

REVISTA AVALIAÇÃO
DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Val



FORTALEZA — CE

ANO 1 — VOL. 1 — Nº 1 — JAN-JUN — 2008

AVAL

REVISTA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Ano 1 – vol. 1 – nº 1 – JAN-JUN – 2008

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

Editores (permanentes):

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

Assessores científicos

Alcides Fernando Gussi
Catia Regina Muniz

Conselho Editorial:

Alberto Oliveira-UFRJ
Alcides Fernando Gussi-UFC
Alicia Ferreira Gonçalves-UFPB/UFC
Almir Farias Filho-UFC
Ana Cláudia Farranha-OIT
Ana Maria Ferreira 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
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

Produção editorial e gráfica
Editora Arte Escrita

Projeto Gráfico
Carlos Lamari

Preparação/Revisão
Katia Rossini

CAPA
Antonio Carlos Rodrigues

Periodicidade
Semestral

Tiragem
1.000 exemplares (sob demanda)

Endereço
Universidade Federal do Ceará
Mestrado em Avaliação de Políticas
Públicas – MAPP
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

AVAL – Revista Avaliação de Políticas Públicas. – v. 1 n. 1 jan./jun.
(2008). – Editora Arte Escrita/MAPP/UFC. Fortaleza, CE.

Semestral

ISSN 1984-3100

1. Políticas públicas – Periódica. I. Editora Arte Escrita/MAPP/
UFC.

CDD 361.43

Catálogo na publicação: Sonia Gomes Pereira – CRB8 7025



Rua Roxo Moreira, 709 – Cidade Universitária – Campinas – SP
CEP: 13083-590 – TEL.: (19) 3235-3441 – 3234-5353
www.editorartesrita.com.br
Correspondências para:
CAIXA POSTAL 6015 - CAMPINAS - SP - CEP: 13083-970

SUMÁRIO

CONTENTS

5	EDITORIAL	EDITORIAL
	ARTIGOS INÉDITOS	ARTICLES
7	Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais <i>Lea Carvalho Rodrigues</i>	Proposed for a depth social public politics evaluation <i>Lea Carvalho Rodrigues</i>
17	Políticas públicas, etnografia e a construção dos Indicadores sócio culturais <i>Alicia Ferreira Gonçalves</i>	Public policy, ethnography and the construction of sociocultural indicators <i>Alicia Ferreira Gonçalves</i>
29	Apontamentos teóricos e metodológicos para a avaliação de programas de microcrédito <i>Alcides Fernando Gussi</i>	Pointers for the theoretical and methodological evaluation of microcredit programmes <i>Alcides Fernando Gussi</i>
39	Considerações críticas sobre Desenvolvimento econômico local e economia social <i>Susana R. Presta e Liliana S. Landaburu</i>	Critical considerations on economic local development and social economy <i>Susana R. Presta e Liliana S. Landaburu</i>
49	Avaliação de políticas e programas governamentais: experiências no Mestrado Profissional da UNEB <i>Maria de Fátima Hanaque Campos, Ana Maria Ferreira Menezes, José Francisco Barreto Neto, Maria Auxiliadora Ornellas Farias</i>	Politics and government programs evaluation: experiences in the Professional Master's degree <i>Maria de Fátima Hanaque Campos, Ana Maria Ferreira Menezes, José Francisco Barreto Neto, Maria Auxiliadora Ornellas Farias</i>
59	Pesquisa de avaliação em serviços de saúde mental: uma proposta ético-estético-política <i>Lia Carneiro Silveira, Maria Lucilane Sales da Silva, Maria Rocineide Ferreira da Silva, Monyk Neves de Alencar e Ariza Nara Saldanha de Almeida</i>	Avaliative research in mental health services: a ethics-aesthetic-political proposal <i>Lia Carneiro Silveira, Maria Lucilane Sales da Silva, Maria Rocineide Ferreira da Silva, Monyk Neves de Alencar e Ariza Nara Saldanha de Almeida</i>
71	Descentralização: análise da avaliação do Programa Saúde da Família em Correia Pinto <i>Zenalda Martins Vanim de Moraes</i>	Decentralization: analysis of the evaluation of Family Health Program in Correia Pinto <i>Zenalda Martins Vanim de Moraes</i>
81	Como as pessoas com deficiência avaliam as políticas públicas de saúde no Ceará <i>Antonia Félix de Sousa Maria de Nazaré de Oliveira Fraga</i>	Disabled people's evaluation concerning the public policies on health in Ceará <i>Antonia Félix de Sousa Maria de Nazaré de Oliveira Fraga</i>
	REVISÃO DE LITERATURA	LITERATURE REVISION
91	Reflexões sobre a criação e implementação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) <i>Cátia Regina Muniz</i>	Reflections on the creation and implementation of National Programme for Strengthening Family Farm <i>Cátia Regina Muniz</i>
	RESUMOS DE DISSERTAÇÕES E TESES	SUMMARIES OF DISSERTATION AND THESES
101	Avaliação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil em Mossoró-RN <i>Fernanda Kallyne Rêgo de Oliveira Moraes</i>	Evaluation of the Eradication Infantile Work program in Mossoró-RN <i>Fernanda Kallyne Rêgo de Oliveira Moraes</i>
	INFORMES SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS	PUBLIC POLICIES REPORTS
105	Políticas Nacionais de Assistência Técnica e Extensão Rural – Pnater <i>Maria do Socorro Santos Ferreira Maria Vanderli Cavalcante Guedes</i>	National Politics of Technical Attendance and Rural Extension – Pnater <i>Maria do Socorro Santos Ferreira Maria Vanderli Cavalcante Guedes</i>

