realizada a partir da identificação da demanda de encaminhamentos de uma Clínica-Escola. Tal pesquisa se deu na perspectiva de prevenção e promoção de saúde no contexto escolar. Buscando compreender e intervir nas relações estabelecidas no âmbito da família-escola, utilizou-se a intervenção psicossocial, em quatro escolas municipais com maior número de encaminhamentos para psicoterapia. Os resultados apontam para evidentes lacunas na comunicação entre família-escola, revelando uma descontinuidade na relação. Tal constatação apresenta-se com relação a rotulações, acusações mútuas, expectativa e prescrição de comportamentos "ideais" e distanciamento nas ações educativas com crianças. Diante disso, consideramos que demandas e necessidades das relações família-escola permeiam espaços e/ou estratégias que visem a aproximação das mesmas, focalizando o diálogo para que juntas possam construir, de forma autônoma, ferramentas para lidar com as dificuldades que estão intrínsecas ao processo de educação infantil e assim, contribuir para prevenção de doença e promoção da saúde mental.

Palavras-chave: saúde mental, educação, família, comunicação, comportamento

Abstract: Starting from the identification of demand for the forwarding clinic-school, this survey is aimed to work in the perspective of health promotion and prevention in the school's context. Trying to understand and to talk about the relations within the family and the school. There was a psychosocial intervention in four schools in town, with a high number of psychotherapy leading. The results pointed out to obvious gaps in the communication amongst the family and the school, revealing a cease in their relationship. Such a discovery is respected by its labeling, mutual accusations, expectation and the limitation of the "ideal" behavior and the detachment in educational actions towards children. According to that, we believe that the demands and the needs of a family-school relation is to permeate spaces and/or strategies aiming at their mutual well being, focusing on the dialogue. So that together we can build an autonomous tool, to deal with the difficulties that are intrinsic to the children educational process and thus to contribute to the prevention of disease and to promote mental health.

Key-words: mental health; education; family; communication; behavior

* Graduada em Psicologia pela Universidade Comunitária da Região de Chapecó – Unochapecó e bolsista do Grupo de Pesquisa Práticas Psicológicas no período de 2007 a 2009, fonte financiadora FAPE Unochapecó.

** Psicóloga, Doutora em Psicologia pela PUCRS; professora e pesquisadora da Unochapecó e vice-líder do Grupo de Pesquisa "Práticas Psicológicas". E-mail: lugrzybowski@ig.com.br.

*** Graduada em Psicologia pela Universidade Comunitária da Região de Chapecó – Unochapecó e bolsista do Grupo de Pesquisa Práticas Psicológicas no período de 2007 a 2009, fonte financiadora FAPE Unochapecó.

Introdução Pesquisa realizada na Clínica-Escola de Psicologia da Unochapecó (Gelati & Grzybowski, 2006), buscando identificar o perfil da clientela que busca o serviço, identificou um grande número de crianças encaminhadas para psicoterapia por escolas municipais. Tais encaminhamentos, em sua maioria, envolviam problemáticas da relação familiar (problemas conjugais, conflitos pais-filhos, falta de limites/problemas de conduta) que tinham consequências na vida escolar, fazendo com que a escola se tornasse o agente referenciador ao tratamento psicológico.

Tais resultados fizeram a instituição repensar o seu papel e a sua forma de inserção na comunidade. Passou a imperar uma necessidade institucional de maior inserção social de caráter preventivo e promotor de saúde, nos contextos nos quais as problemáticas ocorrem (como a escola, por exemplo), saindo de um papel de receptor de demandas e passando a ser um agente de transformação *in loco*.

A questão das relações familiares e escolares tornou-se emergente, fazendo, com que se realizasse uma pesquisa-intervenção no contexto escolar. A partir de um estudo envolvendo família-escola, objetivou-se identificar a visão de um sistema sobre o outro, compreender como se dá a interação entre ambos e perceber como avaliam e intervêm nas problemáticas que envolvem as crianças (filhos e alunos). Partindo de uma intervenção psicossocial com pais e professores, pretendeu-se promover reflexões, discussões e trocas entre os contextos de inserção da criança.

Em parceria com a Secretaria da Educação do município de Chapecó, que desenvolve o projeto "Escola Forte – Pais na Escola", foi disponibilizado espaço para esta pesquisa na rede pública municipal. A aproximação família-escola, objetivo do projeto municipal, somou-se ao objetivo do estudo, buscando uma maior integração nas práticas educativas das crianças.

Partiu-se de um conceito ampliado de saúde. Considera-se que a saúde mental ultrapassa questões psicológicas, abrangendo também questões políticas (Bock, 2000), pois é necessário pensar na superação das condições que desencadeiam ou determinam o adoecimento. Por isso, intervir diretamente nos espaços sociais nos quais se desenvolvem as relações interpessoais é fundamental.

Nessa perspectiva, temos que valorizar o potencial que os seres humanos têm para produzir saúde, e na articulação entre os contextos sociais, culturais, políticos e econômicos, tendo em vista que o processo de saúde é construído não somente pelas individualidades do sujeito, mas, também pelo ambiente e as relações nele estabelecidas (Silva, Lunardi, Filho e Tavares, 2005, p. 99).

Tendo em conta que a família é o primeiro ambiente socializador, e a escola geralmente é o segundo contexto de inserção infantil, torna-se fundamental que ambos sejam promotores de saúde mental infantil e fatores de proteção do desenvolvimento saudável. A relação entre o ensinar e o aprender surge a partir de vínculos entre as pessoas e tem início no âmbito familiar, mas com o desenvolvimento da criança ocorre a ampliação destes vínculos afetivos e o professor toma uma posição importante na relação ensino-aprendizagem (Tassoni, 2000).

Assim, além de conhecer e potencializar as relações e estratégias educativas promotoras de saúde no contexto familiar e no contexto escolar é importante favorecer e ampliar os canais de comunicação entre os dois sistemas para promover trocas, afinar atitudes e firmar parcerias em ações contínuas. O vínculo entre família e escola não pode ser entendido se for considerado isoladamente ou apenas como um ponto no tempo. Cada família tem uma história, cada escola tem uma história e assim se faz a ligação entre elas. Entender essa ligação significa entender o modo como foi desenvolvida a relação escola-família e con-

seguir visualizar o contexto que envolve a educação das crianças (Connel, Ashenden e Dowsett, 1995).

Historicamente, isso tem sido difícil. Como referem Machado e Souza (1997), família e escola parecem caminhar para o lado oposto a essa reflexão quando escolas e pais tentam definir de quem é a "culpa" de comportamentos apresentados pelas crianças. Muitas vezes, os problemas são imputados exclusivamente às crianças ou aos adolescentes e há uma dificuldade em perceber que família – criança – escola constituem um sistema circular, no qual todos estão implicados e se implicam mutuamente.

Observa-se que as instituições – família/escola – têm dificuldades para estabelecer vínculos, comunicação e parceria na resolução de problemas escolares e familiares. Ao rotular a criança como aluno-problema, esta torna-se o veículo de críticas e queixas que ambas as instituições possuem uma da outra.

Com base nessas considerações, o presente trabalho pretende apontar a importância da relação entre família e escola no que se refere à prevenção de doença e a promoção de saúde mental infantil, já que estes são os contextos que envolvem diretamente a criança. Além disto, o trabalho visa discutir possibilidades de intervenção no âmbito da educação no que se refere à saúde, pensando na integração de ações e na interdisciplinaridade possível entre saúde-educação.

Método

Realizou-se uma inserção no ambiente social institucional, por meio da estratégia participante, ou seja, com participação orgânica do pesquisador na realidade social em foco, "[...] visando interpretar 'por dentro' a sua cultura e subjetividade" (Vasconcelos, 2002, p 181), buscando entender qualitativamente o problema colocado, não fazendo generalizações estatísticas.

Compreende-se, conforme Rocha

(2003), que as questões sociais devem ser problematizadas, discutidas e trabalhadas junto aos grupos e organizações populares, para que assim haja uma interação entre o saber acadêmico e os saberes dos sujeitos individuais e coletivos envolvidos na pesquisa. Desta forma, para que haja uma transformação sociopolítica, como propõe a pesquisa-intervenção, deve-se trabalhar numa perspectiva de intervenção psicossocial, que não corresponde a um processo unidirecional que se origina dos interesses do pesquisador, mas que objetiva a potencialização das capacidades dos sujeitos com os quais trabalhamos. Acreditamos, sobretudo, que atuamos com seres humanos autônomos, extremamente capazes de reverter suas dificuldades e modificar suas condições de vida (Sarriera, 2000).

Na prática, houve um compartilhamento de controle entre interventor e comunidade, levando em consideração a prevenção direcionada à educação e promoção de saúde e bem-estar psicológico das pessoas no ambiente específico.

Inicialmente, junto com os gestores da educação municipal, delimitamos as escolas que participariam da pesquisa. Buscou-se abranger a área urbana e rural do município, optou-se por trabalhar com as primeiras séries do ensino fundamental (em função das idades das crianças que são encaminhadas para psicoterapia concentrarem-se na faixa etária de 5 a 10 anos) e escolheram-se escolas com maior número de solicitações pelos serviços de psicologia (conforme levantamento da Secretaria da Educação) e de encaminhamentos para a Clínica-Escola de Psicologia da Unochapecó.

A partir da seleção das escolas, realizamos uma reunião junto à direção e coordenação das mesmas, em conjunto com a Secretaria Municipal da Educação. Neste momento, os objetivos da pesquisa foram apresentados, verificando-se o interesse e disponibilidade para a realização das atividades. Além disso, buscou-se conhecer a realidade das escolas e discutir as propostas de atividades, realizando trocas sobre

a demanda percebida e o projeto apresentado.

Assim, após essa etapa inicial de reconhecimento, a pesquisa organizou-se da seguinte forma:

PARTICIPANTES: Pais e Professores de quatro Escolas da Rede Pública Municipal de Chapecó, da 1ª a 5ª série do ensino fundamental.

PESQUISA-INTERVENÇÃO:

1º. Momento: **SENSIBILIZAÇÃO COM PAIS E PROFESSORES:** Este momento da pesquisa teve como objetivo apresentar a proposta do estudo e mobilizar/sensibilizar pais e professores para a participação nos grupos de intervenção. Para isso, utilizamos os sábados, realizando atividades culturais como: peça teatral com a temática pais-criança-professores e apresentação de coral universitário, além do lanche. Nesses encontros, foi realizado um levantamento de necessidades e temáticas junto aos pais e aos professores.

2º. Momento: **INTERVENÇÃO PSICOSSOCIAL:** A intervenção, em cada escola, ocorreu em três momentos:

- Intervenção com pais: Este encontro abordou temas específicos da relação familiar e da relação família-escola.
- Intervenção com professores: Neste encontro abordaram-se temas específicos da relação professor-aluno e da relação escola-família.
- Intervenção pais-professores: Este encontro teve como objetivo proporcionar uma troca de informações entre pais e professores, revelando expectativas da relação e alternativas de mudança da mesma, bem como propiciou a avaliação do processo de intervenção.

Resultados

Intervenção com os pais

Os dados obtidos nas atividades com os grupos de pais trazem algumas questões de grande relevância, no que diz respeito aos aspectos que envolvem a

relação e o papel que a família e a escola exercem na sociedade, principalmente quando pensamos em prevenção e promoção de saúde mental infantil.

Percebeu-se que os pais pesquisados acham de suma importância a participação dos mesmos em reuniões, relacionando os problemas dos alunos-filhos diretamente com a ausência de alguns pais no contexto escolar. Embora afirmem não culpabilizar os pais ausentes e faltantes, acreditam que a ausência nas reuniões afeta o desenvolvimento das crianças.

Atribuem as ausências ao fato de, muitas vezes, os conteúdos das reuniões serem monótonos e repetitivos, geralmente algo proposto e organizado pela escola. Afirmam que, no geral, as reuniões contam com a presença dos mesmos pais, que, na sua opinião, não são os pais daqueles alunos considerados "problemas".

Também acreditam que o horário das reuniões, mesmo que variados, não favorecem a grande maioria dos pais, em razão do horário de trabalho. Entretanto, acreditam que depende do interesse dos pais buscar saber os assuntos abordados nas reuniões em algum horário alternativo.

No que se refere à educação dos filhos, muitos participantes apontam que a mesma é responsabilidade de todos os pais. Afirmam que é necessária uma cobrança dos pais em relação à criança, para que assim eles possam se comportar melhor no âmbito escolar. Para eles, "a educação tem que vir de casa", sendo que a escola tem a função de dar continuidade àquilo que vem da base familiar.

Por outro lado, os pais pesquisados afirmam que o dever da escola é ensinar os conteúdos didáticos, apontam algumas dificuldades de ensino e discutem sobre o reflexo que isso tem na aprendizagem dos seus filhos. Dessa forma, a família seria responsável pela educação "pessoal/comportamental" e a escola pela educação "formal/didática".

Os pais avaliam a situação dos pro-

fessores, ressaltando a excessiva carga horária que os mesmos têm que cumprir e acreditam que o fato de muitos pais não comparecerem, quando são chamados, à escola os desestimula a insistir nos convites. Ou seja, os pais reconhecem as dificuldades de trabalho dos docentes e novamente responsabilizam a si mesmos pelo afastamento escolar.

Os pais pesquisados indicaram que as crianças apresentam agressividade, agitação e a não discriminação entre o certo e o errado, apontando a necessidade de um mediador entre elas dentro do espaço escolar. Apesar de compreenderem que os comportamentos agressivos influem nas dificuldades de aprendizagem, os pais consideram que os mesmos são normais em razão da idade. Assim, evidenciam algumas contradições: consideram que a educação pessoal vem de casa, mas que os problemas resultantes (agressividade, agitação etc) devem ser mediados pela escola, bem como relativizam a sua conotação negativa.

Os pais pesquisados também fazem algumas contribuições relevantes para melhorar a qualidade das relações entre as duas instituições. Apontam a visita domiciliar como uma estratégia para os pais que não comparecem à escola e/ou alunos que apresentam problemas escolares. Além disso, sugerem a exigência de justificativa de falta por parte dos pais e conferência de bilhetes de convocação para reuniões, devidamente assinados. A presença de um psicólogo na escola também foi sugerida como uma estratégia de melhoria das relações família e escola.

Intervenção com professores

Conforme a visão dos professores, a relação família-escola não acontece ou acontece de forma incompleta pela não participação da família, mais especificamente dos pais na escola. Esta não participação, na visão dos professores, é consequência de diversos fatores "alheios" à escola, que dificultam e/ou inviabilizam

diretamente a relação família-escola e/ou pais-professores.

Percebe-se que os professores acreditam que é de grande importância a presença dos pais no espaço da escola em reuniões e quando solicitados. Os professores consideram que o trabalho dos pais é um fator que, muitas vezes, inviabiliza esta participação. Os professores também acreditam que outro fator que dificulta é a falta de acompanhamento familiar, já que "os pais não dão importância para a educação", priorizando outras coisas, o que também seria percebido pelo envolvimento dos pais nas tarefas escolares e cuidado com o material dos filhos.

Observa-se que os professores atribuem os comportamentos dos alunos a um reflexo/consequência da família, refletindo diretamente na escola. O divórcio é considerado por muitos professores um dos principais fatores que prejudicam o comprometimento dos alunos. Na visão dos professores, os pais que se divorciam representam um modelo de excessiva liberdade que, em muitos casos, reflete nos comportamentos das crianças, como por exemplo, na falta de limites.

A agressividade física e verbal dos alunos para com professores e colegas é vista pelos professores como um problema que também é reflexo da família. A presença de agressividade no âmbito familiar, devido a diversos fatores (cultural, educacional, econômico, social), repercutiria no comportamento agressivo da criança na escola.

Os professores ressaltam que outra problemática é a falta de interesse dos alunos quanto às atividades escolares e que isso pode ser consequência da configuração atual da sociedade, já que estudar não se configura mais como garantia de emprego. Além disso, a valorização do capital, que tem por consequência o aumento do individualismo, dificulta que a escola e a família exijam dos alunos/filhos o cumprimento de regras que beneficiem o coletivo. Fatores como mídia e

drogas também são apresentados pelos professores como barreiras ao processo de construção do coletivismo.

No que se refere à profissão, a maioria dos professores pesquisados demonstraram-se desmotivados a dar aulas. Segundo eles, isto se deve ao não reconhecimento do seu trabalho por pais, alunos, órgãos públicos e comunidade em geral. Além disso, a desmotivação também é imputada às condições de trabalho às quais são submetidos, como o número excessivo de alunos, salas fisicamente impróprias para as atividades, poucos recursos didáticos, carga horária de trabalho excessiva e baixos salários. Indicam, ainda, como dificuldade da profissão, o despreparo para lidar com situações que extrapolam o ensino e a aprendizagem, como os problemas de comportamento infantil.

Os professores apontam, ainda, a falta de conhecimento e clareza do Projeto Político Pedagógico das escolas nas quais trabalham, o que teria como consequência, tentativas individuais de resolução dos problemas, em oposição ao trabalho coletivo e interdisciplinar que os mesmos consideram de suma importância.