TABLE

INDICE

5	ÉDITORIAL	EDITORIAL
	ARTICLES INÉDITS	ARTÍCULOS
7	Proposé pour une évaluation profond de politiques publiques sociaux <i>Lea Carvalho Rodrigues</i>	Proposición para una evaluación en profundidad de políticas públicas sociales <i>Lea Carvalho Rodrigues</i>
17	Les politiques publiques, l'ethnographie et la construction du Indicateurs du développement socio-culturels <i>Alicia Ferreira Gonçalves</i>	Políticas públicas, etnografía y la producción de los indicadores sócio-culturales <i>Alicia Ferreira Gonçalves</i>
29	Pointeurs pour l'enseignement théorique et méthodologique d'évaluation des programmes de microcrédit <i>Alcides Fernando Gussi</i>	Notas teóricas y metodológicas para la evaluación de los programas de microcrédito <i>Alcides Fernando Gussi</i>
39	Considérations critiques sur éveloppement Économique local et d'économie sociale <i>Susana R. Presta e Liliانا S. Landaburu</i>	Consideraciones críticas sobre desarrollo económico local y economia social <i>Susana R. Presta e Liliانا S. Landaburu</i>
49	Évaluation de politiques et programmes du gouvernement: expériences dans le degré du Maître Professionnel <i>Maria de Fátima Hanaque Campos, Ana Maria Ferreira, Menezes, José Francisco, Barreto Neto, Maria Auxiliadora Ornellas Farias</i>	Evaluación de políticas públicas y programas gubernamentales: experiencias del Mestrado Profissional <i>Maria de Fátima Hanaque Campos, Ana Maria Ferreira Menezes, José Francisco Barreto Neto, Maria Auxiliadora Ornellas Farias</i>
59	Recherche pour l'évaluation du services de santé mentale: un projet esthétique-ethique-politique <i>Lia Carneiro Silveira, Maria Lucilane Sales da Silva, Maria Rocineide Ferreira da Silva, Monyk Neves de Alencar e Ariza Nara Saldanha de Almeida</i>	Investigación avaliativa en servicios de la salud mental: una oferta etica-estética-política <i>Lia Carneiro Silveira, Maria Lucilane Sales da Silva, Maria Rocineide Ferreira da Silva, Monyk Neves de Alencar e Ariza Nara Saldanha de Almeida</i>
71	Décentralization: l'analyse de l'évaluation du Programme Santé de la Famille à Correia Pinto <i>Zenalda Martins Vanim de Moraes</i>	Descentralización: un analisis de la evaluación del Programa de Salud de la Familia en Correia Pinto <i>Zenalda Martins Vanim de Moraes</i>
81	Ce que pensent les handicapés en ce qui concerne les politiques publiques de la santé au Ceará <i>Antonia Félix de Sousa</i> <i>Maria de Nazaré de Oliveira Fraga</i>	Como las personas minusvalidas evaluan las políticas públicas de salud en Ceará <i>Antonia Félix de Sousa</i> <i>Maria de Nazaré de Oliveira Fraga</i>
	EXAMEN DE LITTÉRATURE	REVISIÓN DE LITERATURA
91	Réflexions sur la création et la mise en oeuvre du Programme National Pour le Renforcement de l'agriculture Familiale <i>Cátia Regina Muniz</i>	Reflexiones acerca de la creación y puesta en marcha del Programa Nacional de Fortalecimiento de Agricultura Familiar <i>Cátia Regina Muniz</i>
	RESUMÉS DES DISSERTATION ET THÈSES	RESÚMENES DE DISERTACIÓN Y TESES
101	Évaluation du Programme d'Éradication du Travail d'Enfant dans Mossoró-RN <i>Fernanda Kallyne Rêgo de Oliveira Morais</i>	La evaluación del Programa de Erradicación del Trabajo Infantil de Mossoró-RN <i>Fernanda Kallyne Rêgo de Oliveira Morais</i>
	RAPPORTS SUR LES POLITIQUES PUBLIQUES	INFORMACIONES EN POLÍTICAS PÚBLICAS
105	Politique Nationale d'Assistance Technique et Extension Agricole – Pnater <i>Maria do Socorro Santos Ferreira</i> <i>Maria Vanderli Cavalcante Guedes</i>	Política Nacional de Asistencia Técnica y Extensión Rural – Pnater <i>Maria do Socorro Santos Ferreira</i> <i>Maria Vanderli Cavalcante Guedes</i>

Editorial

A forma como está estruturada a pós-graduação *stricto sensu* no Brasil, bem como as exigências que recaem sobre os pesquisadores quanto à publicação de sua produção científica, são elementos de peso no cenário dos periódicos científicos que circulam no país. Por outro lado, neste mesmo cenário, os cursos de mestrado profissional, enfrentam dificuldades adicionais para sua consolidação, em comparação com os cursos da modalidade acadêmica.

O Curso de Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas – MAPP da Universidade Federal do Ceará, modalidade profissional, iniciou suas atividades no ano de 2002. Entre as estratégias definidas para consolidação do curso foi formalizada a criação de sua linha de publicações, que tem como propósito geral dar visibilidade ao curso e à produção de seus docentes e discentes, além de servir de meio de divulgação sobre a temática avaliação de políticas públicas para pesquisadores de outras instituições. A linha de publicações compreende três produtos: banco de dados na Website do curso; Coleção Políticas Públicas: Teoria e Métodos; Revista de Avaliação de Políticas Públicas, cujo primeiro número ora lançamos sob o título *AVAL*.

A Revista *Avaliação de Políticas Públicas – AVAL*, sob a chancela do MAPP/UFC, volta-se primordialmente para: 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.

Tal como consta das suas Normas de Publicação, o objetivo central da *AVAL* 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 grande diversidade de temas. Atuará,

portanto, como importante meio de divulgação de pesquisas sobre a temática 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. Uma vez que a *AVAL* tem edição eletrônica, o acesso livre a seu conteúdo representa um esforço de democratização do conhecimento e de abertura de canais para o diálogo interinstitucional.

A revista *AVAL* também se apresenta como uma estratégia do MAPP, que põe em circulação no Brasil um veículo agregador da produção científica nacional na área de avaliação de políticas públicas, o que, até o presente momento, vem ocorrendo de forma fragmentada. Tal iniciativa, portanto, coloca a produção acadêmica do país em sintonia com o que vem ocorrendo há décadas em países como Estados Unidos, Inglaterra e França: a profissionalização da avaliação por meio da criação de cursos, do desenvolvimento de pesquisas em metodologias, e da publicação de periódicos científicos para a divulgação da produção de pesquisa e estabelecimento de formas de intercâmbio e interlocução teórica nos planos nacional e internacional.

Destacamos que a aceitação de nossa proposta por intelectuais de diferentes áreas do conhecimento, de diferentes regiões do país e mesmo do exterior, está materializada nesta primeira edição, que mantém a fidelidade aos propósitos da linha editorial da *AVAL*, centrada na reflexão teórica sobre avaliação e metodologias de avaliação, na riqueza e na diversidade do material empírico e na contribuição que os artigos aqui apresentados representa para os estudiosos das políticas públicas no Brasil.

Por fim, cabe-nos ressaltar que o lançamento do primeiro número da *AVAL* em meio à comunidade acadêmica e a todos aqueles interessados no tema é um momento de intenso júbilo e satisfação para todos os que se envolveram em seu processo de elaboração. Por isso, agradecemos imensamente a todos eles, neste momento.

Vale salientar que a formatação e lançamento de um novo periódico científico de

qualidade, no Brasil, é uma tarefa hercúlea. Os que militam nos bastidores da editoração bem sabem o que isto significa. Seus editores, o pessoal de Secretaria, os revisores técnicos e os pareceristas vivenciam a sobrecarga daí decorrente. Por isso, agradecemos o trabalho de nossos consultores, que aceitaram a sobrecarga de emitir pareceres sobre os manuscritos. Agradecemos também aos autores que confiaram em nossa proposta e nos enviaram seus manuscritos para avaliação. Os pareceristas, juntamente com

os autores que submetem manuscritos para avaliação e posterior publicação, são grandes pilares de um periódico científico.

Agradecemos de modo especial ao Banco do Nordeste do Brasil – BNB, que viabilizou a obtenção dos recursos necessários à concretização desta empreitada.