No que se refere às estratégias para que haja a participação dos pais na escola, os professores apresentaram as seguintes sugestões: apresentações culturais, lanches, mobilizações dos professores, bilhetes de convocação, flexibilização dos horários de reuniões, realização de grupos de reflexão, pesquisas/visitas domiciliares e a disponibilização da escolarização para os pais dos alunos.

Intervenção pais-professores

Este encontro teve como objetivo realizar o diálogo sobre as dificuldades, causas e estratégias apresentadas nos encontros anteriores, entre pais e professores. A tentativa foi de promover a reflexão e discussão sobre formas de potencializar estratégias já construídas, desta vez de forma conjunta.

Neste momento, foi socializada a produção individual de cada grupo, no que tange as dificuldades percebidas, as causas apontadas e as estratégias de solução propostas.

Esta troca de informações e percepções permitiu, mesmo que superficialmente, que percebessem a lacuna existente entre pais e professores e a importância do diálogo para potencializar a relação entre ambos. A socialização possibilitou que se realizasse a troca de informações, até então desconhecidas ou não verbalizadas, possibilitando a compreensão das prioridades e limitações de pais e professores.

Discussão dos resultados

Inúmeras são as formas de configuração e estrutura familiar em tempos de pós-modernidade, não existindo mais uma forma de relação estabelecida como certa. Um dos principais fatores que alavancaram estas novas configurações foi a entrada da mulher no mercado de trabalho que promoveu diferentes combinações de papéis e funções. Diante da ausência da mulher em casa, suas tarefas, funções e obrigações passaram a ser desenvolvidas pelos demais membros da família (Silveira, 2003).

A partir deste novo layout familiar, abriram-se possibilidades de diversos e diferentes arranjos familiares, conforme classifica Breda (1999): casais de homossexuais, avós criando os netos, casais solteiros, pais com guarda conjunta/compartilhada, mães singulares, divisão da guarda dos filhos, famílias reconstituídas, pais singulares. No entanto, mesmo diante destas transformações, a importância da família continua sendo a de proporcionar elementos de estrutura.

Os modos de educação, conforme Carvalho (2004), são historicamente produzidos com base em diversos arranjos e instituições, como a família, o trabalho, a escola, e os meios de comunicação e "qualquer um que espere entender o con-

texto social do ensino deve tentar entender como as famílias dos alunos vêm a ser do modo que elas são” (Connel, Ashenden e Dowsett, 1995).

É fundamental ressaltarmos, como refere Tassoni (2000), que a relação entre o ensinar e o aprender se estabelece a partir de vínculos entre as pessoas e tem início no âmbito familiar. Esta relação vincular é baseada em afetividade, pois é pela comunicação emocional que ocorrem mobilizações no outro. “Para aprender, necessitam-se dois personagens (ensinante e aprendente) e um vínculo que se estabelece entre ambos. (...) Não aprendemos de qualquer um, aprendemos daquele a quem outorgamos confiança e direito de ensinar” (Fernández, 1991, apud Tassoni, 2000, p. 02- 03).

As escolas possuem estratégias, assim como a família, para auxiliar as crianças em suas relações interpessoais. No entanto, estas práticas não podem ser desvinculadas do contexto no qual a criança está inserida e o objetivo não pode ser apenas de manutenção de regras pertinentes à escola, buscando a socialização (Gotzens, apud Silveira, 2004).

Existe, conforme Freller (2000), no discurso de professores e psicólogos um modelo de família e aluno ideal, e ao se deparar com relações e indivíduos considerados fora destes padrões, os mesmos são interpretados como desviantes, localizando-se aí a causa do seu insucesso, no caso, o escolar.

O comportamento das crianças na escola é uma questão que vem sendo alvo de reflexões de pais, especialistas e professores, uma vez que os mesmos não conseguem lidar com a indisciplina dos alunos. Cunha e Paiva (2003) apontam alguns estudos que relacionam os fatores responsáveis pela indisciplina na escola, dentre eles a falta de limites às crianças ou a forma como o professor organiza suas aulas. Observa também que os valores morais aparecem em muitas discussões e considera importante a má interpretação por parte dos adultos sobre o seu papel

como educador, ressaltando a importância de se refletir sobre a prática e o desejo de um professor ou aluno ideal diante da realidade vivida (Cunha & Paiva, 2003, p. 01).

Essa má interpretação de papéis é consequência do descompasso entre família e escola, resultado das transformações sociais e culturais que afetaram as famílias e, por conseguinte, a escola que ainda tenta manter seu formato anterior às mudanças pós-modernas.

A família, em busca de um “referencial seguro”, diante de tanta instabilidade, recorre à escola informada ainda pelas ideias que, desde seu surgimento, a colocam como sistema de educação formal, instituição de referência, detentora da verdade e do saber absolutos. Miranda (2007) salienta que a escola, como lugar legitimado de produção e circulação de saber, necessita deixar de lado modelos tradicionais e pensamentos vagos acerca de seu fazer pedagógico como as inúmeras avaliações, relatórios, projetos, além, da preocupação com o do próprio salário.

Segundo Silveira (2003, p.131), faz-se necessária uma reflexão por parte da família e da escola, “na qual a escola precisa reconsiderar a família que se apresenta a ela; e da família em reconsiderar o seu papel como educadora, diferenciando-se do papel que é da escola.”

A partir dos resultados da referida pesquisa podemos perceber que os discursos de pais e professores apresentaram-se alicerçados em rotulações e padronizações de um modelo familiar nuclear e de culpabilização do outro.

Os professores sentem-se impotentes diante das novas configurações familiares que se apresentam na atualidade e afirmam que estas novas configurações são as principais causas dos comportamentos considerados inadequados dos alunos. Colocaram-se à margem do processo de educação, e não como participantes ativos, culpabilizando diretamente a família: “(...) Filhos são consequência do que é a família, a família tem grande significado na escolaridade, nos valores” (relato de

professores). As famílias também culpabilizaram o outro, e este outro assumia a figura das famílias ausentes das atividades escolares, o que refletiria diretamente nos comportamentos considerados pelos mesmos como inadequados.

Com respeito a essa questão apresentamos, a seguir, alguns relatos de pais:

O grande problema está aí, quem deveria estar aqui não está (relato de pais, (Grzybowski, 2009, p.18).

No meu caso, independente do horário, durante a semana eu não tinha como vir então eu conversei com a professora antes do horário e ela me atendeu do mesmo jeito. Então isso depende do nosso querer, se tem vontade de saber qual é a questão discutida você dá um jeito de vir (relato de pais, Grzybowski, 2009, p.18).

Percebeu-se a pouca assiduidade de pais e professores no decorrer das atividades desenvolvidas pela pesquisa, sendo menor o número de pais em comparação com o de professores. No entanto, estes últimos somente participavam mediante compensação e bonificação, por folga ou pagamento de horas.

Pais e professores apontaram a necessidade da participação da família na vida escolar dos filhos, como uma estratégia de melhoria na aprendizagem e no relacionamento da criança com a escola. Diante disso, nos questionamos sobre o papel da família na escola e se a efetivação da estratégia apontada pelos participantes, sobre a presença/envolvimento dos pais na escola, de fato potencializaria a relação família-escola bem como os processos de ensino-aprendizagem.

Considerações Finais

No que se refere à pesquisa em tela, percebe-se um distanciamento das práticas educativas tanto por parte dos pais quanto da escola. Ambos praticam um jogo de culpabilização e tentam en-

contrar nas ações do outro aspectos que indiquem as causas que contribuíram para a falha educacional da criança, reduzindo-se, assim, o seu papel de responsáveis neste processo educacional.

Desta forma, nos questionamos sobre a fragmentação das ações educativas de família e escola, quando ambas desempenham individualmente seus papéis sem que haja um diálogo comum, o que, cremos, poderia ser um fator decisivo para potencializar ações com a criança e desenvolver um ambiente contributivo à saúde mental infantil.

Considerando que a família representa um dos principais ambientes de socialização das crianças, faz-se necessário questionar, refletir sobre as relações interpessoais que esta instituição estabelece em seu âmbito e com as crianças. Segundo Patto (1997), não há como negar que as relações interpessoais estão ligadas à educação. Para o autor, primeiramente elas são importantes nas práticas educativas exercidas pela família, em que é notável a capacidade infantil para apreender essas relações, mesmo as aparentemente sutis; em seguida, pelas práticas exercidas pela escola, que não exige do professor somente a compreensão de sua relação interpessoal com o aluno, mas entender quais relações ele já traz consigo.

Refletimos, ainda, sobre a presença/envolvimento de pais e professores na escola como estratégia para potencializar a relação família-escola e o processo de ensino-aprendizagem, já que estes, em sua maioria, como constatado na referida pesquisa, compareciam à escola em número bastante reduzido.

O discurso da desvalorização da escola, como apresentado neste artigo, mascara um pré-conceito negativo sobre as novas configurações familiares, indicando que estas são incapazes de cumprir com seus papéis, na qualidade de educadores.

De tal modo, vale ressaltar que a família, nos dias atuais, representa uma pluralidade de relações, sendo mesmo mais correto usar a denominação "famílias".

Isto porque não existe mais um padrão tradicional de família; e sim, ao contrário, diversas formas de configuração familiar. Vale destacar, portanto, que não cabe ao profissional ou à sociedade como um todo, apontar como certa ou errada esta ou aquela configuração familiar, mas sim, aceitá-las como parte de um novo modo de organização das relações familiares, não mais primordialmente nuclear.

Neste sentido é que se fala em constelações familiares, devido à diversidade de configurações familiares que se apresentam nos dias atuais. Por tudo isso, evita-se falar atualmente em "família normal" e presta-se atenção especialmente às singularidades e recursos próprios de cada situação (Eizirick, 2001, p. 61).

No que tange às categorias de organização e desorganização familiar, em populações de qualquer classe social, deve-se manter um estado de alerta e assim problematizar esta situação. Mello (2003) aponta que, quando se trata de famílias de populações periféricas e das favelas das grandes cidades, há uma divergência do modelo normativo de organização. Assim, ao invés de se falar em ausência de organização é mais razoável referir-se a polimorfismo familiar. E, ao despir-se de olhares preconceituosos e da rigidez de fórmulas, os profissionais poderão ver as famílias como elas são e não como os padrões, que são abstratos, ditam como devem ser. Ou ainda, como a autora afirma, a família ao se apresentar, nos dias de hoje nas mais diversas formas, não está desorganizada, mas sim organizada de maneira diferente, conforme as necessidades que lhes são peculiares (Mello, 2003, p. 57-58).

Constata-se que a escola é referência para a família e que a mesma busca a escola por acreditar em novas alternativas e na importância que a escola representa para eles, sabendo que há possibilidades de transformação no processo educativo das crianças na escola. No entanto, faz-se necessário que a família se perceba como responsável na função de

educador, não lançando mão daquilo que cabe à elas, para que, assim, a relação família-escola ocorra de maneira a potencializar a saúde mental infantil, tendo em vista que a educação familiar é base constitutiva das individualidades e posteriores relações sociais e interpessoais.

Foi possível observar que os discursos inicialmente são parecidos, porém se mostram diferentes quanto ao sentido que professores e pais dão ao mesmo tema ou questão, indicando, muitas vezes, uma ambiguidade entre os discursos.

Diante disto, consideramos que as demandas e necessidades das relações família-escola permeiam espaços e/ou estratégias que visem a aproximação das mesmas, focalizando o diálogo para que juntas possam construir, de forma autônoma, ferramentas para lidar com as dificuldades intrínsecas ao processo de educação infantil e assim, contribuir para a prevenção de doença e promoção saúde mental infantil.

Retoma-se aqui a importância da teoria bioecológica do desenvolvimento humano, proposta por Bronfenbrenner (1979, 1996), que se preocupa com o desenvolvimento de forma mais ampla, sob um enfoque interacional entre as pessoas e destas com seus contextos. Deste modo, independentemente dos microsistemas nos quais os sujeitos estejam ou vivam (família, instituição ou escola) o seu desenvolvimento saudável depende principalmente da existência de interações. Tais interações precisam ser baseadas por sentimentos afetivos, reciprocidade e equilíbrio de poder (Poletto e Koller, 2007, p.28-29).

Contudo, seja qual for o contexto ao qual o sujeito está inserido, o mesmo pode ser de risco ou proteção, dependendo da qualidade das relações, da presença da afetividade e reciprocidade que se estabelecem nestes ambientes.

Diante disso, percebe-se que o binômio saúde-educação não é suficiente para orientar estratégias de prevenção e promoção de saúde mental infantil, uni-

camente por meio de intervenções focais nas instituições envolvidas neste estudo. No entanto, não se reduz a importância do envolvimento e atenção referentes a elas, mas sim, considera-se que estas possam ser porta de entrada para pos-

teriores discussões, problematizações e ações no que diz respeito à saúde mental infantil e da família. Isto contribuiria, portanto, para uma melhoria da qualidade de vida e saúde das pessoas por meio dos processos de resiliência.

Referências bibliográficas

- ALVES, Zélia Maria Mendes Biasoli. Orientação de Pais: partilhar conhecimentos sobre desenvolvimento e práticas de educação como estratégia de intervenção. *Texto Contexto Enfermagem*, Florianópolis, 14 (Esp.), p. 64-70, 2005.
- BOCK, Ana Mercês Bahia. *Psicologias: uma introdução ao estudo de psicologia*. São Paulo: Saraiva, 2002.
- BRONFENBRENNER, U. *A Ecologia do Desenvolvimento Humano: Experimentos Naturais e Planejados*. Porto Alegre, Artes Médicas, 1996.
- CARVALHO, Maria do Carmo Brant. O lugar da família na política social. In: CARVALHO, Maria do Carmo Brant (org). *A Família Contemporânea em Debate*. São Paulo: EDUC/Cortez, 2003.
- CONNEL, R. W. ASHENDEN, D. J. KESSLER, S. DOWSETT G.W. *Estabelecendo a diferença: escolas, famílias e divisão social*; trad. Ruy Dias Ferreira. 7.ed. Porto Alegre: Artes Médicas, 1995.
- CUNHA, Myrtes Dias da. PAIVA, Núbia Silva Guimarães. O professor e o Processo de Constituição da Criança Disciplina/Indisciplinada no Cotidiano da Sala de Aula de Séries Iniciais do Ensino Fundamental. UFU, GT-20: Psicologia da Educação, 2003. Disponível em: www.anped.org.br/reunioes/26/posteres/nubiasilviapaiva.rtf. Acesso em: 24 mai.2009.
- EIZIRICK, C. L. *O Ciclo da Vida Humana: uma perspectiva psicodinâmica*. Porto Alegre: Artmed Editora, 2001.
- FRELLER, Cintia Copit. Trabalhando com pais sobre indisciplina escolar: um desafio para o psicólogo. IPUSP, GT-20: Psicologia da Educação, 2000. Disponível em: <http://www.anped.org.br/reunioes/23/trabtit2.htm#ge20>. Acesso em: 24 mai. 2009.
- GRZYBOWSKI, Luciana Suarez, GELATI, Carla. Porta de Entrada: levantando demandas a partir da triagem. 2008. Relatório Final de Pesquisa. Grupo de Pesquisa Práticas Psicológicas, Universidade Comunitária e Regional de Chapecó, Chapecó, 2008.
- _____. Porta de Entrada: levantando demandas e apontando ações a partir da triagem. Relatório Final de Pesquisa. Grupo de Pesquisa Práticas Psicológicas, Universidade Comunitária e Regional de Chapecó, Chapecó, 2009.
- MACHADO, Adriana Marcondes (Org.). *Psicologia escolar: em busca de novos rumos*. São Paulo: Casa do Psicólogo, 1997.
- MIRANDA, Luciana Lobo. Reflexões sobre educação, pós-mídia e produção de subjetividade no contexto escolar. In: MACHADO, Adriana Marcondes. *Psicologia escolar: em busca de novos rumos*. São Paulo: Casa do Psicólogo, 1997.
- MELLO, Sylvia Leser. Família: perspectiva teórica e observação factual. In.: CARVALHO, Maria do Carmo Brant (org.). *A família contemporânea em debate*. São Paulo: Educ/Cortez, 2003.
- POLETTI, Michele; KOLLER, Sílvia Helena. Contextos ecológicos: promotores de resiliência, fatores de risco e de proteção. *Estud. psicol.* (Campinas), Campinas, v. 25, n. 3, Sept. 2008. Disponível em:
- http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103166X2008000300009&lng=en&nrm=iso. Acesso em 28 Mar. 2010.