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

Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais

Proposed for a depth social public politics evaluation

Proposición para una evaluación en profundidad de políticas públicas sociales

Proposé pour une évaluation profond de politiques publiques sociaux

*Lea Carvalho Rodrigues**

Resumo: O artigo apresenta um conjunto de tópicos considerados essenciais à efetivação de uma avaliação em profundidade de políticas públicas de caráter social. A proposta é motivada pela constatação da insuficiência dos modelos clássicos de análise e da necessidade cada vez mais premente de se realizarem pesquisas que considerem o contexto social, econômico, político e cultural, bem como a importância da análise institucional, das relações de poder, dos interesses e valores que permeiam os processos de formulação e implementação dessas políticas. Primeiramente, são apresentadas as principais linhas teórico-metodológicas no campo da avaliação das políticas públicas, em nível mundial e no Brasil; em seguida, apontam-se seus limites e, por fim, apresentam-se proposições para uma abordagem processual, multidimensional e interdisciplinar. Conclui-se que uma avaliação em profundidade precisa dar conta de quatro dimensões analíticas: análise de conteúdo, de contexto e da trajetória institucional de programas e políticas, bem como do espectro temporal e territorial.

Palavras-chave: políticas públicas, avaliação, metodologia.

Abstract: This article presents some essential points that enable an accurate evaluation of social public policies. Our research is motivated by the widely understood inadequacies of the classic models for the evaluation of public policies. It will address the urgent need to undertake research that takes into account the social, economic, political, and cultural context, as well as the importance of institutional analysis, the relations of power, and the interests and values that permeate the process of formulation and implementation of those policies. First of all we presented the main theoretical-methodological lines in public policies evaluation, at world level and in Brazil; then we presented your limits, and finally some propositions for a procedural approach, multidimensional and interdisciplinar. A conclusion is that a depth evaluation needs to accomplish three analytic dimensions: content, context and institutional analysis of programs and politics, and both temporality and territoriality.

Keywords: public policies, evaluation, methodology.

*Mestre em antropologia social e doutora em ciências sociais pela UNICAMP, atualmente é professora do Departamento de Ciências Sociais da UFC (área de antropologia) e coordenadora do Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas da mesma universidade. E-mail: lea@ufc.br

Introdução

Uma vez que a proposta deste artigo é apresentar pontos e elementos considerados fundamentais para uma análise aprofundada de programas e projetos constitutivos de políticas públicas de caráter social, teremos que, primeiramente, compreender as principais linhas teórico-metodológicas que conformaram, ao longo do tempo, o campo da avaliação das políticas públicas em nível mundial.

Em seguida, iremos abordar a especificidade do caso brasileiro quanto às tendências que têm dominado o campo da avaliação de políticas públicas, dada a sua posição específica no cenário mundial e a dependência das exigências das agências multilaterais no atendimento à avaliação dos programas por elas financiados.

Finalmente, o último tópico apresentará os quesitos considerados essenciais para uma avaliação mais aprofundada dessas políticas, o que, com certeza, apresentar-se-á como um questionamento aos parâmetros utilizados pelas agências multilaterais, bem como à forma como, no campo acadêmico brasileiro, acaba-se por reproduzir, sem uma perspectiva crítica, esses modelos formulados a partir de perspectivas generalizantes, tidos como aplicáveis a qualquer país ou situação – majoritariamente assentados em paradigmas positivistas de análise e com o predomínio dos referenciais economicistas.

Perspectivas teóricas e metodológicas de avaliação em retrospectiva

Como bem observa Paula (2001), a constituição de um campo acadêmico especialmente voltado à avaliação das políticas públicas é relativamente recente, mas em constante crescimento mundial, em particular nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha.

Na França, nos anos 1990, diz o autor que esta área cresceu consideravelmente na esfera governamental, quando foram formulados modelos de acompanhamento do desempenho de programas e o próprio Congresso Nacional passou a apreciar as de-

mandas para as políticas, tendo como base a definição de metodologias de avaliação, a fim de aprovar políticas e programas sociais. Assim, tanto nos Estados Unidos como na França e Inglaterra, houve um crescimento da área no campo governamental e também no campo científico. Surgiram associações de avaliadores, definindo uma modalidade, uma subárea profissional científica chamada Avaliação, dispondo de profissionais oriundos das mais diferentes áreas mas que estavam se especializando em avaliação, criando associações científicas, organizando eventos científicos e lançando revistas científicas (Idem, op. cit.).