- SARRIERA, J. C. SILVA, M. A. da. PIZZINATTO, A. ZAGO, C. MEIRA, P. Intervenção psicossocial e algumas questões éticas e técnicas. In: SARRIERA, Jorge Castellá (Coord). *Psicologia Comunitária: estudos atuais*. Porto Alegre: Sulina, 2000.
- SILVA, Maria Regina. LUNARDI, Valéria Lerch. FILHO, Wilson Danilo Lunardi. TAVARES, Kátia Ott. Resiliência e Promoção de Saúde. *Texto Contexto Enfermagem*, Florianópolis, 14 (Esp.), 95-102, 2005.
- SILVEIRA, Luiza Maria de O. Braga. A Família, a escola e a (pós-) modernidade. In: GUARESCHI, Pedinho Arcides et al. *Psicologia em questão: reflexões sobre a contemporaneidade*. Porto Alegre: Edipucrs, 2003.
- _____. 'A socialização de crianças em idade escolar com problemas de comportamento na escola: Como a família e a escola realizam/partilham esta tarefa?'. 2004. 53 f. Projeto de Tese (Doutorado em Psicologia) – Faculdade de Psicologia, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004.
- SOUZA, M. P. R. de. A queixa escolar e o predomínio de uma visão de mundo. In: MACHADO, Adriana Marcondes (Org.). *Psicologia escolar: em busca de novos rumos*. São Paulo: Casa do Psicólogo, 1997.
- PATTO, M. H. S. (Org.). Introdução à psicologia escolar. São Paulo: Casa do Psicólogo, 1997
- ROCHA, Marisa Lopes da Rocha. Pesquisa-Intervenção e a Produção de Novas Análises. *Psicologia Ciência e Profissão*. Ano 04. Número 23, p. 64-73, 2003.
- TASSONI, Elvira Cristina Martins. Afetividade e Aprendizagem: a relação professor-aluno. Unicamp, 2000. Disponível em: <http://www.anped.org.br/reunioes/23/trabtit2.htm#ge20>. Acesso em: 24 de mai. de 2009.
- VASCONCELOS, Eduardo Mourão. *Complexidade e pesquisa interdisciplinar: epistemologia e metodologia operativa*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

Resumen: Este artículo presenta resultados de investigación realizada después de identificar la demanda de las referencias de una Clínica-Escuela. Esta investigación se hizo de la perspectiva de la prevención y promoción de la salud en el contexto escolar. Trata de comprender e intervenir en las relaciones establecidas dentro de la familia y de la escuela, utilizando la intervención psicosocial en cuatro escuelas públicas con el mayor número de referencias a la psicoterapia. Los resultados indican diferencias en la comunicación entre la familia y la escuela, lo que revela una discontinuidad en la relación. Este hallazgo se refiere a estereotipos, acusaciones, expectativas y prescripción de la conducta "ideal" y al distanciamiento educativo con los niños. Ante esto, tenemos en cuenta que las demandas y necesidades de la escuela-familia permean el espacio y/o estrategias de abordaje del mismo, centrándose en el diálogo para que juntos puedan construir, con carácter autónomo, las herramientas para hacer frente a las dificultades que son intrínsecas al proceso de educación de la primera infancia y contribuir así a la prevención de enfermedades y la promoción de la salud mental.

Palabras clave: salud mental, educación, familia, comunicación, comportamiento

Resumé: après avoir identifié la demande pour les renvois d'un enseignement clinique, cette étude a cherché à travailler à la prévention et la promotion de la santé dans le contexte scolaire. En essayant de comprendre et d'intervenir dans les relations établies au sein de la famille-école, nous avons utilisé l'intervention psychosociale dans quatre écoles publiques avec le plus grand nombre de renvois à la psychothérapie. Les résultats indiquent les lacunes évidentes en matière de communication entre la famille, l'école, révélant une discontinuité dans la relation. Cette constatation est présentée en relation avec étiquetée, les accusations, les attentes et impose un comportement «idéal» et le fossé éducatif avec les enfants. Compte tenu de cela, nous considérons les demandes et les besoins des relations école-famille imprègnent l'espace et / ou des stratégies pour aborder le même, en se concentrant sur le dialogue afin qu'ensemble, ils peuvent construire, de manière autonome, des outils pour faire face aux difficultés qui sont inhérentes au processus d'éducation de la petite enfance et contribuer ainsi à prévenir les maladies et promouvoir la santé.

Mots clés: la santé mentale; l'éducation; de la famille; la communication; le comportement.

Notas

1 Este artigo faz parte de um Relatório de Pesquisa do Grupo de Pesquisa "Práticas Psicológicas", da Unochapecó. A pesquisa foi financiada pela FAPE-Unochapecó.

Avaliando os atributos da atenção primária: uma revisão

Evaluating primary care attributes: a review

Evaluando los principios de la atención primaria: una revisión

Évaluer les attributs de le soin primaire: une révision

*Gustavo de Araújo Porto Landsberg**

*Aureliano Inácio de Souza Neto***

*Ricardo Alexandre de Souza****

Resumo: Como forma de reorganizar a atenção primária, o Ministério da Saúde (MS) lançou, em 1994, o Programa Saúde da Família (PSF), cuja cobertura, em 2008, ultrapassou 50% da população brasileira. Cresce, assim, a preocupação em avaliar o desempenho da atenção primária através de seus atributos essenciais. Para isto, existem alguns instrumentos, dentre eles o questionário Primary Care Assessment Tool (PCAT). Realizamos uma revisão sistemática da literatura sobre meios de avaliação do acesso a serviços de saúde - no âmbito da atenção primária - e sobre o PCAT. Após a revisão da literatura e discussão em pares, dez artigos foram selecionados por apresentarem metodologia adequada e alta correlação com o tema. Seus achados foram sumarizados numa tabela. Observou-se que o PCAT é válido e confiável para avaliar os atributos da atenção primária, podendo revelar diferenças importantes entre avaliações realizadas por gestores, profissionais e usuários, ou entre modelos de atenção distintos.

Palavras-chave: Atenção Primária à Saúde, Acesso aos Serviços de Saúde, Necessidades e Demandas de Serviços de Saúde, Avaliação em Saúde, Revisão.

Abstract: In 1994, Brazilian Ministry of Health launched the Family Health Program (PSF) as a strategy of reorganizing primary care. It covers, since 2008, over 50% of national population. Therefore, concerns raises about the primary care performance evaluation, measured through its basic principles. One of the many instruments developed for that purpose is the Primary Care Assessment Tool (PCAT) questionnaire. We conducted a review about different ways of measuring access to health services, in primary care scenario, and about PCAT as well. After the peer-review, ten articles were selected for its adequate methodology and high correlation with the proposed subject. We found that PCAT is a valid and reliable instrument for measuring primary care principles, including access. It can reveal interesting differences in patient and professionals perceptions, and between distinct care models.

Keywords: Health Services Needs and Demand, Primary Health Care, Health Services Accessibility, Health Evaluation, Review

* Professor do curso de Medicina da Faculdade de Ciências Médicas UNIFENAS - Médico de Família e Comunidade. Mestrando em Atención Primaria en Salud. Universidade Autônoma de Barcelona, UAB, Espanha. E-mail: gustavolandsberg@gmail.com.

** Acadêmico do 10º - Faculdade de Ciências Médicas UNIFENAS. Diretor científico da Liga Metropolitana de Medicina de Família e Comunidade. E-mail: aisneto@yahoo.com.br

*** Preceptor da Residência de Medicina de Família e Comunidade da Prefeitura Municipal de Betim. Doutorando em Saúde Pública pela Universidade Federal de Minas Gerais. Observatório de Saúde Urbana - UFMG. E-mail: ric.alex@gmail.com

Introdução No Brasil, a atenção à saúde sofreu profundas transformações no século XX, especialmente a partir de 1988, com a implantação do Sistema Único de Saúde (SUS) e com a expansão da assistência médica suplementar (BRASIL, 2004a).

Um dos pilares na construção da proposta de atenção primária em saúde foi a conferência Internacional sobre Cuidados Primários em Saúde, em Alma Ata, no ano de 1978. Elegeu-se a atenção primária em saúde como a estratégia para se alcançar a meta de Saúde para Todos no Ano 2000, definida pela assembleia mundial da Organização Mundial da Saúde (OMS), em 1977, assumindo uma proposta de extensão da cobertura dos serviços básicos de saúde com base em sistemas simplificados de assistência à saúde (Henrique e Calvo, 2008; BRASIL, 2004a).

Como forma de reorganizar a Atenção Primária a Saúde (APS) no Brasil, o Ministério da Saúde lançou, em 1994, o Programa Saúde da Família (PSF). Este foi iniciado num contexto de ajuste fiscal e reformas setoriais na saúde, com o objetivo de superar os limites do modelo vigente – particularmente na esfera municipal (Henrique e Calvo, 2008). O PSF é uma estratégia que prioriza as ações de promoção, proteção e recuperação da saúde dos indivíduos e da família, do recém-nascido ao idoso, sadios ou doentes, de forma integral e contínua (BRASIL, 2004b). Em 2008, o PSF atingia 93,8% (5.218) dos municípios brasileiros, cobrindo mais de 50% (91,9 milhões) da população (BRASIL, 2010).

Atualmente, percebe-se a preocupação do Ministério da Saúde com a avaliação da atenção primária no Brasil por meio de publicação de documentos atuais, como por exemplo, Avaliação da Implementação do Programa Saúde da Família em Dez Grandes Centros Urbanos (BRASIL, 2004b) e Avaliação Normativa do Programa Saúde da Família no Brasil (BRASIL, 2002) e pela criação da Coordenação de Acompanhamento e Avaliação da Atenção

Primária, cuja principal atribuição é a definição de critérios, mecanismos e fluxos para avaliação da atenção primária.

Para a avaliação da APS criou-se um instrumento já utilizado atualmente em países como Estados Unidos e Canadá, o Primary Care Assessment Tool (PCAT) (Leiyushi, Starfield e Xu, 2001). No Brasil, este instrumento foi validado por Almeida e Macinko em Petrópolis - RJ. Consiste na avaliação dos seguintes itens: acessibilidade, porta de entrada; vínculo ou longitudinalidade; elenco de serviços; coordenação ou integração de serviços; centralidade na família; orientação para a comunidade e formação profissional (Almeida e Macinko, 2006; Elias et al, 2006).

Pela necessidade crescente do governo em medir a qualidade da atenção primária, faz-se premente a desenvolvimento de métodos para este fim. Com isso, pretende-se fomentar a discussão sobre como monitorar a eficácia da principal política pública de saúde do Brasil. Os objetivos desta revisão foram conhecer métodos utilizados em estudos de avaliação da Atenção Primária à Saúde, bem como a bibliografia produzida nos últimos dez anos a respeito da ferramenta PCAT, e a forma como tem sido utilizada em todo o mundo.

Material e métodos

Foi realizada uma revisão da literatura por meio da Biblioteca Virtual em Saúde (BVS), que reúne as bases de dados LILACS, IBECs, MEDLINE, Biblioteca Cochrane e SciELO. Os critérios de inclusão para a seleção dos artigos foram: artigos originais e revisões da literatura de pesquisa sobre acesso a serviços de saúde ou necessidade e demanda de serviços de saúde ou com utilização do PCAT, em português e inglês, publicados nos últimos 10 anos. Os critérios de exclusão foram: artigos relativos a acesso que não Atenção Primária ou "Necessidade e Demanda de Serviços de Saúde", assim como editoriais e relatos de casos.

Foram encontrados um total de 321 artigos, mas somente 34 deles com acesso a texto integral. Destes, 22 foram excluídos por não se correlacionarem com objetivos do estudo. Portanto, doze foram considerados elegíveis. Ao utilizar somente as palavras Primary Care Assessment Tool e atenção primária à saúde para pesquisa em todos os campos, foram encontrados 1.156 artigos, 134 deles com texto completo. Deste total, apenas dez se correlacionavam com a ferramenta PCAT discutida na introdução deste trabalho.

Os 23 artigos selecionados foram, então, discutidos de forma pareada, por três revisores, sendo a distribuição realizada a partir de sorteio aleatório simples, no programa MS Excel 2007®. Após uma primeira leitura, foram excluídos outros 13 artigos, por não se correlacionarem com

os objetivos da revisão proposta ou por apresentarem metodologia inconsistente. Após a exclusão, os artigos restantes foram organizados em uma tabela com as "características estudadas", "desenho de estudo", "tamanho amostral", "ano", "população estudada" e "comentários". Com as informações da tabela em mão (vista na Tabela 1 deste artigo) os três revisores iniciaram uma discussão sobre os mesmos.

Resultados/Discussão

Em 2006, Almeida e Macinko validaram o PCAT original publicado por Leiyushi, Starfield e Xu nos Estados Unidos. A partir daí, outros trabalhos de validação surgiram no país (Almeida e Macinko, 2006; Leiyushi, Starfield e Xu, 2001). O Quadro 1 contém os dez artigos utilizados para a revisão.

QUADRO 1: SUMÁRIO DOS ARTIGOS SELECIONADOS NA REVISÃO SISTEMÁTICA

Citação/ Localidade	Características estudadas	Desenho do estudo	Tamanho amostral	Ano	População estudada	Comentários
Leiyushi, Starfield e Xu, 2001. Dois Municípios dos Estados Unidos.	As mesmas do PCAT por meio de carta, telefone e entrevistas.	Transversal	Desconhecido	2000	Usuários de dois planos de saúde dos Estados Unidos.	Estudo de validação da ferramenta PCAT.
Jones et al, 2003. Reino Unido.	Avalia as ferramentas descritas, escalas, questionários ou outros métodos de medir o acesso dos pacientes às consultas.	Revisão sistemática	Não se aplica	1990-2001	Não se aplica	Estudo levanta métodos de avaliação do acesso, mas não inclui PCAT, pois foi validado posteriormente.
Harzheim et al, 2006. Porto Alegre, Brasil.	Acesso (primeiro contato e utilização); integralidade (serviços recebidos e serviços disponíveis) e coordenação (sistema de informação e fluxo de usuário)	Transversal	500 pessoas	Mai a novembro de 2002	Entrevistados os cuidadores de crianças de crianças menores de dois anos, usando o PCAT	Trabalho de validação do questionário infantil (cuidadores).
Harzheim et al, 2006.	Características socio-demográficas, fatores de	Transversal	3000 pessoas (PSF:1400,	Julho de 2006 a	Usuários adultos	Trabalho de validação pós-

Porto Alegre, Brasil.	risco cardiovascular, satisfação do usuário, presença e a extensão de quatro atributos essenciais da atenção primária; dados antropométricos e laboratoriais. Usa PCAT.		outros sistemas: 1600)	agosto de 2007	(maiores de 18 anos)	tradução do questionário adulto.
Elias et al, 2006. São Paulo, Brasil.	Compara as Unidades Básicas de Saúde (UBS) com e sem PSF utilizando PCAT. Leva em consideração a autoconfiabilidade do respondente, e exclui participantes que se autoavaliaram como pouco confiáveis. O índice de atenção básica de cada unidade foi calculado procedendo-se à média aritmética dos indicadores de avaliação dos gerentes e dos profissionais.	Transversal	1ª fase:1029 2ª fase: 1017	2005	1ª fase: Gerentes, Médicos e enfermeiros. 2ª fase: Usuários	Comparou UBS com e sem PSF utilizando PCAT, levando em consideração o estrato de exclusão social.
Haggerty et al, 2007. Quebec, Canadá	Os pacientes responderam o PCAT sobre oferta de serviços de prevenção e promoção de saúde.	Transversal	3441 pessoas	Dezembro de 2001 a outubro de 2002	Em cada clínica foram selecionados quatro médicos e 20 pacientes para cada médico.	Artigo semelhante ao produzido pelo mesmo autor, em 2008. Usou o PCAT (adulto e cuidador)
Haggerty et al, 2008. Quebec, Canadá.	Foram avaliadas a experiência dos pacientes do primeiro contato de acessibilidade e a de continuidade usando o PCAT.	Transversal	221 médicos e 2725 pacientes	2002	Quatro médicos de família ou clínicos gerais para cada 20 pacientes	Usou o PCAT para avaliar os atributos da atenção primária.
Stralen, 2008 Sete Municípios de GO e do MS, Brasil.	Compara UBS com e sem PSF estruturado. Compara avaliação dos usuários com a dos profissionais de saúde.	Transversal	20% das Unidades Básicas de Saúde. 623 Usuários 386 profissionais.	2006	Profissionais e usuários da UBS.	Utilizado o PCAT para avaliar percepção do usuário, dos profissionais e gestores. Realizadas comparações entre unidades com e sem PSF.
Figueiredo et al, 2009.	As principais variáveis analisadas se referiam a	Inquérito descritivo	106 pessoas	Julho de 2006 a	Pacientes em tratamento	Analisou-se o acesso ao

Campina Grande, Brasil.	locomção e distância do serviço e supervisão dos doentes. Usaram PCAT.			agosto de 2007	para tuberculose	tratamento para tuberculose em serviços de saúde vinculados ao PSF e em ambulatório de referência.
Scatena et al, 2009	Perguntas relativas ao acesso e ao diagnóstico.	Transversal	514 pessoas	2007	Pacientes em tratamento para tuberculose em unidades de saúde que desenvolvem ações do Programa de Controle da Tuberculose.	Voltado para pacientes com doença específica e de baixa prevalência.
Cinco municípios prioritários das regiões SE e NE, Brasil.	Considerado como acesso a localização da unidade de saúde próxima da população à qual atende, os horários e dias de funcionamento, grau de tolerância para consultas não agendadas e o quanto a população percebe a conveniência destes aspectos do acesso.					

No estado da Carolina do Sul/Estados Unidos, em 2000, Leiyushi, Starfield e Xu publicaram um trabalho de validação do PCAT para usuário adulto, concluindo que pode ser usado para avaliar as características e qualidade da atenção básica para adultos (Leiyushi, Starfield e Xu, 2001).

Mas além do PCAT existem outras ferramentas para medir o acesso, citadas no artigo de revisão sistemática de Jones e colaboradores. A pesquisa foi feita com os artigos publicados entre 1990 e 2001. Foram identificados seis métodos de medição do acesso. Três métodos (Campbell, Ledlow e Kendrick) determinam a disponibilidade de consultas e/ou a satisfação da demanda em uma base diária, mas não medem a espera em dias para as consultas. Os outros três métodos (NEMAS, AROS e Third appointment) medem o acesso através dos dias de espera na fila para a consulta. Os autores concluíram que as seis ferramentas existentes para medir o acesso são muito heterogêneas e revelam falhas (Jones et al, 2003).

No Brasil, Harzheim e colaboradores publicaram, em 2006, o projeto de validação do questionário de usuários adultos do PCAT, em trabalho conduzido em Porto Alegre. Consistiu em um estudo transversal, que comparou as UBS com e sem o PSF implementado, por meio dos atributos dos atributos essenciais da atenção primária: acesso (primeiro contato e utilização); integralidade (serviços recebidos e serviços disponíveis), continuidade e coordenação (sistema de informação e fluxo de usuário) (Harzheim et al, 2006a).

Harzheim e colaboradores publicaram, também em 2006, os resultados obtidos no processo de validação do PCAT, mostrando que os itens referentes aos sete atributos da atenção primária à saúde: acesso, continuidade, integralidade, coordenação, orientação familiar, orientação comunitária, competência cultural e a formação profissional possuíam validade e confiabilidade suficientes para sua aplicação em outros estudos sobre a saúde infantil no Brasil (Harzheim et al, 2006b).

Em um estudo transversal, na cidade de São Paulo, realizado por Elias e colaboradores usando o PCAT, os autores compararam as UBS e os PSF, considerando as dimensões da atenção básica. Eles identificaram as convergências e divergências de opinião de usuários, profissionais de saúde e gestores por unidade de saúde. Em suma, a comparação entre os modelos PSF e UBS nos diferentes estratos de exclusão social mostrou que para os usuários, no geral, o PSF é superior à UBS, enquanto para os profissionais e gestores não se mostraram diferenças relevantes entre estas duas modalidades (Elias et al, 2006).

Outro estudo transversal de Haggerty e colaboradores, objetivou medir a acessibilidade, a continuidade de cuidados e coordenação de serviços, segundo a percepção dos pacientes em Quebec, através do PCAT, antes das reformas de saúde, a fim de estabelecer um parâmetro para avaliar os mesmos quesitos após as reformas. Esta pesquisa destacou problemas graves com a acessibilidade, embora a taxa de relação médico paciente tenha sido alta. Além da acessibilidade, a promoção da saúde, serviços de prevenção e coordenação com especialistas também precisavam ser melhorados, e uma cuidadosa reflexão devia ser realizada sobre a situação das pessoas sem médicos de família (Haggerty et al, 2007).

Haggerty e colaboradores, por meio de um estudo transversal em Quebec, usando o PCAT, também avaliaram o acesso e a relação de continuidade de 2.725 pacientes, concluindo que devem melhorar a acessibilidade do primeiro contato e continuidade e da coordenação de cuidados. Em particular, o acesso telefônico – um elemento fundamental que tem sido negligenciado (Haggerty et al, 2008).

Ainda em 2008, um trabalho foi publicado por Stralen e colaboradores, cujo objetivo foi comparar a percepção do desempenho de unidades básicas de saúde com e sem Programa de Saúde da Família nas cidades com mais de 100 mil habitan-

tes, Goiás e Mato Grosso do Sul, usando o PCAT. Os resultados mostraram que não houve diferenças significativas entre as unidades com e sem saúde da família, mas as percepções dos profissionais foram sempre mais favoráveis em comparação às dos usuários. Analisando-se as avaliações de cada dimensão da APS, observou-se que estas foram sempre mais favoráveis nas unidades com PSF – excetuando-se a dimensão do acesso. Entretanto, apenas para as dimensões de enfoque familiar e orientação comunitária a diferença entre a avaliação de unidades com e sem PSF foi significativa para todas as três categorias (Stralen et al, 2008).

Figueiredo e colaboradores, em 2009, a partir do questionário de usuários adultos do PCAT, avaliaram o acesso de 106 pacientes em tratamento de tuberculose e concluíram que, embora seu tratamento seja disponibilizado pelo serviço público de saúde, ainda representava um custo econômico para o doente de tuberculose em função da necessidade de deslocamento até o serviço de saúde, bem como a perda do turno de trabalho para ser consultado, resultando em uma baixa adesão ao tratamento (Figueiredo et al, 2009). Esse mesmo grupo de pesquisadores realizou outro trabalho com o objetivo de avaliar as dificuldades de acesso para diagnóstico da tuberculose nos serviços de saúde no Brasil, usando também o mesmo instrumento. Concluíram que, apesar da descentralização das ações para o programa de saúde da família e ambulatório, parecia não haver desempenho satisfatório para o acesso ao diagnóstico de tuberculose, pois esta forma de organização dos serviços não foi fator determinante para garantia de acesso ao diagnóstico precoce da doença (Scatena et al, 2009).

Considerações Finais

O PCAT foi validado nos EUA em 2001 e até o momento, no Brasil, poucos estudos foram realizados utilizando-se o instrumento.

Harzheim e colaboradores (2006), publicam sobre o processo de validação pós-tradução dos questionários de adultos e cuidadores. Stralen e colaboradores e Elias e colaboradores concentraram-se em comparar unidades com e sem o PSF estruturado, porém, os resultados encontrados por estes autores são divergentes. Diferenças metodológicas e características locais distintas podem ser algumas das causas (Elias et al, 2006; Stralen et al, 2008). Outros dois autores utilizaram o PCAT para verificar o acesso apenas de pacientes com tuberculose a serviços de saúde. Já obedecendo os limites de busca para esta revisão, não se encontrou nenhum outro trabalho brasileiro utilizando o instrumento. Somente Haggerty e colaboradores (2007 & 2008) utilizaram o PCAT para mensurar os atributos da atenção primária no Canadá.

Nos trabalhos avaliados, observa-

se que o PCAT é um instrumento válido, confiável, de fácil aplicação e barato, que pode ser usado para avaliar os atributos da APS. Além disso, faz um diagnóstico rápido sobre a organização e o desempenho dos serviços de APS revelando diferenças relevantes entre avaliações realizadas por gestores, profissionais e usuários, ou entre modelos de atenção distintos.

A ESF é modelo de atenção à saúde primordial no Brasil, e responsabiliza-se pela Atenção Primária à Saúde. É de fundamental importância avaliar-se e conhecer melhor seu desempenho. Os autores do presente artigo sugerem a utilização do PCAT como instrumento preferencial de avaliação da APS, e apontam para a necessidade de elaboração de estudos de maior relevância e abrangência, permitindo diagnósticos confiáveis da situação da APS brasileira.

Referências bibliográficas

- ALMEIDA, Celia; MACINKO, James. Validação de uma metodologia de avaliação rápida das características organizacionais e do desempenho dos serviços de atenção básica do Sistema Único de Saúde (SUS) em nível local. Brasília, 2006. (Série técnica desenvolvimento de sistemas e serviços de saúde, 10). Disponível em: <<http://www.opas.org.br/servico/arquivos/Sala5564.pdf>>. Acesso em: 03 de junho de 2010.
- ELIAS, Paulo Eduardo et al. Atenção Básica em Saúde: comparação entre PSF e UBS por estrato de exclusão social no município de São Paulo. *Ciência & Saúde Coletiva*. Rio de Janeiro, v.11, n.3, p.633-641, jul./set. 2006. Disponível em: <<http://regional.bvsalud.org>>. Acesso em: 03 de junho de 2010.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Avaliação da implementação do Programa Saúde da Família em dez grandes centros urbanos. Brasília, 2004b. Disponível em: <<http://www.saude.gov.br>>. Acesso em: 03 de junho de 2010.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Avaliação normativa do Programa Saúde da Família no Brasil. Brasília, 2002. Disponível em: <<http://www.saude.gov.br>>. Acesso em: 03 de junho de 2010.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Expansão do Saúde da Família. Brasília, 2010. Disponível em: <http://dab.saude.gov.br/dab/proesf/expansao_sf.php>. Acesso em: 3 de junho de 2010.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Saúde no Brasil - Contribuições para a Agenda de Prioridades de Pesquisa/Ministério da Saúde. Brasília, 2004a. Disponível em: <<http://www.saude.gov.br>>. Acesso em: 03 de junho de 2010.
- FIGUEIREDO, Tânia Maria Ribeiro Monteiro de et al. Desempenho da atenção básica no controle da tuberculose. *Revista de Saúde Pública*. São Paulo, v.43, n.5, p.825-831, set, 2009. Disponível em: <<http://regional.bvsalud.org>>. Acesso em: 03 de junho de 2010.
- HENRIQUE, Flávia; CALVO, Maria Cristina Marino. Avaliação do programa saúde da família nos municípios do Estado de Santa Catarina, Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*. Rio de Janeiro, v.24, n.4, p.809-819, abr, 2008. Disponível em: <<http://regional.bvsalud.org>>. Acesso em: 03 de junho de 2010.

- JONES, Wendy et al. Measuring access to primary care appointments: a review of methods. *BMC Family Practice*. London, v.4, n.8, jul, 2003. Disponível em: <<http://regional.bvsalud.org>>. Acesso em: 03 de junho de 2010.
- HAGGERTY, Jeannie L. et al. Practice Features Associated With Patient- Reported Accessibility, Continuity, and Coordination of Primary Health Care. *Annals Of Family Medicine*. Cleveland, v.6, n.2, mar./abr, 2008. Disponível em: <<http://regional.bvsalud.org>>. Acesso em: 03 de junho de 2010.
- HAGGERTY, Jeannie L. et al. Patient's experiences of primary care in Quebec before major reforms. *Canadian Family Physician*, Mississauga, v.53, p.1056-1057, jun./jul, 2007. Disponível em: <<http://regional.bvsalud.org>>. Acesso em: 03 de junho de 2010.
- HARZHEIM, Erno et al. Consistência interna e confiabilidade da versão em português do PCATool-Brasil para serviços de saúde infantil. *Cadernos de Saúde Pública*. Rio de Janeiro, v.22, n.8, p.1649-1659, ago, 2006. Disponível em: <<http://regional.bvsalud.org>>. Acesso em: 03 de junho de 2010.
- HARZHEIM, Erno et al. Quality and effectiveness of different approaches to primary care delivery in Brazil. *BMC Health Services Research*. London, v.6, n.156, dez. 2006a. Disponível em: <<http://regional.bvsalud.org>>. Acesso em: 03 de junho de 2010.
- LEIYUSHI, DRPH; STARFIELD, Barbara; XU, Jiahong. Validating the Adult Primary Care Assessment Tool. *Journal of Family Practice*. New York, v.50, n.2, p.161-175, fev, 2001. Disponível em: <<http://regional.bvsalud.org>>. Acesso em: 03 de junho de 2010.
- SCATENA, Lúcia Marina et al. Dificuldades de acesso a serviços de saúde para diagnóstico de tuberculose em municípios do Brasil. *Revista de Saúde Pública*. São Paulo, v.43, n.3. p.389-97, jun, 2009. Disponível em: <<http://regional.bvsalud.org>>. Acesso em: 03 de junho de 2010.
- STRALEN, Cornelis Johannes van et al. Percepção dos usuários e profissionais de saúde sobre atenção básica: comparação entre unidades com e sem saúde da família na Região Centro-Oeste do Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*. Rio de Janeiro, v.24, Sup.1, p.S148-S158. 2008. Disponível em: <<http://regional.bvsalud.org>>. Acesso em: 03 de junho de 2010.

Resumen: Como una manera de reorganizar la Atención Primaria, el Ministerio de Salud (MS) puso en marcha en 1994, el Programa de Salud Familiar (PSF), cuya cobertura en 2008 superó el 50% de la población. Así ha aumentado la preocupación con la evaluación del rendimiento de la atención primaria a través de sus atributos esenciales. Para esto existen algunos instrumentos, entre ellos el cuestionario Primary Care Assessment Tool (PCAT). Realizamos una revisión de la literatura sobre los medios de evaluación de accesibilidad a los servicios de salud - en el ámbito de la atención primaria - y sobre el PCAT. Después de una revisión sistemática y revisión por expertos, diez artículos fueron seleccionados por su buena metodología y alta correlación con el tema. Sus conclusiones se resumieron en una tabla. Se observó que el PCAT es válido y fiable para evaluar los atributos de la atención primaria y puede mostrar diferencias interesantes entre los análisis efectuados por los administradores, profesionales y usuarios, o entre diferentes modelos de atención.

Palabras-clave: Necesidades y Demandas de Servicios de Salud, Atención Primaria de Salud, Accesibilidad a los Servicios de Salud, Evaluación en Salud, Revisión

Résumé: comme une façon de réorganiser les soins primaires, le ministère de la Santé (MOH) a lancé en 1994 le Programme de santé familiale (PSF), dont la couverture en 2008 dépassait les 50% de la population. Ainsi, s'est accrue la préoccupation dans l'évaluation de la performance des soins primaires grâce à ses attributs essentiels. Pour cela, il existe des instruments parmi lesquels le questionnaire Primary Care Assessment Tool (PCAT). Nous avons effectué une revue de la littérature sur les moyens d'évaluer l'accès aux services de santé - dans les soins primaires - et sur la PCAT. Après un examen systématique et des débats dans les couples, treize communications ont été sélectionnés pour leur bonne méthodologie et une forte corrélation avec le thème. Leurs conclusions ont été résumées dans un tableau. Il a été observé que la PCAT est valide et fiable pour évaluer les attributs de soins primaires et peut révéler des différences intéressantes entre les évaluations par les gestionnaires, les professionnels et les utilisateurs, ou entre différents modèles de soins.

Mots-clés: soins de santé primaires, l'accès aux services de santé, le besoin et la demande de services de santé, évaluation de la santé, la révision.

O significado da trajetória histórico-partidária na análise das políticas públicas na América Latina*

The significance of the historical-partisan trajectories in the analysis of public policy in Latin America

La relevancia de las trayectorias histórico-partidarias en el análisis de las políticas públicas en América Latina

L'importance de la trajectoire historique-partisane dans l'analyse des politiques publiques en Amérique Latine

*María Verónica Basile***

*Inés Ksiazienicki****

Resumo: A partir de uma leitura sobre as diferentes perspectivas que têm abordado o estudo das políticas públicas, pretende-se identificar concepções "iniciais" e rastrear propostas posteriores que questionam tais definições, ao tempo que oferecem novas versões integradoras. Objetiva-se um olhar sobre as limitações das versões iniciais, que analisam as políticas públicas como decisões técnicas independentes do contexto sociopolítico no qual se inserem. A proposta deste artigo se vincula à possibilidade de combinar elementos colocados por ambas e noções do neoinstitucionalismo histórico. Considera-se que tal combinação pode resultar interessante para a abordagem sobre a construção de políticas públicas em países da América Latina.

Palavras-chave: políticas públicas, neoinstitucionalismo, América Latina.

Abstract: This article reviews different perspectives public policies study. It identifies the first conceptions in this field to then track the studies that put into question those approaches, providing a new comprehensive version. These observe the limitations of the initial versions, which analyze public policies as technical decisions, independent of socio-political context. The purpose of this paper is to combine the second perspectives and new historical institutionalism notions. We believe that this combination may be an interesting approach to analyze the construction of public policies in Latin America.

Keywords: public policies, Neo-institutionalism, Latin America.

* Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba (CEA - UNC) y al Consejo Nacional de de Investigaciones Científicas y Técnicas de la Argentina (CONICET). Artículo presentado en el Congreso Internacional Extraordinario de Ciencia Política, realizado del 24 al 27 de agosto de 2010 en la ciudad San Juan, Argentina.

**Licenciada en Comunicación Social por la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina; Especialista en Gestión de las Organizaciones sin fines de lucro pela Universidad Católica de Córdoba, Argentina; Doctoranda en Estudios Sociales de América Latina pelo Centro de Estudios Avanzados de La Universidad Nacional de Córdoba, Argentina y becaria del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). E-mail: vbasile@conicet.gov.ar

***Licenciada en Ciencia Política, Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales (Uruguay). Doctora. en Ciencia Política (Universidad Nacional de Córdoba- CEA). Investigadora del Centro de Estudios Avanzados (CEA)-CONICET. E-mail:inesks@gmail.comdo

Introducción A partir de un recorrido sobre las diferentes perspectivas que han abordado el estudio de las políticas públicas, se pretende identificar concepciones "iniciales" y rastrear propuestas posteriores que cuestionan tales definiciones, al tiempo que ofrecen nuevas versiones integradoras. Se plantea una mirada sobre las limitaciones de las versiones iniciales, que analizan las políticas públicas como decisiones técnicas independientes del contexto sociopolítico en el que se inscriben; y de las críticas, que avanzan como propuestas superadoras, otorgando un lugar relevante al régimen político y al grado de consolidación institucional, aunque relegando variables vinculadas a lo político partidario. La propuesta de este trabajo se vincula a la posibilidad de combinar elementos planteados por ambas y nociones del neoinstitucionalismo histórico. Se considera que dicha combinación puede resultar interesante para el abordaje de la construcción de políticas públicas en países de América Latina. En el estudio de procesos de este tipo se enmarcan análisis que hemos iniciado, referidos a las políticas culturales, y a las políticas laborales y sociales de inclusión.