No Brasil, é apenas no final da década de 1980 e início da década de 1990 que a temática da avaliação das políticas públicas intensifica-se, assumindo um papel de destaque nas administrações públicas da América Latina, no contexto da reforma do Estado, e direcionada a uma agenda neoliberal, sendo ainda reduzida a literatura sobre o tema. Uma das mais recentes publicações no Brasil, que vem a suprir uma lacuna na abordagem das metodologias clássicas de avaliação, é a obra de Holanda (2006) que apresenta uma visão geral e didática dos conceitos, fundamentos, metodologias e práticas de avaliação de programas *ex post*, com ênfase nos programas e projetos de natureza social. Vale destacar, contudo, que a relevância dada ao tema a partir dos anos 1990 deveu-se, principalmente, à situação de dependência do país frente às agências financiadoras internacionais, como o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento – BIRD e Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, que passaram a exigir, com mais critério, a elaboração de sistemas de monitoramento de avaliação dos projetos por eles financiados. Neste contexto, sobressaem-se a abordagem gerencialista¹ e uma concepção instrumental da avaliação, cuja função é medir, acompanhar e “avaliar” o êxito das reformas administrativas norteadas pelos princípios e valores neoliberais (Farias, 2005:2). Como enfatiza o autor, isto era esperado em razão do “caráter eminentemente político do projeto de ‘modernização’ do Estado vinculado à revolução gerencialista que se desejava implantar, no qual o monitoramento e a avaliação

de políticas ocupam um papel de destaque". As particularidades do caso brasileiro acima citadas, certamente, têm direcionado a prática da avaliação, bem como a reflexão intelectual sobre a mesma, já que há claros estrangimentos colocados pelas agências multilaterais. Como condição para a concessão de financiamentos, elas traçam as estratégias para aplicação dos recursos e "assistência", ou seja, constituem-se em parte atuante na definição da agenda político-econômica e das prioridades no direcionamento dos recursos públicos, e, em consequência, da formulação de políticas, de seu acompanhamento e avaliação. A chamada "assistência" envolve desde a formulação de projetos, avaliação de riscos e implementação das políticas até a formulação de indicadores (Stephanou, 2005). A importância da proposta aqui apresentada e seu caráter inovador frente às abordagens sobre metodologias de avaliação desenvolvidas no país ficam mais claros se observarmos os critérios de avaliação colocados por essas agências multilaterais.

Stephanou (op. cit.), ao apresentar uma análise das estratégias de avaliação do BID e do BIRD, mostra que estas seguem os padrões tradicionais de avaliação. No entanto, sustentadas por concepções e modelos positivistas [+], reduzem o conhecimento à análise de dados coletados em formatos padronizados, abordagens lineares, testes de hipóteses pela mensuração do objeto de estudo e, portanto, uma limitação da avaliação à percepção dos resultados frente aos objetivos formulados (eficácia), relação metas-resultados, relação custos-benefícios (eficiência) e avaliação de impactos (efetividade em relação ao proposto/previsto). Como salienta Castro (1989), os limites colocados por este tipo de avaliação apresentam-se, principalmente, no fato de que ela se volta para efeitos esperados, muitas vezes desconsiderando ou minimizando o que algumas abordagens denominam "efeitos não previstos", que são considerados, no mais das vezes, como entraves a ser superados. Neste tipo de abordagem, portanto, há pouco espaço para a crítica à própria política desde sua formulação e menos ainda aos princípios nos quais ela se alicerça.

Para a avaliação do impacto de projetos

e programas sociais, por exemplo, o Banco Mundial, em instrumentos de monitoramento e avaliação e em palestras que organiza nos países que se utilizam de seus recursos para a execução desses programas, tem sido enfático quanto à exigência de utilização de grupo de controle para medir os resultados. O grupo de controle é utilizado como medida de comparação com a situação que se quer estudar. Um dos exemplos citado pelo próprio banco² refere-se à avaliação de impactos dos programas de microcrédito em Bangladesh, quando as aldeias onde funcionavam os microcréditos foram comparadas a aldeias idênticas onde inexistiam estes programas de crédito. Ocorre que os efeitos, muitas vezes, podem ser nefastos. No caso brasileiro, uma das sugestões dadas pelo Banco Mundial para se medir o desempenho de tomadores de microcrédito em um programa dessa natureza, implementado por um banco de desenvolvimento da região Nordeste, foi que se dividissem os tomadores dos créditos em dois blocos, renovando, no mesmo período, os créditos do grupo A e não renovando os do grupo B. Ora, isto não é nem mais nem menos do que a lógica de laboratório aplicada a grupos humanos, quando, por exemplo, inoculam-se substâncias em cobaias para medir os resultados. Apenas que, no caso aludido, os efeitos dão-se de forma indireta, sendo os indivíduos afetados pela falta do crédito que esperavam renovar. Esta visão está, portanto, sendo aqui questionada, devido a seu caráter instrumental e sua baixa capacidade de fornecer resultados de avaliação abrangentes e aprofundados.