En estos estudios se centra la atención en procesos históricos y configuraciones institucionales, atendiendo a definiciones ideológicas y simbólicas, para comprender cómo y desde qué marcos conceptuales se definen las políticas públicas.

El presente trabajo se organiza de la siguiente forma: En un primer momento, de las principales corrientes, se revisan y discuten las perspectivas de Harold Lasswell, Charles Lindblom, David Easton y, desde una aproximación a América Latina, Luis Aguilar Villanueva. En un segundo momento, nos abocamos a los enfoques integradores ofrecidos desde la región. Por un lado, recuperamos la reconocida mirada crítica de Oscar Oszlak y Guillermo O' Donnell, que atiende a

las particularidades de los Estados latinoamericanos. Por otra parte, sin desconocer la existencia de otras propuestas, revisamos la perspectiva de Pedro Medellín Torres quien – desde un enfoque más actual e integrador – reconoce la centralidad del poder y de las configuraciones institucionales en la construcción de políticas públicas. En consonancia con dicha visión, se presenta una aproximación al neoinstitucionalismo histórico, que comprende aportes de Theda Skocpol, Paul Pierson, Peter Hall, Rosemary C. R. Taylor.

Algunas cuestiones que emergen del mencionado recorrido refieren a ¿quiénes intervienen en el proceso de las políticas públicas?, ¿qué lugar ocupan en estos procesos las tradiciones y configuraciones partidarias?, atendiendo específicamente a casos latinoamericanos ¿es posible analizarlos desde una perspectiva de los procesos de construcción de políticas públicas desvinculada de las trayectorias histórico- políticas?

Primeras conceptualizaciones acerca de las "ciencias de las políticas": El pensamiento de Harold Lasswell

En el año 1951 Harold Lasswell, junto a Daniel Lerner, publica "The Policy Sciences", uno de los primeros libros que considera al análisis del proceso de las políticas públicas como un campo de estudio autónomo, con conceptos y temas de competencia propios.

Las Policy Sciences (ciencias de las políticas) son definidas como "el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de políticas, y se encargan de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de un período determinado" (Lasswell, [1951] en Aguilar Villanueva, 1992, p.102). A partir de ellas, el autor propone obtener conclusiones y recomendaciones de utilidad para resol-

ver los problemas sociales. En tal sentido, conforme al pragmatismo de John Dewey, adhiere a la necesidad de incorporar juicios racionales y de conocimiento en la resolución de problemas públicos.

Desde este enfoque se considera que el rol del científico- analista social se vincula con la posesión de un saber particular, que lo distingue del político, quien se piensa se halla condicionado. El científico es visto como aquel capaz de dar sentido a todas las racionalidades, como mediador e integrador del conocimiento y de la acción. No existe un posicionamiento que sostenga la "neutralidad valorativa" de los científicos, ésta noción puede ser aceptada, según Lasswell, de forma parcial. Desde su perspectiva "el científico calificado es un observador participante de los hechos y trata de aceptarlos tal como son", en todo caso, la posibilidad de ejercer una vigilancia se asocia al "permanente referendo de sus pares que revisan la validez empírica y la elegancia formal" (Lasswell [1951] en Aguilar Villanueva 1992, p. 108- 109).

De acuerdo a la construcción teórica de Lasswell, las Policy Sciences deben contener tres atributos: la "contextualidad", entendiendo que las decisiones que se toman integran un proceso mayor y, en tal sentido, el marco de referencia de las políticas públicas requiere que se considere la totalidad del contexto de los eventos significativos (pasados, presentes y prospectivos). El segundo atributo es la "orientación hacia problemas", este incluye la clarificación de los objetivos; el seguimiento de la tendencia respecto de la sucesión y distribución de eventos pasados y presentes; el análisis científico de las relaciones indeterminadas - condicionamientos - que implican la construcción teórica y los procedimientos de confirmación empírica; la proyección de desarrollos futuros y la invención, evaluación y selección de alternativas. La última propiedad es la "diversidad", que se refiere a la multiplicidad de métodos de los cuales se valen (Lasswell, 1971).

Este enfoque se distingue de otros, según Lasswell, por su carácter multidisciplinar, que rompe con la estrecha mirada de la ciencia política restringida al estudio de las instituciones y estructuras políticas. Considera, por tanto, que resulta necesario el aporte de la sociología, la economía, el derecho, para abordar situaciones institucionales complejas y para la resolución de los problemas. En segundo término, como ha sido mencionado, por su orientación a la resolución de problemas reales. Según Lasswell, la reflexión no debe circunscribirse a debates puramente académicos y estériles. Asimismo, se diferencia por su carácter normativo, no estrictamente objetivo. Desde el reconocimiento de la no - neutralidad de la ciencia que ha sido referido, entiende imposible separar del marco de las acciones de gobierno al objeto de significaciones, valores y técnicas.

Las Policy Sciences conducen a dos grandes tipos de conocimientos y enfoques. Por un lado, el análisis de las políticas públicas (en tanto conocimiento en y para el proceso de las políticas) y, por otro, el análisis del proceso de las políticas públicas (como conocimiento acerca de la formulación e implementación).

El primer tipo de conocimiento alude a la tarea de conocer el proceso de decisión de la política como de hecho sucede (...) Busca saber cómo y por qué determinados problemas son calificados de públicos y a otros se les niega tal calidad, cómo y por qué el gobierno incluye ciertos problemas en su agenda y excluye otros (...) cómo y por qué los gobiernos tienden a elegir ciertos cursos de acción, a privilegiar ciertos instrumentos, a acentuar ciertos aspectos de la acción pública y descartan otros (...)(Aguilar Villanueva, 1992, p. 52 - 53).

Al tiempo que "conocimiento en" refiere a la tarea de incorporar datos y

enunciados de las ciencias en el proceso de formulación y decisión de la política, con el propósito de "corregir y mejorar la decisión pública" (Aguilar Villanueva, 1992, p. 52 - 53).

Existe una orientación a pensar las políticas públicas como un proceso compuesto por etapas y funciones (similar a la fórmula que lleva su nombre en el campo de la comunicación). Esta distinción permite la posibilidad de un análisis independiente de cada una de esas etapas. Concibe, no obstante, un modo secuencial de la formulación de las políticas públicas, un proceso que comienza con la definición de la agenda y termina con la evaluación y el resultado de las políticas. Cabe mencionar que este modo de aproximación a las políticas resultó cuestionado; quienes se oponen a este enfoque señalan que el campo de las políticas públicas se produce de manera interactiva y no unidireccional. Consideran, además, que esta mirada por etapas podría derivar en conclusiones falsas, tal como lo expresa Charles Lindblom, quien reparó en el proceso de formulación de las políticas públicas como proceso interactivo, que carece de principio o fin (Lindblom y Woodhouse [1993, p. 11] en Parsons, 2006, p. 56).

Concluyendo la aproximación a esta perspectiva, cabe destacar el rol que entendemos se atribuye al científico como protagonista de un nuevo campo de investigación, así como las definiciones que se construyen en torno a la noción de ciencia. El autor, desde el reconocimiento de la supuesta victoria de un particular método científico, asigna un lugar central a un tipo de conocimiento técnico, necesario para la resolución de problemas sociales, constituido por la "función inteligencia". Se incorpora, entonces, al técnico a la política, el mismo se presenta como capaz de "evaluar y reconstruir las prácticas de la sociedad". Su tarea no se asocia a lo que sí cabe vincular con el político, en el espacio de "lo político": la construcción de "abstracciones que sirvan de base a sus valores"

asociada al poder y a posibles decisiones "irracionales".

Iniciando una aproximación a algunas de las críticas que recibieran las definiciones de Lasswell introducimos la perspectiva incrementalista.

Charles Lindblom y la opción por el incrementalismo

Es posible reconocer, atendiendo a la perspectiva acuñada por Charles Lindblom, la centralidad de dos aspectos correlacionados. El análisis, por un lado, y el proceso vinculado a la elaboración de las políticas por otro. El vínculo entre ambos, como se pretenderá aquí esbozar, estriba en la importancia del análisis para la definición de políticas "democráticas y exitosas". Desde una versión claramente pluralista, Lindblom propone emprender un abordaje del "public policy" como encarnado en un escenario en que convergen actores sujetos a una distribución desigual de recursos y poder, que alcanzan, como producto de sus interacciones, resultados determinados que se traducen en políticas.

La política resulta concebida "como acción", desplazando aquellas visiones que la identificaban con efectos condicionados por estructuras sociales. El sitio al que es confinado el actor político es el que lo vincula a sus capacidades para afectar el proceso de construcción de políticas, esto es, la habilidad para influir en la "elaboración de la agenda de actuación de los poderes públicos", en "la toma de decisiones" o en las instancias de "implementación" y "evaluación" de las mismas (Lindblom, 1991, p. 6).

La mirada se centra en el proceso de elaboración de la política pública, en el que adquiere un rol central el intercambio y acuerdo entre actores. Éste es concebido como una "red compleja de fuerzas" de cuya interacción emerge el efecto denominado "políticas públicas" (Lindblom, 1991, p. 13). El concepto de mayor relevancia, entre las consideraciones del au-

tor que encabeza esta versión, es el de "incrementalismo", identificado por él mismo como encarnación del método más idóneo para la toma de decisiones en el ámbito político (Lindblom, 1991). Esta opción supone desalojar alternativas de cambio drástico o revolucionario, implica una asociación de la idea de decisión adecuada a la elección de pasos "pequeños o incrementales". Las políticas posibles, que entran dentro del campo pensable, son aquellas que difieren en un grado pequeño respecto a las ya implementadas, cuyas consecuencias son, por tanto, predecibles.

El proceso de definición de políticas se relaciona, como fuera mencionado, con el análisis, que es denominado "estratégico" por el autor. Tal caracterización arrastra la idea que frente al planteamiento de problemas sociales complejos resulta imposible desplegar un análisis exhaustivo, al cual estaría asociado el concepto de "análisis sinóptico". El análisis estratégico, entonces, vinculado a la idea de "incrementalismo desarticulado" se adaptaría a las carencias de los analistas, a las "limitadas habilidades de conocer y entender". Desde estas consideraciones es posible pensar lo que en términos de Simon se concibe como "racionalidad limitada" (Lindblom, 1991).

El análisis, que se constituye como instrumento para la "hechura de políticas", adelanta – y garantiza – el éxito de las mismas, anticipando efectos que pudieran resultar "problemáticos". Se enmarca, en tal sentido, en contextos de argumentación y persuasión política que derivan en los mejores "diagnósticos" relativos a la implementación de políticas específicas. El análisis estratégico se ubica en un lugar central a partir de la consideración del autor de ideas tales como que "la gente cree que las autoridades deberían solicitar los servicios de analistas y expertos", aunque no abdicando de "sus funciones políticas en ellos" (Lindblom, 1991, p. 20). Es posible identificar una pretensión de dotar de científicidad a la política recurriendo al análisis.

La aspiración radicaría en la búsqueda de constituir políticas públicas derivadas de

un proceso "lógico y democrático", a través de la posible aplicación de un "método" para "ejercer control" (Lindblom, 1991, p. 41). Situado allí, el analista desempeñaría un rol de experto "en la búsqueda de situaciones próximas a lo que los economistas llaman soluciones de eficiencia de Pareto" (Lindblom, 1991, p. 26). Resulta importante señalar que Lindblom identifica a los actores que participan en el proceso de elaboración de políticas públicas con la dotación de una perspectiva de corto plazo. La misma puede ser salvada por la capacidad del analista de brindar una mirada de largo plazo, aún cuando éste resulte portador de una visión partidista.

Ahora bien, dicho análisis se corresponde con una política de tipo incremental, entendiendo a ésta como capaz de garantizar el mantenimiento de un "consenso general sobre valores básicos", esto es, como un tipo de decisión política que tiende a minimizar los "riesgos de la controversia". No es el incrementalismo identificado por su exponente como encarnación de "lentitud", él mismo rechaza versiones que lo tildan de conservador. Pequeños pasos podrían, desde esta perspectiva, "lograr una alteración drástica del statu quo", incluso antes que una opción radical (Lindblom, 1991).

Otra de las respuestas que se derivan del planteamiento inicial de Lasswell es la propuesta de David Easton.

La inclusión del enfoque sistémico en el modo de pensamiento de las políticas públicas

Se ha argumentado que el enfoque desarrollado por David Easton tuvo especial relevancia en el campo de estudio de las políticas públicas (Parsons, 2006). Desde éste se construye una perspectiva teórica que abarca lo político desde el concepto de sistema, partiendo de la base de la pertenencia del sistema político a un más amplio sistema social. El centro de atención se sitúa en la "mecáni-

ca" que articula este sistema, conformada por: "insumos recibidos", que proceden del "entorno" entendido como ambiente "externo a los límites del sistema político" (Busquets, 1996) y cuya vehiculización se produce a través de medios de comunicación, grupos de interés y partidos políticos; demandas que emergen al interior del sistema político; y, por último, una lógica de transformación en "resultados" e "impactos de las políticas públicas" (Parsons, 2006, p. 58).

El esquema analítico del autor continúa la conceptualización del proceso de políticas públicas como un proceso conformado por etapas. En el espacio que concierne a los insumos (inputs del sistema) se sitúan procesos de "percepción e identificación"; "organización", "demanda", "apoyo" o "apatía", estos últimos se vinculan no sólo al régimen político y a su legitimidad, sino también a "comportamientos" y "actitudes" que expresan coincidencia o no con la "orientación política" que se evidencia. Los apoyos pueden referirse, siguiendo la argumentación de Easton, a "la comunidad política", al "régimen político" o al "gobierno". El primer término se asocia al apoyo de la comunidad política que se cierne en torno a formas políticas específicas, esto es, la "cohesión y solidaridad" que asisten al mantenimiento de las mismas. El término segundo se vincula a la aceptación de ciertas configuraciones institucionales, jurídicas y políticas. El tercer concepto se relaciona con el apoyo a quienes protagonizan el gobierno, quienes ocupan las posiciones de poder desde las cuales se delinean respuestas a las demandas establecidas (Cordeiro Gavier, 2005).

En el marco de las políticas públicas en sí mismas se conciben alternativas de "regulación", "distribución", "redistribución", "capitalización", "régimen ético". Las instancias relacionadas a los resultados (outputs del sistema) refieren a la "aplicación", "cumplimiento", "interpretación", "evaluación", "legitimación", "modificación o ajustes", "repliegue- negociación" (Parsons, 2006, p. 58). Los productos dan cuenta de

la "capacidad de respuesta del sistema", en esta descansa su legitimidad, permanencia y estabilidad (Cordeiro Gavier, 2005).

Desde la perspectiva de Easton es posible entender que el sistema político se aboca a la "transformación de demandas y apoyos en decisiones y acciones" (Busquets, 1996). Sin embargo, los resultados o "outputs" no representan un punto final del proceso, estos vuelven a alimentarse de aquello que surge del entorno- ambiente. Desde esta noción emerge la idea de retroalimentación. La acción política de individuos y de grupos, vinculada con el "status" con el que a los mismos se reconoce socialmente, se halla inscrita en procesos de interacción, relacionados con las metas, y con los objetivos que los mismos persiguen. Los resultados que surgen del sistema, como respuestas a las demandas emergentes, implican procesos de permanente autorregulación del mismo.

El sistema político, desde esta perspectiva sistémica, recibe múltiples influencias de otros sistemas que componen el sistema social, entre ellos se destacan el "sistema de participación", el "sistema económico" y el "sistema cultural". Cabe mencionar la especial estrechez que vincula al sistema cultural con el sistema político, en tanto insta las bases de "legitimidad y estabilidad" política, relacionándose con las "creencias, sentimientos y opiniones" que circulan dentro de lo que viene a ser representado como cultura política (Cordeiro Gavier, 2005).

Uno de los autores que compila, recupera e introduce en América Latina los conceptos que han venido planteándose en las páginas anteriores es Aguilar Villanueva. A sus definiciones teóricas se dedicará el siguiente apartado.

Mirando América Latina. Adopciones y discutibles adaptaciones

Desde la perspectiva de Aguilar Villanueva se plantea una propuesta que abar-

ca el "análisis, diseño, puesta en práctica y evaluación" de las políticas públicas, apostando a una racionalidad técnica para construir políticas "inteligentes, eficientes y públicas" (Aguilar Villanueva, 1992, p. 8). Destaca los aportes de la escuela norteamericana, reconociendo que sus representantes han sido los "pioneros y promotores de los estudios de políticas públicas" y que es a partir de la base que estos establecen que deben pensarse las políticas. De esta manera, pretende establecer una visión universal que desvaloriza análisis asociados a concepciones diversas respecto a los tipos de racionalidad.

Existe una clara apuesta a centrar la atención en el "output de la política"; de la mano de una reivindicación y de un rescate del olvido al que fuera confinada la "manera como se elaboran las decisiones a las políticas, que pretenden satisfacer un interés público y responder a los consensos", el autor despliega una propuesta de mirar "el proceso a través del cual se toman las decisiones", atendiendo al "contenido" de las mismas (Aguilar Villanueva, 1993, p. 9). En este sentido, importa analizar la "hechura de las políticas y su puesta en práctica bajo condiciones institucionales y políticas precisas" (Aguilar Villanueva, 1993, p. 15).

Ante la supuesta neutralidad que esta propuesta plantea, apelando a la racionalidad técnica, subyace un determinado modo de concebir al Estado y a lo público. El autor sostiene que se deja de lado la relación entre el Estado y la sociedad y las funciones que ese Estado debería cumplir, ya que esas consideraciones pertenecerían a un plano subjetivo-valorativo. Sin embargo, convalida una desarticulación de las funciones del Estado próximo a los discursos neoliberales. Plantea, por ejemplo, que la "privatización, desincorporación, desregulación, liberalización, apertura, no son procesos para dismantelar y extinguir el estado. Son para devolverlo a sus funciones originales" (Aguilar Villanueva, 1992, p. 21).

El autor entiende que el espacio público está formado por ciudadanos que interactúan afectando al proceso de las políti-

cas. Estos sujetos no son concebidos desde una entidad colectiva sino desde su individualidad. Esta perspectiva sitúa al autor en un marco pluralista y de individualismo metodológico que se relaciona, asimismo, con la particular visión del Estado a la que se hiciera referencia; "lo público significa lo metaindividual pero no la desaparición de los individuos..." (Aguilar Villanueva, 1992, p. 29).

Desde esta perspectiva se realiza una distinción entre lo político y las políticas, siendo estas últimas asociadas a decisiones racionales, encauzadas por la ciencia en su rol de "crítica técnica", "valoración técnica", "enjuiciamiento lógico". Cabe pensar en esta concepción acerca de la ciencia que existe un posicionamiento cercano al positivismo, en tanto a ella se asocian la objetividad, la neutralidad valorativa, la correspondencia con el método científico, "sin método no hay ciencia..." (Aguilar Villanueva, 1992, p. 44).

Cabe destacar, para concluir este apartado, que los aportes de Aguilar Villanueva siguen constituyéndose como referente para el estudio de las políticas públicas. No obstante, la continuidad de su perspectiva respecto de las versiones iniciales implica limitaciones para abordar realidades latinoamericanas.

Resignificando los términos del debate: una construcción latinoamericana crítica

El presente apartado rescata la perspectiva de autores que, desde América Latina, desarrollan un modo de pensar las políticas públicas que se distancia de las versiones anglosajonas que fueran recogidas por Aguilar Villanueva. La posibilidad de considerar a los autores escogidos como pioneros de una mirada crítica de los enfoques tradicionales de las políticas públicas, más próxima a las particularidades de las sociedades latinoamericanas, entendemos, justifica el mencionado rescate.

La propuesta de Oszlak y O'Donnell pretende diferenciarse de aquellos enfoques que abordan a las políticas públicas- estatales como unidades cerradas, relegando la consideración del contexto en el que son formuladas y la producción de resultados. Sugieren la necesidad de un análisis que contribuya a la comprensión de las "transformaciones del estado y de las nuevas modalidades que asumen sus vinculaciones con la sociedad civil" (Oszlak; O'Donnell, 1976, p. 16). En tal sentido, reflexionan sobre el "proceso social", definido por las políticas, por las relaciones que emergen y por el lugar que ocupan y asumen los diferentes actores en torno a una cuestión.

Definen la noción de "cuestión", como el conjunto de asuntos - vinculados a demandas o necesidades - que son socialmente problematizados. Por tanto, desde esta perspectiva, el interés reside en:

aprender quién la reconoció como problemática, cómo se difundió esa visión, quién y sobre la base de qué recursos y estrategias logró convertirla en cuestión. Así como en identificar el poder relativo de diversos actores, sus percepciones e ideología, la naturaleza de sus recursos, su capacidad de movilización, sus alianzas y conflictos y sus estrategias de acción política (Oszlak; O'Donnell, 1976, p. 19).

De ello se reconoce la autonomía para iniciar / problematizar (o ignorar/ omitir) determinadas cuestiones con el fin de alcanzar alguna resolución mediante "una decisión o conjunto de decisiones no necesariamente expresadas en actos formales" (Oszlak; O'Donnell, 1976, p. 21). Los autores exponen, de esta manera, lo que entienden por "política estatal".

Es posible reconocer, de acuerdo a Oszlak y O'Donnell, - en un contexto y momento histórico determinado - la posición asumida por el Estado, considerado "un actor más". A partir de ello, se ma-

nifiesta el "carácter negociado o abiertamente conflictivo" del proceso suscitado respecto a una "cuestión" (Oszlak; O'Donnell, 1976, p. 23). Se observa cierta impronta dinámica e histórica, que contempla la influencia constante - tanto interna como externa - en torno a las decisiones adoptadas.

Según lo planteado desde este enfoque el estudio de las políticas estatales radica en el análisis de las sucesivas:

tomas de posición por parte del estado y de otros sectores sociales, el cambio implicado por la diferenciación interna al estado y por la movilización/desmovilización de actores sociales en distintos tramos históricos de la cuestión, las redefiniciones de la cuestión y de sus modos dominantes de resolución (Oszlak; O'Donnell, 1976, p. 33).

Luego, Oscar Oszlak profundiza en el enfoque que ha sido esbozado, concentrándose en la implementación de las políticas. Pone énfasis en lo intraburocrático, entendido como "una particular arena de conflicto político"; analiza sus patrones de diferenciación, integración e interdependencia. Refuerza, en esta línea, la idea de Estado

como una instancia de articulación y dominación de la sociedad, que condensa y refleja sus conflictos y contradicciones tanto a través de las variables tomas de posición de sus instituciones, como de la relación de fuerzas existente en éstas (Oszlak, 1980).

Siendo el aparato estatal producto de una "trayectoria errática, sinuosa y contradictoria, en la que se advierten sedimentos de diferentes estrategias y programas de acción política" (Oszlak, 1980).

Se resalta la importancia del carácter contextual e histórico en tanto se

observa que, a pesar de los cambios de regímenes, preexisten estructuras sobre las que éstos deben actuar. Cada iniciativa introduce nuevas tensiones y modalidades; esto evidencia que, ante la diferenciación interna del Estado, existe una permanente interacción y reajuste, que manifiestan "la necesidad de integración, expresada en intentos deliberados por conciliar objetivos, coordinar esfuerzos y, sobre todo, preservar el sentido de dirección de la actividad" (Oszlak, 1980).

En reflexiones vinculadas a la implementación de las políticas estatales se contemplan tanto aquellos elementos propios del funcionamiento intraburocrático como los factores socio-políticos, recíprocamente influenciados. De acuerdo a la construcción teórica de Oszlak:

Los límites están determinados por la distinta naturaleza de las interdependencias existentes entre los agentes y unidades estatales que intervienen en los procesos de decisión y ejecución de políticas. Y en parte, varían según los condicionamientos que en estos diferentes planos de interdependencia imponen las características del régimen político (1980).

A lo que agrega,

Sería erróneo atribuir a una clase o sector de la sociedad la imaginación, coherencia y, sobre todo, capacidad hegemónica, necesarias para hilvanar un proyecto político o modelo de organización social con el cual lanzarse a la toma del poder y la ocupación del estado para materializarlo... (1980).

Continuando con el rescate de algunos de los modos en que ha sido pensada la temática referida a las políticas públicas en América Latina, cabe ahora incluir la construcción teórica de Medellín Torres. Esta versión, más actual, refuerza la

crítica que identificamos respecto a las versiones clásicas que, puede entenderse, continúan vigentes.

El autor plantea un análisis de las políticas públicas de acuerdo al grado de consolidación institucional. Esta perspectiva supone, también, un cuestionamiento de las versiones planteadas al comienzo de este trabajo, en tanto se reconoce la centralidad del contexto político-institucional. Medellín Torres sostiene que "la naturaleza específica de un régimen político determina, de manera crucial, la estructuración de las políticas públicas" (Medellín Torres, 2004, p. 5). Así, el gobierno es entendido como promotor de un "proyecto político que está en juego para imponer un determinado derrotero a la sociedad y al Estado" (Medellín Torres, 2004, p. 15). Es posible sostener que, desde esta perspectiva, se cuestiona la noción de "policy" entendida como "la capacidad del gobierno para intervenir racionalmente en la solución de problemas públicos" (Valenti Nigrini en Parsons, 2006, p. XIX).

En el sentido planteado, la acción gubernamental manifiesta el modo en que el poder político es distribuido en la sociedad y se ejerce sobre la misma y sobre el Estado. Conduce, asimismo, hacia un estadio prefijado. En el proceso de construcción de políticas públicas la actuación del gobierno se despliega en un espacio concreto de "tejidos institucionales y territoriales en que se desenvuelven los individuos generadores y receptores de las políticas" (Medellín Torres, 2004, p. 13).

El análisis técnico no ocupa un rol central en la construcción de políticas públicas; estas no son analizadas en sí mismas, como variables explicativas, sino atendiendo a los "conjuntos de factores políticos e institucionales en los que se estructuran" (Medellín Torres, 2004, p. 8), son, de tal manera, entendidas como variables dependientes de dichos factores. Esto supone centrar la atención en "rasgos propios de las estructuras políticas y de las

relaciones de poder político que de ellas se derivan" (Medellín Torres, 2004, p. 13).

La centralidad del régimen político se vincula a la definición de una idea de Estado, a la configuración de una organización institucional. Éste ordena, estableciendo un conjunto de normas y valores, las relaciones sociales. Distribuye competencias y dota de herramientas y poder a quienes vienen a ocupar posiciones de gobierno, estableciendo los límites del espacio en que los mismos definirán e implementarán decisiones de política pública y en que los ciudadanos podrán responder a las mismas participando en los procesos decisorios. Cabe agregar que, como sostiene Medellín Torres, en "el modo de gobernar" aflora la "cultura política e institucional"; asumiendo un "doble carácter simbólico e integrador". El carácter simbólico al que se hace referencia implica una "invocación" a un ordenamiento específico del poder que posibilita la consecución de proyectos políticos; el carácter integrador, por su parte, alude a la capacidad del gobierno para convocar "fuerzas en torno a un determinado proyecto de sociedad y de Estado" (Medellín Torres, 2004, p. 16), que abonan la conformación de identidades.

Ahora bien, la política pública no es concebida como producto acabado, sino como resultante de un proceso dinámico, interactivo, que supone una conversación entre "gobernantes" y "gobernados", entre "los hablantes del proceso político" (Medellín Torres, 2004, p. 15). Desde el reconocimiento del conflicto, entendiendo que existe una "particular dinámica conflictiva en que se desenvuelve la acción pública" (Medellín Torres, 2004, p. 17), las políticas públicas evidencian la necesidad del gobierno de recurrir a la utilización, en grados variables, de la coerción y el consenso. Las políticas son el resultado de procesos de "selección", "jerarquización" y "apropiación" de "las formas, relaciones y significados de gobierno" (Medellín Torres, 2004, p. 27) y están sujetas a una constante transformación en un espacio de interacción en los niveles individuales, institucionales y discursivos.

Es posible entender que, desde esta construcción teórico-metodológica, existe una noción de ciudadanía que es parte en el proceso de estructuración de las políticas públicas, cuyas manifestaciones afectan la capacidad del gobierno para implementar su proyecto político. Esto da cuenta, a la vez, de una particular noción de "espacio público". Por otro lado, resulta de especial relevancia aludir a la idea de que la política pública, como producto de la acción gubernamental y de la participación en esta de la ciudadanía, es pensada como "medio" para alcanzar proyectos políticos vinculados a una dirección ideológica. Se excluye, de esta manera, la posibilidad de pensarla como solución técnica elaborada por cuerpos especializados separados de la esfera de lo político. Las políticas públicas "definen los parámetros y las modalidades de interacción entre lo público y lo privado" (Medellín Torres, 2004, p. 17), son concebidas como herramienta para la acción gubernamental y como elemento para trazar conversaciones con los ciudadanos.

Contribuciones del neoinstitucionalismo histórico: la importancia de las trayectorias

Se propone, en este apartado, un abordaje de las políticas públicas desligado de versiones convencionales, como algunas de las que han sido presentadas en las primeras páginas de este trabajo, que centran su atención en los procesos de definición, implementación y evaluación. Tales perspectivas vinculaban los procesos de política pública a cálculos asociados a la consideración de los costos y beneficios, costos-impactos (Franco, 1996) de las acciones y pautaban un análisis desde la delimitación de etapas. Partiendo de una racionalidad de tipo instrumental, dichas versiones esbozan acercamientos posibles a la noción de neutralidad en el análisis. Cabe rescatar, entonces, el viraje que encarna la inclusión de la perspectiva de este apartado, asociado

a que "los dilemas normativos son fuertemente evidentes en los fenómenos explorados por los institucionalistas históricos" (Pierson; Skocpol, 2008, p. 11).

En el enfoque que aquí se presenta, los procesos de construcción de políticas públicas son analizados posando la mirada en trayectorias históricas que afectan a los actores políticos que participan de los mismos, que promueven líneas de política específicas, configurando vínculos con otros actores en un espacio que se representa como plagado de asimetrías de poder. Desde el neoinstitucionalismo histórico resulta cuestionado un modo de análisis de las políticas públicas basado en la observación del escenario particular en el que las mismas surgen. Se plantea enfatizar las "configuraciones organizacionales" que refieren al largo plazo, a "contextos más amplios" y "procesos que interactúan" afectando el proceso de política pública.

Esta mirada habilita una aproximación a los procesos de conformación de alianzas entre actores políticos y a los modos en los que se trazan estrategias (Pierson; Skocpol, 2008, p. 7). Las políticas emergen, entonces, como resultados políticos y sociales en los que las instituciones juegan un rol determinante (Hall; Taylor, 1996), apartándose la atención de "la conducta individual y las motivaciones individuales para la acción en política" (Peters, 2003, p. 103). Las instituciones son entendidas como arreglos dentro de los cuales se acogen ordenamientos normativos y construcciones simbólicas. Son definidas como "procedimientos formales e informales, rutinas, normas y convenciones incrustadas en la estructura organizacional de la política o de la economía política" (Hall; Taylor, 1996, p. 6).

Interesa, especialmente, plantear la capacidad de los fundamentos esgrimidos por el neoinstitucionalismo de trascender la mirada sobre el juego de negociación instaurado entre actores políticos, con el que se expresan versiones pluralistas para dar cuenta de modos en que se convienen políticas específicas. En esta pers-

pectiva las "reglas, las normas y los símbolos" son representados como los que "gobiernan el comportamiento político". Las instituciones constituyen "marcos de referencia culturales a partir de los cuales los individuos y las organizaciones construyen preferencias e interpretan la realidad" (Zurbriggen, 2006).

Lo planteado abre la posibilidad de rescatar el proceso de las políticas desde imaginarios desde los cuales los actores políticos se expresan y configuran sus identidades concretas. Como señala Zurbriggen, retomando consideraciones de Steinmo, las instituciones, desde una perspectiva histórica, "configuran las estrategias y los objetivos de los actores, median en sus relaciones de cooperación y conflicto, y condicionan decisivamente los resultados del juego político" (Steinmo et. al [1992] en Zurbriggen, 2006). No tienen únicamente la capacidad de moldear las estrategias y las metas que guían las acciones, sino también "las preferencias de los actores".

Las instituciones son abordadas en relación a un contexto social, político e histórico. Esto permite abordar las acciones como conducidas de acuerdo a normas y valores, desplaza la posibilidad de pensarlas ligadas a racionalidades de tipo instrumental, que se asocian a la maximización de beneficios (Zurbriggen, 2006). Respetando estas consideraciones se torna fundamental resaltar la importancia que adquiere una mirada de "la política a través del tiempo" (Peters, 2003, p. 117); adoptando la idea neoinstitucionalista histórica de tomar "en serio al tiempo, especificando secuencias y rastreando transformaciones y procesos de escala y temporalidad variables" (Pierson; Skocpol, 2008, p. 9). Otro aspecto relevante refiere a la inclusión de las ideas en "la formación de las políticas" (Peters, 2003, p. 101). Entendiendo que las mismas "proporcionan un conjunto de soluciones para los problemas de elaboración de políticas que pueden surgir dentro de su ámbito" (Peters, 2003, p. 104).