Do ponto de vista teórico-metodológico, os pesquisadores da área da avaliação de políticas públicas, no âmbito internacional, tradicionalmente, voltaram-se mais para uma análise de tomada de decisão ou de resultados, bem como de conteúdos e gênese de desenvolvimento das políticas (GAPI-UNICAMP, 2002). Entretanto, ao longo do processo de sedimentação da área acadêmica de estudos sobre políticas públicas, novas abordagens passaram a enfatizar a importância da análise de contexto – social, econômico, político, cultural – e da análise organizacional – estrutura de funcionamento, dinâmica, relações de poder, interesses e valores que

permeiam as instituições envolvidas na elaboração e implementação de políticas – como bem demonstram Shadish et al. (1991) e Belloni et al. (2003).

A proposta de Chelimsky (1997), após um exame das experiências em avaliação de políticas públicas nas três últimas décadas do século XX, considera a avaliação um “empreendimento eclético” que agrupa perspectivas e métodos diversos; comporta o desenvolvimento de estudos prospectivos e retrospectivos, o recurso a métodos quantitativos e qualitativos, o desenvolvimento da interdisciplinaridade, a credibilidade (como condição do conhecimento e da objetividade) e o fortalecimento das instituições.

Já o método interpretativo considera que o conhecimento produzido tem múltiplas dimensões e é construído a partir de diferentes tipos de informações. Do ponto de vista analítico, busca a integração das diferentes dimensões contempladas, permitindo uma melhor apreensão do programa como um todo (Yanow, 2003, 2004). A natureza múltipla dos modelos experienciais expõe os elementos de integração e de articulação com a ação (Lejano, 2006). Um modo possível de integração dos dados é a triangulação, de forma que estes possam ser sobrepostos e evidenciar-se pontos comuns sobre o fenômeno. Tal opção fornece muito mais possibilidades de ação, uma vez que permite reflexões e modificações continuadas e uma compreensão muito mais ampla da dinâmica da política em processo (Lejano, 2006; Mark, Henry e Julnes, 2000).

Essa linha de abordagem interpretativa vem ganhando relevância entre os estudiosos do tema, sobretudo após a década de 1990, e coloca uma série de questões sobre como os significados das políticas são comunicados e percebidos por diferentes audiências; sobre os diferentes tipos de conhecimento que orientam organizações na sua prática (Yanow, 2004), bem como sobre o caráter dialógico da avaliação, entendida esta sob uma perspectiva relacional (Greene, 2001) e com espaços necessários de participação (Mark e Shotland, 2003), o que, evidentemente, remete à ordem dos valores e coloca as análises qualitativas, a antropologia em especial, em posição privilegiada.

Avaliação em profundidade: propostas iniciais

Ainda que falar em avaliação em profundidade possa expressar, num sentido metafórico, a imersão em uma particularidade do campo de investigação, saliento que o sentido aqui referido é o de abarcar a um só tempo as dimensões dadas tanto no sentido longitudinal – extensão no comprimento – como latitudinal – extensão na largura, amplitude. Assim, desta perspectiva, quanto mais mergulhamos na situação estudada, mais ampliamos o campo de investigação. Olhamos à frente e para os lados, acima e abaixo, porque a compreensão focada, direcionada, certamente a mais fácil, com certeza será limitada. Ou, mesmo, poderíamos correr o risco de, na busca de análises tão aprofundadas, perdermos o contato com a superfície, numa alusão à feliz observação de Geertz (1978:40) sobre a falácia de esforços na busca incessante por modelos inquestionáveis e verdadeiras absolutas.

Certamente não é esta a proposta aqui focada. A perspectiva aqui apresentada, ao contrário, é de cautela e mesmo ceticismo quanto aos modelos de análise que buscam avaliar políticas públicas tomando como questões centrais, que orientam os instrumentos de coleta de dados, aquelas que dizem respeito única e exclusivamente ao que foi o fio condutor da formulação dessas políticas. É ainda mais cética em relação aos modelos universais, quando aplicados a contextos particulares, com total desconsideração das especificidades atinentes a cada situação e aos locais sobre os quais incidem políticas públicas formuladas nos longínquos centros de decisão, o que considero a ocorrência de um duplo distanciamento, cujo resultado são fortes omissões e/ou deslizamentos analíticos.