El abordaje de las políticas públicas devendrá de un análisis que comienza por "preguntarse sobre diversos resultados, históricamente situados". Los cuestionamientos que surgirán en torno a los mismos se vincularán con las estructuras institucionales y con patrones desde los que las políticas se deriven. Intentando explicar, además, las variaciones que se suceden en esos patrones, que observadas empíricamente no se condicen con los supuestos del sentido común o con lo considerado académicamente.

Retomando consideraciones de Hall y Taylor, es posible identificar dos modos en que esta perspectiva responde a la cuestión de "cómo las instituciones afectan el comportamiento de los individuos". Un primer modo, se relaciona al "enfoque de cálculo", orientado a "los aspectos del comportamiento humano que son instrumentales y basados en un cálculo estratégico". En este caso, las instituciones "afectan el comportamiento proveyendo a los actores de mayores o menores grados de certeza acerca del comportamiento presente y futuro de los otros actores" (Hall; Taylor, 1996, p. 7).

El segundo modo está representado por el "enfoque cultural", el mismo se relaciona con las "rutinas" y "patrones familiares de comportamiento" que afectan el modo en que actúan los sujetos. Enfatiza en la idea que "la elección de un curso de acción depende de la interpretación de una situación y no de un simple cálculo instrumental". En este sentido, las instituciones proveen marcos normativos y cognitivos para la interpretación y para la acción (Hall; Taylor, 1996, pp. 7- 8).

La configuración de definiciones y formas concretas de implementación de políticas será posible asociarla a las concepciones que se tienen respecto a los márgenes en los que se reconoce la acción estatal como central. Hunde, esta perspectiva, sus raíces en configuraciones del pasado articuladas con resignificación, en algunos casos, de conceptos centrales. Las instituciones, y las ideas

a ellas vinculadas – en ellas encarnadas – se modifican, son pasibles de transformaciones, esto permite desalojar la idea de un condicionamiento estricto sobre los procesos políticos, posibilita el pensar en un "aprendizaje político" que "examina la reformulación de las cuestiones políticas" (Peters, 2003, p. 109).

Es dable considerar que el neoinstitucionalismo histórico intenta asentar impugnaciones de la idea de la asimilación del dualismo "administración-política", al problematizar versiones que conciben que "los políticos deciden y los administradores se encargan de operar y llevar a la práctica las decisiones de los políticos". El modo de abordar procesos de construcción de políticas públicas desde esta versión otorga un lugar relevante a la consideración del legado que, sobre los mismos, tienen decisiones políticas "iniciales". Esto es, cómo elecciones definidas en un espacio temporal distante trazan un rumbo del cual cuesta que las definiciones actuales se aparten. A esta situación se denomina "dependencia de rumbo", asociada, desde la perspectiva de Hall y Taylor, a una "imagen de causalidad social". Las instituciones resultan concebidas como "características relativamente persistentes del escenario histórico y como uno de los factores centrales que presionan el desarrollo histórico a lo largo de un conjunto de trayectorias" (Hall; Taylor, 1996, p. 9).

Indagando en la cuestión de cómo estas trayectorias son definidas por las instituciones los autores plantean que, por un lado, las "capacidades estatales" y los "legados políticos" han sido identificados como aquello que afecta las "opciones de política" y, por otro, que procesa una división del "flujo de eventos históricos" en "períodos de continuidad puntuados por coyunturas críticas". Los institucionalistas históricos destacan, asimismo, los efectos de interacción de carácter interinstitucional, interorganizacionales, entre instituciones y organizaciones y en relación a contextos más amplios. Ob-

servando el carácter interdependiente de las variables: "tienden a sospechar desde el comienzo que variables causales de interés serán fuertemente influidas por contextos mayores tanto culturales como institucionales" (Abbott, [1994] en Pierson; Skocpol, 2008, p. 23).

Desde esta perspectiva se asocian, de manera arbitraria, contextos "para mostrar cómo configuraciones de variables analizadas anteriormente pueden desarrollarse en formas diferentes cuando el contexto de relevancia cambia". Concluyendo este apartado, cabe rescatar la idea de superación que las diversas vertientes neoinstitucionalistas representan respecto al institucionalismo; así como la potencialidad de los abordajes teóricos y metodológicos que habilitan- inspiran, vinculados al pluralismo metodológico y a una perspectiva multiteórica.

Reflexiones finales

Del recorrido realizado es posible destacar, en primer término, la diferencia central que existe entre la consideración de las políticas públicas como productos acabados, construidos como soluciones técnicas a problemas reales, o como variables dependientes de procesos sociopolíticos, en los que resultan significativas las trayectorias históricas. La perspectiva que este trabajo pretende plantear suscribe a este segundo modo de abordar las políticas, entendiendo que no es posible desvincular el proceso de las políticas del espacio de lo político. Las configuraciones político institucionales del pasado condicionan los procesos de políticas públicas; en este sentido, las lecturas sobre esos procesos deben contemplar las relaciones de poder, las alianzas que surgen en torno a proyectos políticos con una orientación ideológica específica y elementos simbólicos que entran en disputa.

De las anteriores consideraciones se desprende la inviabilidad de una lectura restringida únicamente a la construcción y análisis de las políticas públicas desde saber técnico, que se pretende neutral, y se representa como encarnación de la racionalidad. A esta concepción subyace la exhortación de un proyecto político específico, que delinea límites concretos de actuación del Estado y que ha sido pensado, originalmente, en sociedades cuyas realidades sociales distan de las latinoamericanas. Es por esto que debe ser problematizada su pretensión de universalidad, entendiendo la relevancia del contexto en las aproximaciones que se inician.

Las versiones presentadas en el último apartado, vinculadas al pensamiento de Oszlak, O'Donnell y Medellín Torres, al ser construidas desde América Latina incorporan variables que permiten miradas complejas y dinámicas, desde la consideración del tipo de régimen político y de las relaciones al interior de las organizaciones. Las políticas son pensadas como derivados de un proceso de interacción que tiene lugar en los niveles individual, institucional y discursivo. Se reconoce la existencia de un intercambio entre la ciudadanía y quienes definen e implementan las políticas, esto es, de un diálogo entre "gobernantes" y "gobernados". La misma postulación de la necesidad de este diálogo supone el rescate de una noción de espacio público conflictivo, constituido por relaciones asimétricas de poder.

El neoinstitucionalismo histórico contempla las anteriores consideraciones y permite combinar la importancia de los contextos en los que surgen las políticas públicas con la continuidad de los legados históricos. Al mismo tiempo, otorga especial relevancia a configuraciones simbólicas e ideológicas que contribuyen a la comprensión de los marcos conceptuales desde los que se construyen las políticas.

Bibliografía consultada

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. Hacia una disciplina de las políticas públicas. *Perfiles Latinoamericanos*, México D. F., N° 3, pp. 7- 16, Diciembre, 1993.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. "Estudio introductorio". In: _____. *El Estudio de las Políticas Públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, 1992.
- BUSQUETS, José Miguel. Las políticas públicas: Área de estudio y modelos de análisis. Documento de trabajo- Departamento de Ciencia Política, Montevideo, N° 5, Agosto, 1996.
- CORDEIRO GAVIER, Ernesto. El sistema político. In: LOPEZ, M. J. *Manual de Derecho Político*. Abeledo Perrot, 2005, p. 217 - 278.
- FRANCO, Rolando. *Los Paradigmas de la política social en América Latina*. CEPAL, LC/R.1625, Febrero, 1996.
- HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 44, p. 936- 957, December, 1996.
- LASSWELL, Harold D. La orientación hacia las políticas. In: AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. *El Estudio de las Políticas Públicas*, México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, 1992.
- LASSWELL, Harold D. La concepción emergente de las ciencias de políticas. In: AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. *El Estudio de las Políticas Públicas*, México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, 1992.
- LASSWELL, Harold. The Emerging Conception of the Policy Sciences. *Policy Sciences*, American Elsevier Publishing Company, N° 1, p. 3- 14, 1971.
- LINDBLOM, Charles E. La ciencia de salir del paso. In: AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. *La Hechura de las Políticas*, México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, 1992.
- LINDBLOM, Charles E. El Proceso de elaboración de Políticas Públicas. Ministerio para las Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública, 1991.
- MEDELLÍN TORRES, Pedro. *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*. CEPAL, División de Desarrollo Social- Serie políticas sociales, Santiago de Chile, N° 93, Julio, 2004.
- O' DONNELL Guillermo; OSZLAK, Oscar. Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Documento- Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES)*, Buenos Aires, N° 4, 1976.
- OSZLAK, Oscar. Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias Latinoamericanas. *Documento de Estudios- CEDES*, Buenos Aires, Vol. 3, N° 2, 1980.
- PARSONS Wayne. *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, Buenos Aires: Miño y Dávila FLACSO - México, 2006.
- PETERS, Guy B. *El nuevo Institucionalismo. La teoría institucional en ciencia política*, Barcelona: Gedisa, 2003.
- PIERSON Paul; SKOCPOL Theda. El Institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Montevideo, Vol.17, N° 1, 2008.
- ZURBRIGGEN, Cristina. El Institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. *Revista de Ciencia Política*, Santiago, Vol. 26, N° 1, p. 67- 83, 2006

Resumen: A partir de un recorrido sobre las diferentes perspectivas que han abordado el estudio de las políticas públicas, se pretende identificar concepciones "iniciales" y rastrear propuestas posteriores que cuestionan tales definiciones, al tiempo que ofrecen nuevas versiones integradoras. Se plantea una mirada sobre las limitaciones de las versiones iniciales, que analizan las políticas públicas como decisiones técnicas independientes del contexto sociopolítico en el que se inscriben. La propuesta de este trabajo se vincula a la posibilidad de combinar elementos planteados por ambas y nociones del neoinstitucionalismo histórico. Se considera que dicha combinación puede resultar interesante para el abordaje de la construcción de políticas públicas en países de América Latina.

Palabras clave: políticas públicas, neoinstitucionalismo, América Latina

Resumé: partant d'un parcours sur les différentes perspectives qui ont abordé l'étude de politiques publiques, on prétend identifier les conceptions initiales et faire un suivi des approches postérieures qui les mettent en question et offrent de nouvelles versions intégrées. La proposition de ce travail offre la possibilité de combinaison des éléments posés par ces études avec des notions du neoinstitutionnalisme historique. On considère qu'une telle approche pourrait servir à l'étude de la construction de politiques publiques dans des pays de l'Amérique Latine.

Mots-clés: politiques publiques, neoinstitutionnalisme, Amérique Latine.

Notas

- 1 Se dificulta establecer con claridad, en castellano, la distinción de los términos, que en inglés se representan a partir de dos vocablos. Por un lado, la palabra *politics* se comprende en relación con los asuntos de poder y de lucha. De acuerdo a Lasswell, en "La orientación hacia las políticas" ([1951] 1992, p. 83), estaría ligada al partidismo y a la corrupción. Por su parte, *policy* responde a la acción racional de gobierno, se relaciona con su capacidad para intervenir racionalmente en la solución de problemas públicos (Valenti Nigrini en Parsons, 2006, p. XIX).
- 2 El grado de consolidación institucional da cuenta de la capacidad de acción estatal y gubernamental en el territorio y para lograr el reconocimiento de los ciudadanos de principios y valores institucionales. En este sentido, establece una tipología que reconoce: "regímenes de obediencias sólidas", "regímenes de obediencias porosas" y "regímenes de obediencias endebles" (Medellín Torres, 2004, p. 23).
- 3 Traducción libre de las autoras.
- 4 Traducción libre de las autoras.
- 5 Ídem.
- 6 Ídem.
- 7 Ídem.
- 8 Traducción libre de las autoras.
- 9 Ídem.

A Reforma do Ensino Médio sob a perspectiva da avaliação das políticas públicas

Elione Maria Nogueira Diógenes*

Tese defendida em 26/02/2010 no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão (UFMA).

A pesquisa intitulada “Uma avaliação política e do processo de implementação da Reforma do Ensino Médio no Ceará foi desenvolvida no curso de Doutorado em Políticas Públicas da UFMA no percurso de 2006 a 2010. Essa teve sua semente lançada no Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas (MAPP) da Universidade Federal do Ceará (UFC). Neste sentido, dei continuidade às inquietações surgidas e desenvolvidas com a pesquisa sobre a reforma educacional no Ceará com foco no ensino fundamental.

Este artigo volta-se à reflexão teórico-metodológica da reforma do ensino médio sob a perspectiva da avaliação de políticas públicas. Dito isto, o objetivo deste estudo configurou-se em realizar uma avaliação política e do processo de implementação da política denominada “Novo Ensino Médio: Educação Agora é para a Vida” da forma como se concretizou no estado do Ceará (1996-2006).

O estudo deixou-se conduzir pela compreensão de que a real efetividade das políticas sociais exige que elas sejam avaliadas (Cohen e Franco, 1993). Neste prisma, o percurso investigativo e analítico correspondeu ao ponto de vista da avaliação de políticas públicas como “[...] campo de estudo da pesquisa social em desenvolvimento [...]” (Silva, 2001, p. 44). Dupla natureza possui a presente pesquisa alusiva às dimensões focadas: de um lado, o estudo dos fundamentos filosóficos, políticos, pedagógicos, ideológicos, econômicos e sociais da reforma; de outro, uma abordagem da fase de implementação com foco nos fatores institucionais que contribuíram ou não para a sua efetividade e para a participação dos sujeitos nesse processo, tendo como marco de referência o “Plano de Expansão do Ensino

* Graduada em História pela Universidade Federal do Ceará (UFC) e Mestre em Avaliação de Políticas Públicas pela mesma Universidade (MAPP). Doutora em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA). É professora adjunta do curso de Pedagogia do Centro

de Educação da Universidade Federal de Alagoas (UFAL) e professora do Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira da referida Universidade. Médio Cearense (PEMCE)” implementado pela Secretaria da Educação Básica (SEDUC).

Na abordagem teórica da referida pesquisa, o conceito princípio educativo (Gramsci, 2001) tornou-se hipocêntrico. Metodologicamente, os procedimentos tomados no desvelamento do objeto de estudo compreenderam dois movimentos: o primeiro, diz respeito à análise de conteúdo dos documentos, que permitiu apreender – a partir do mapeamento dos conceitos neles recursivos – a racionalidade da reforma educacional, no que diz respeito à concepção da política do ensino médio.

Assim, foram estudados os pressupostos filosóficos, políticos e pedagógicos da política nos principais documentos elaborados em nível oficial materializados nas leis, resoluções, pareceres, parâmetros e diretrizes curriculares, planos e nos estudos de caráter técnico efetuados pelo MEC e pelos consultores do Banco Mundial (BM) em nível nacional e local. O segundo momento está relacionado com o interesse em compreender como a política foi implementada no estado do Ceará no conjunto da “Caminhada Cearense” (1995-2002) iniciada com a “Revolução de uma geração” (1991-1994), desde sua formulação nos espaços burocráticos centralizados.

Os eixos avaliados na perspectiva da avaliação do processo de implementação dessa política no estado do Ceará foram: Gestão democrática e descentralizada; Adequação e melhoria da rede física; Reorganização curricular; Recursos Didáticos; Formação de professores e Financiamento. Desta forma, a base empírica abrangeu oito escolas: quatro escolas de nível médio conhecidas como Liceus e quatro escolas que já ofertavam o nível fundamental e passaram a ofertar o médio a partir da reforma localizadas nos municípios de Juazeiro, Iguatu, Maracanaú e Fortaleza, a capital (em cada município foram pesquisadas duas escolas).

Os resultados encontrados apontam para o fato de que a reforma do nível secundário de escolarização tem como fundamento um novo princípio educativo instituído na perspectiva da empregabilidade, cujas diretrizes flexibilizam o processo de ensino-aprendizagem, com base no desenvolvimento das habilidades e competências dos alunos para o atendimento das exigências do processo de reestruturação produtiva, no contexto da mundialização do capital. No caso específico do estado do Ceará, a reforma implantada através do PEMCE provocou

uma massificação e não uma expansão com equidade, como previa o desenho planejado pelo Ministério da Educação (MEC) e implementado pela SEDUC. Do mesmo modo, compromete a boa qualidade do ensino e a apropriação da concepção da reforma pelos principais sujeitos que trabalham na escola ou que têm nela seu *ethos* existencial.

Referências

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. *Avaliação de projetos sociais*. Petrópolis: Vozes, 1993.

DIÓGENES, Elione Maria Nogueira. *Uma avaliação política e do processo de implementação da reforma do ensino médio no Ceará*. Tese de Doutorado em Políticas Públicas. Universidade Federal do Maranhão – UFMA. Biblioteca Central. São Luis, 2010.

GRAMSCI, Antonio. “Americanismo e fordismo”. In: *Cadernos do Cárcere*, v. 4; edição e tradução Carlos Nelson Coutinho; co-edição, Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. “Avaliação das políticas sociais: aspectos conceituais e metodológicos”. SILVA, Maria Ozanira da Silva e. (org.). *Avaliação de políticas e programas sociais – teoria e prática*. São Paulo: Veras Editora, 2001.

Agradecimentos especiais

À Profa. Dra. Maria Ozanira da Silva e Silva pela valiosa orientação e contribuição científica.

À Profa. Dra. Lea Carvalho Rodrigues pelo inestimável apoio.