Desta perspectiva, a proposta ora apresentada considera que as ciências sociais, a antropologia em particular, têm uma importância especial para a área de estudos sobre políticas públicas, no que se refere seja à visão crítica sobre a formulação e implementação das políticas, seja ao fornecimento de instrumentais teórico-metodológicos

para a realização de estudos avaliativos sobre essas políticas. As abordagens interpretativas da avaliação de políticas, por exemplo, têm no método etnográfico um instrumento privilegiado de análise (Greene, 2001; Lejano, 2006). Mas, é bom enfatizar, existem na antropologia um campo de discussões e divergências e uma vasta literatura sobre o estatuto da etnografia, sua abrangência analítica, formas menos ou mais legítimas de apresentação dos resultados e as especificidades da aplicação desse instrumental em situações diversas daquelas que foram vivenciadas pelos antropólogos clássicos, o que, evidentemente, não deve ser desconsiderado. Ou seja, as ciências sociais, ao entrarem nesse debate e nessa prática relativos à avaliação de políticas públicas, podem contribuir, não apenas com o fornecimento de instrumentais metodológicos, mas também com a reflexão continuada sobre técnicas, conceitos e paradigmas de interpretação e análise que se dão no âmbito das disciplinas que compõem este campo do conhecimento.

Concordando com a ênfase dos interpretativistas no lócus empírico como fonte de conhecimentos a orientar os processos de implementação de programas, bem como sua avaliação; na noção de processo como balizadora de toda avaliação, em contraposição à lógica linear presente nos modelos positivistas de análise; e na assertiva de que o conhecimento produzido tem múltiplas dimensões, conclui-se, portanto, que o esforço para desenvolver uma avaliação em profundidade das políticas públicas deve ser empreendido a partir de diferentes tipos de dados e informações: questionários em novos e variados formatos; grupos focais que inovem em relação às propostas tradicionais; entrevistas de profundidade aliadas às observações de campo; análise de conteúdo do material institucional com atenção ao suporte conceitual e às formas discursivas nele expressas³; abordagem cultural, com compreensão dos sentidos formulados, em diferentes contextos, sobre um mesmo programa; etc.

A partir destes pressupostos, considera-se ainda que, tomando como premissa que toda proposta de avaliação está informada por pressupostos e concepções sobre ciência e sobre a prática científica, é importante

ter clara a definição de avaliação que acompanha a pesquisa. As diferentes abordagens podem ser agrupadas, basicamente, em duas propostas distintas: uma que entende avaliação como "medida" e outra que privilegia o sentido de avaliação como "compreensão"⁴. Identificar-se com uma ou outra concepção faz toda a diferença na condução da avaliação.

A proposta de uma avaliação em profundidade implica, ainda, considerá-la como extensa, detalhada, densa, ampla e multidimensional, o que, por si só, coloca a multi e a interdisciplinaridade como condição primeira da tarefa de pesquisa.

A seguir, discriminam-se alguns tópicos aqui considerados essenciais para a efetivação de uma proposta de avaliação em profundidade de políticas públicas de caráter social, sendo imprescindível que os trabalhos estejam a cargo de uma equipe multidisciplinar de pesquisa:

1. Análise de conteúdo do programa com atenção a três aspectos:

formulação: objetivos, critérios, dinâmica de implantação, acompanhamento e avaliação;

bases conceituais: paradigmas orientadores e as concepções e valores que os informam, bem como os conceitos e noções centrais que sustentam essas políticas;

coerência interna: não-contradição entre as bases conceituais que informam o programa, a formulação de sua implementação e os itens priorizados para seu acompanhamento, monitoramento e avaliação.

Esses três aspectos dizem respeito à análise do material institucional sob forma de leis, portarias, documentos internos, projetos, relatórios, atas de reuniões, fichas de acompanhamento, dados estatísticos e outros.

2. Análise de contexto da formulação da política:

Levantamento de dados sobre o momento político e as condições socioeconômicas em que foi formulada a política em estudo, com atenção para a articulação entre as instâncias local, regional, nacional internacional e transnacional.

Apreensão do modelo político, econômico e social que sustentou a política à época de sua formulação.

Levantamento de outras políticas e programas correlacionados à política em foco.

Atenção ao marco legal que ampara a política, articulando-o ao contexto referido nos itens anteriores.

É importante observar que o conjunto de itens acima elencados demandará um levantamento de dados primários e secundários cuja extensão será ditada pelas especificidades contextuais e históricas da própria política em foco e das políticas a ela relacionadas.

3. Trajetória institucional de um programa:

Esta dimensão analítica pretender dar a perceber o grau de coerência/dispersão do programa ao longo do seu trânsito pelas vias institucionais. Desta perspectiva, um programa gestado na esfera federal, para ser avaliado, necessita a reconstituição de sua trajetória⁵, percebendo o pesquisador as mudanças nos sentidos dados aos objetivos do programa e à sua dinâmica conforme vai adentrando espaços diferenciados e, ao mesmo tempo, descendo nas hierarquias institucionais até chegar à base, que corresponde ao contato direto entre agentes institucionais e sujeitos receptores da política.