The Reform of Secondary Education from the perspective of evaluating public policy

Elione Maria Nogueira Diogenes *

Thesis defended on 26/02/2010 in the Pos- Graduation Program in the Public Policy at the Federal University of Maranhão (UFMA).

The research entitled "An evaluation of policy and implementation process of the Reform of Secondary Education in Ceará" was developed in the PhD program in Public Policy UFMA from 2006 to 2010. This had its seed sown in the Masters in Evaluation of Public Policy (MAPP), Federal University of Ceará (UFC). In this sense, I continued to the concerns that have arisen and developed through research on education reform in Ceará with focus on primary education.

This article turns to the theoretical-methodological reform of secondary education from the perspective of public policy evaluation. That said, the purpose of this study was configured to perform an evaluation policy and the process of implementing a policy called "New School: Education for Life is Now" on how to materialize in the state of Ceará (1996-2006).

The study let himself be led by the understanding that the nowadays effectiveness of social policies require that they be evaluated (Cohen and Franco, 1993). In this perspective, the course covered the investigative and analytical point of view of evaluation of public policies as "[...] field research study on social development [...]" (SILVA, 2001, p. 44). Has the dual nature of this research focused allusive dimensions: on one hand, the study of the philosophical fundamentals, political, pedagogical, ideological, economic and social reform, on the other, an approach to the implementation phase with focus on institutional factors that contributed to or not for their effectiveness and participation of individuals in this process, taking as a benchmark the "Plan for Expansion of High School in "Ceará"

* Bachelor's Degree in History from the Federal University of Ceará (UFC) and Master in Public Policy Evaluation by the same University (MAPP). PhD in Public Policy at the Federal University of Maranhão (College). Is associate professor at the college of Education's Education Center, Federal University of Alagoas (UFAL) and professor of the Graduate Program in Education that the Brazilian university.

(SPCC)" implemented by "Secretária de Educação do Ceará" (SEDUC).

In the theoretical approach of this research, the principle concept of education (Gramsci, 2001) became the hypocenter. Methodologically, the procedures taken in the unveiling of the object of study comprised two stages: the first concerns the content analysis of documents, which allowed the learning - from the recursive mapping of the concepts in them - the rationality of educational reform, in respect the concept of politics of high school.

Thus, we studied the philosophical, political and educational policy in key documents prepared in official level materialized in laws, resolutions, reports, parameters and curriculum guidelines, plans and studies of a technical nature made by the MEC and the World Bank consultants (WB) at the national and local levels. The second moment is related to the interest in understanding how the policy was implemented in the state of "Ceara" in the set of "Ceará" Walk (1995-2002) began with the "revolution of a generation" (1991-1994), since its formulation in centralized bureaucratic spaces.

The axes evaluated from the perspective of the evaluation process of policy implementation in the state of Ceara were democratic and decentralized management; adequacy and improvement of the physical network; Curriculum reorganization Educational Resources, Teacher Training and Financing. Thus, the empirical basis of eight schools, four middle schools known as High School and four elementary schools that already offer the fundamental level and started to offer the average from the reform in the towns of Juazeiro, Iguatu Maracanaú and Fortaleza, capital (in each county were surveyed two schools).

The results point to the fact that the reform of upper secondary schooling is based on a new educational principle established in the light of employability, whose guidelines more flexible the process of teaching and learning, based on the development of skills and abilities of students to fulfillment of the requirements of the restructuring process in the context of globalization of capital.

In the specific case of Ceara, the reform implemented by PEMCE caused a mass rather than an expansion with equity, as envisaged by the design planned by the Ministry of Education (MEC) and implemented by SEDUC. Similarly, compromises the quality of education and ownership of the design of the reform by key individuals working in school or have her existential ethos.

References

COHEN, Ernesto Franco, Rolando. Evaluation of social projects. Petrópolis: Vozes, 1993.

DIÓGENES, Eliane Maria Nogueira. *Policy evaluation and implementation process of the reform of secondary education in Ceara*. Doctoral Dissertation in Public Policy.

Federal University of Maranhão - UFMA. Central Library. San Luis, 2010.

Gramsci, Antonio. "Americanism and Fordism." In: *Prison Notebooks*, v. 4; editing and translation Carlos Nelson Coutinho, co-editing, Luiz Sergio Henriques, Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Brazilian Civilization, 2001

SILVA, Maria da Silva e. Ozana "Evaluation of social policies: conceptual and methodological issues." SILVA, Maria da Silva e. Ozana (Ed.). *Evaluation of social policies and programs - theory and practice*. São Paulo: Editora Veras, 2001.

Special Thanks

To Prof. Dr. Maria Ozana da Silva e Silva for his valuable guidance and scientific input.

To Prof. Dr. Lea Rodrigues Carvalho for their invaluable support.

La reforma de la educación secundaria desde la perspectiva de evaluar la política pública

Elione Diógenes María Nogueira*

Tesis defendida el 26/02/2010 en el Programa de Postgrado en Políticas Públicas de la Universidad Federal de Maranhão (College).

La investigación, titulada "Una evaluación de la política y el proceso de implementación de la Reforma de la Educación Secundaria en Ceará se desarrolló en el programa de doctorado en Políticas Públicas UFMA la ruta desde 2006 hasta 2010. Esto tuvo su semilla sembrada en la Maestría en Evaluación de Políticas Públicas (MAPP) de la Universidad Federal de Ceará (UFC). En este sentido, seguí a las inquietudes que han surgido y desarrollado a través de la investigación sobre la reforma de la educación en Ceará con el foco en la educación primaria.

En este artículo se vuelve a la reforma teórico-metodológicos de la enseñanza secundaria desde la perspectiva de la evaluación de políticas públicas. Dicho esto, el propósito de este estudio fue configurado para realizar una política de evaluación y el proceso de aplicación de una política llamada "Escuela Nueva: Educación para la vida es ahora" sobre la forma de materializarse en el estado de Ceará (1996-2006).

El estudio se dejó conducir por el entendimiento de que la eficacia real de las políticas sociales requieren que sean evaluados (Cohen y Franco, 1993). En esta perspectiva, el curso incluía la cuestión de investigación y análisis de vista de la evaluación de las políticas públicas como campo de estudio "[...] de la investigación social en el desarrollo [...]" (SILVA, 2001, p. 44).

Tiene la doble naturaleza de la investigación se centra dimensiones alusiva: por un lado, el estudio de los fundamentos filosóficos, políticos, pedagógicos, ideológicos, la reforma económica y social, por el otro, un acercamiento a la fase de

* Licenciado en Historia por la Universidad Federal de Ceará (UFC) y Master en Evaluación de Políticas Públicas por la misma universidad (MAPP). Doctorado en Política Pública en la Universidad Federal de Maranhão (College). Es profesor asociado de la Facultad de Educación de Educación del Centro de la Universidad Federal de Alagoas (UFAL) y profesor del Programa de Postgrado en Educación que la universidad brasileña.

aplicación con especial atención a los factores institucionales que contribuyeron o no por su eficacia y participación de los individuos en este proceso, tomando como referencia el "Plan de Expansión de la Escuela Secundaria Escuadrones (SPCC)", implementado por el Ministerio de la Educación Básica (SEDUC).

En el enfoque teórico de esta investigación, el concepto de principio de la educación (Gramsci, 2001) se convirtió en el epicentro. Metodológicamente, el procedimiento adoptado en la inauguración del objeto de estudio comprendió dos etapas: la primera se refiere al análisis de contenido de documentos, lo que permitió el aprendizaje - a partir de la asignación recursiva de los conceptos en ellas - la racionalidad de la reforma educativa, en relación con el concepto de política de la escuela secundaria.

Por lo tanto, se estudió la política filosófica, política y educativa en los documentos clave preparados en el nivel oficial se materializó en las leyes, resoluciones, informes, los parámetros y orientaciones curriculares, planes y estudios de carácter técnico realizados por el MEC y los consultores del Banco Mundial (BM) en los planos nacional y local. El segundo momento se relaciona con el interés en la comprensión de cómo la política se llevó a cabo en el estado de Ceará, en el conjunto de "Walk Escuadrones" (1995-2002) comenzó con la revolución "de una generación" (1991-1994), desde su formulación en centralizado espacios burocráticos.

Ejes evaluada desde la perspectiva del proceso de evaluación de la aplicación de políticas en el estado de Ceará fueron democráticas y descentralizadas de gestión, adecuación y mejora de la red física; reorganización curricular de Recursos Educativos y Formación del Profesorado y la financiación.

Por lo tanto, la base empírica de ocho escuelas, cuatro escuelas intermedias conocido como High School y cuatro escuelas primarias que ya ofrecen el nivel fundamental y empezó a ofrecer el promedio de la reforma en las ciudades de Juazeiro, Iguatu Maracanaú y Fortaleza, de capital (en cada condado se encuestó a dos escuelas).

Los resultados apuntan al hecho de que la reforma de la enseñanza secundaria superior se basa en un nuevo principio educativo establecido a la luz de la empleabilidad, cuyas directrices más flexible el proceso de enseñanza y aprendizaje, basado en el desarrollo de habilidades y destrezas de los estudiantes

cumplimiento de los requisitos del proceso de reestructuración en el contexto de la globalización del capital.

En el caso específico de Ceará, la reforma puesta en marcha por Pemco causado una masa en lugar de una expansión con equidad, según lo previsto en el diseño previsto por el Ministerio de Educación (MEC) y ejecutado por SEDUC. Del mismo modo, afecta a la calidad de la educación y la propiedad del diseño de la reforma por las personas clave que trabajan en la escuela o tener su ethos existencial.

Referencias

COHEN, Ernesto Franco, Rolando. *Evaluación de proyectos sociales*. Petrópolis: Vozes, 1993.

Diógenes, Maria Nogueira Elione. *Política de evaluación y proceso de aplicación de la reforma de la educación secundaria en Ceará*. Tesis de Doctorado en Políticas Públicas. Universidad Federal de Maranhão - UFMA. Biblioteca Central. San Luis, 2010.

Gramsci, Antonio. "Americanismo y el fordismo." En: *Cuadernos de Cárcel*, v. 4; edición y traducción de Carlos Nelson Coutinho, co-edición, Sergio Luiz Henriques, Marco Aurélio Nogueira. Río de Janeiro: la civilización brasileña, 2001

SILVA, Maria da Silva e. Ozana "Evaluación de las políticas sociales: cuestiones conceptuales y metodológicas." SILVA, Maria da Silva e. Ozana (Ed.). *Evaluación de políticas y programas sociales - la teoría y la práctica*. São Paulo: Editora Veras, 2001.

Gracias especiales

Para el profesor. Ozana Dra. María da Silva e Silva por su valiosa orientación e información científica.

Para el profesor. Dra. Lea Carvalho Rodrigues por su valioso apoyo.

La réforme de l'enseignement secondaire dans la perspective de l'évaluation des politiques publiques

Elione Nogueira Maria Diógenes *

Thèse soutenue le 26/02/2010 au programme de maîtrise en politique publique à l'Université fédérale de Maranhão (collège).

La recherche intitulée "Une évaluation de la politique et le processus de mise en œuvre de la réforme de l'enseignement secondaire en Ceará a été développé dans le programme de doctorat en politique publique UFMA la route de 2006 à 2010. Cela a eu sa semence dans le Masters à l'évaluation des politiques publiques (MAPP), Université fédérale de Ceará (UFC).

En ce sens, j'ai continué à les préoccupations qui ont été soulevées et développées par la recherche sur la réforme de l'éducation en mettant l'accent sur Ceará l'enseignement primaire. Cet article se tourne vers la réforme théoriques et méthodologiques de l'enseignement secondaire dans la perspective de l'évaluation des politiques publiques. Cela dit, le but de cette étude a été configuré pour exécuter une politique d'évaluation et le processus de mise en œuvre d'une politique appelée «New School: éducation pour la vie est maintenant" sur la manière de matérialiser dans l'État de Ceará (1996-2006).

L'étude se laisser conduire par la compréhension que l'efficacité réelle des politiques sociales exigent qu'ils soient évalués (Cohen et Franco, 1993). Dans cette perspective, le cours a porté sur le point d'enquête et d'analyse de vue de l'évaluation des politiques publiques que "[...] étude sur le terrain de la recherche sociale dans le développement [...]" (Silva, 2001, p. 44). A la double nature de cette recherche a des dimensions allusive: d'une part, l'étude des fondements philosophiques, politiques, pédagogiques, idéologiques, la réforme économique et sociale, d'autre part, une approche de la phase de mise en œuvre en mettant

* Baccalauréat en histoire de l'Université fédérale de Ceará (UFC) et une maîtrise en évaluation des politiques publiques par la même université (MAPP). Doctorat en politique publique à l'Université fédérale de Maranhão (collège). Est professeur agrégé à la Faculté d'éducation de l'Education Center, Université Fédérale d'Alagoas (UFAL) et professeur du programme d'études supérieures en éducation que l'université brésilienne.

l'accent sur les facteurs institutionnels qui ont contribué ou non pas pour leur efficacité et la participation des individus dans ce processus, en prenant comme référence le «Plan pour l'expansion de l'école secondaire escouades (SPCC)» mis en œuvre par le Ministère de l'éducation de base (SEDUC).

Dans l'approche théorique de cette recherche, le concept principe de l'éducation (Gramsci, 2001) est devenue l'hypocentre. Sur le plan méthodologique, les procédures adoptées dans le dévoilement de l'objet de l'étude comprenait deux étapes: la première concerne l'analyse du contenu des documents, ce qui a permis l'apprentissage - à partir de la cartographie réursive des concepts en eux - la rationalité de la réforme de l'éducation, à l'égard le concept de la politique de l'école secondaire.

Ainsi, nous avons étudié la philosophie, politique et éducatif dans les principaux documents élaborés dans le plan officiel matérialisé dans les lois, résolutions, les rapports, les paramètres et les lignes directrices des programmes, des plans et des études de nature technique faite par la MEC et les consultants de la Banque mondiale (BM) aux niveaux national et local. Le second moment est lié à l'intérêt de comprendre comment la politique a été mis en œuvre dans l'État de Ceara dans l'ensemble des "escadrons de marche" (1995-2002) a commencé avec la «révolution d'une génération» (1991-1994), depuis sa formulation en centralisée des espaces bureaucratiques.

Essieux évaluées du point de vue du processus d'évaluation de la mise en œuvre des politiques dans l'État du Ceará ont été démocratique et décentralisée de gestion, l'adéquation et l'amélioration du réseau physique, la réorganisation du curriculum pour l'éducation des ressources, la formation des enseignants et le financement. Ainsi, la base empirique de huit écoles, quatre collèges connu sous le nom High School et de quatre écoles primaires qui offrent déjà un niveau fondamental et a commencé à offrir à la moyenne de la réforme dans les villes de Juazeiro, Iguatu Maracanaú et Fortaleza, capital (dans chaque département ont été interrogés deux écoles).

Les résultats soulignent le fait que la réforme de l'enseignement secondaire supérieur est basée sur un nouveau principe éducatif mis en place à la lumière de l'employabilité, dont les lignes directrices plus souple le processus d'enseignement et

d'apprentissage, basé sur le développement des compétences et des aptitudes des étudiants à la satisfaction des exigences du processus de restructuration dans le contexte de la mondialisation du capital.

Dans le cas spécifique du Ceará, la réforme mise en œuvre par Pemco a provoqué une masse plutôt que d'une expansion de l'équité, tel que prévu par la conception planifiée par le ministère de l'Éducation (MEC) et mis en œuvre par SEDUC. De même, compromet la qualité de l'éducation et la propriété de la conception de la réforme par des personnes clés qui travaillent à l'école ou son éthique existentielle.

Références

COHEN, Ernesto Franco, Rolando. *Evaluation des projets sociaux*. Petrópolis: Vozes, 1993.

DIOGÈNE, Nogueira Maria Elione. évaluation des politiques et processus de mise en œuvre de la réforme de l'enseignement secondaire dans le Ceara. Thèse de doctorat en politique publique. Université Fédérale du Maranhão - UFMA. Bibliothèque centrale. San Luis, 2010.

GRAMSCI, Antonio. «Américanisme et fordisme». Dans: *Carnets de prison*, c. 4; édition et de traduction Carlos Nelson Coutinho, co-édition, Luiz Sergio Henriques, Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: la civilisation brésilienne, 2001

SILVA, Maria da Silva E. Ozana «Évaluation des politiques sociales: questions théoriques et méthodologiques. SILVA, Maria da Silva E. Ozana (Ed.). *L'évaluation des politiques et des programmes sociaux - théorie et la pratique*. São Paulo: Editora Veras, 2001.

Merci spécial

Pour le Prof. Ozana Dr Maria da Silva e Silva pour ses précieux conseils et l'apport scientifique.

Pour le Prof. Dr. Lea Rodrigues Carvalho pour leur soutien inestimable.

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 pesquisadores 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 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 estratégias 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 pareceristas 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, sequencialmente. 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.

Crítérios 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:Voices,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: ARENDT, 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), Go-

verno, 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/atal/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, nº16, 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 Federativa 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.