Para a apreensão da trajetória institucional é fundamental a realização de pesquisa de campo com a realização de entrevistas com diferentes agentes e representantes de instituições envolvidas na formulação e implementação de uma mesma política. Ao recompor esta trajetória, é importante que se atente para os aspectos culturais inerentes a esses espaços institucionais e organizacionais⁶.

4. Espectro temporal e territorial:

Por meio desta dimensão analítica, procura-se apreender a configuração temporal e territorial do percurso da política estudada de forma a confrontar as propostas/objetivos gerais da política

com as especificidades locais e sua historicidade. A apreensão dessa configuração coloca algumas questões em destaque: i) as possibilidades de articular, na avaliação, as perspectivas e objetivos de propostas generalizantes às particularidades locais; ii) as possibilidades de implementação de políticas, de forma localizada, que levem em conta seu percurso temporal e territorial.

Esta etapa da pesquisa corresponde a um momento mais avançado de sistematização dos dados já coletados e está aberta à manipulação de uma série de instrumentos metodológico-analíticos que possibilitem atingir um maior nível de abstração, síntese e criatividade. Poderão ser formulados esquemas, desenvolvidos gráficos, experimentados modelos estatísticos variados, aliados a técnicas qualitativas de análise. Seria o caso, por exemplo, de aliar o mapeamento da distribuição espacial da população atendida por determinada política – de acordo com o recorte empírico formulado –, aos índices socioeconômicos e às redes de interesses e relações de poder detectadas na pesquisa de campo.

Considerações sobre a presente proposta

Espera-se que a atenção aos pontos acima referidos permita detectar alguns momentos da trajetória de uma política ou programa, considerados cruciais para seu bom desempenho e continuidade, a saber: i) momentos em que ocorrem quebras na continuidade do fluxo entre concepção e ação, ou seja, a interrupção ou redirecionamento daquilo que foi inicialmente planejado. Dever-se sobre esses momentos é importante porque, ao analisá-los, pode-se compreender melhor a natureza do que eu chamaria fatores de entrave: políticos, econômicos, sociais, culturais, burocráticos ou legais; dos pontos de inflexão, entendidos aqui como mudanças de direção em relação aos objetivos perseguidos originalmente pela política; dos fatores de interferência, relativos, muitas vezes, a aspectos imprevistos ou que

denotam falta de coerência entre a formulação e a realização da proposta; ou, ainda, dos pontos de fusão, referindo-me aqui, em especial, à sobreposição de programas e à dificuldade de precisar, na avaliação, os resultados da política específica que se quer avaliar⁷; e, finalmente, e talvez o mais importante, a distância entre os sentidos atribuídos pelos agentes institucionais às políticas formuladas e aqueles percebidos pelos supostos beneficiários, o que poderíamos classificar como discrepâncias semânticas.

Mais ainda, tratar uma política pública ou programa a ela vinculado, da forma aqui proposta, implica considerar que sua avaliação só fará jus ao termo se operar a abrangência

analítica para além da política em si, seu marco legal e seu conteúdo, e para além do recorte empírico, de forma que se possam realizar inferências mais gerais a partir de resultados localizados. Para tal, priorizam-se as noções de contexto, processo, trajetória, pluralidade, interação e multidimensionalidade.

Evidentemente, estas proposições fazem parte de um esforço ainda inicial de obter melhores ferramentas teóricas, conceituais e metodológicas que orientem a avaliação de projetos sociais de uma perspectiva mais ampla, que possam, ao longo do tempo, compor um conjunto de conhecimentos renovado e crítico em relação aos modelos dominantes de avaliação.

Referências bibliográficas

- BANCO MUNDIAL. *Monitorização & Avaliação. Algumas ferramentas, métodos e abordagens*. Washington, D.C., 2004.
- BELLONI, Isaura et al. *Metodologia de avaliação em políticas públicas*. Rio de Janeiro: Cortez, 2003.
- CHELIMSKY, Eleanor. The Coming Transformations in evaluation, in Chelimsky, Eleanor e Shadish, William (orgs.), *Evaluation for the 21st Century*. Califórnia: Sage Publications, 1997.
- CASTRO, M.H.G. Avaliação de políticas e programas sociais, *Cadernos de Pesquisa*, nº 12. Campinas: NEPP-UNICAMP, , 1989.
- COSTA, Frederico Lustosa. Por uma outra reforma do Estado: estratégias alternativas ao paradigma gerencialista, *Revista de Administração Pública*, 34 (1) 267-70, jan.-fev. 2000.
- FARIA, Wilmar. Avaliação de programas e projetos sociais. Um roteiro para formação de especialistas. Campinas, NEPP-UNICAMP, 1998, inédito.
- _____. Políticas públicas e governabilidade: desafios teóricos e práticos, Seminário Desenvolvimento e Integração na América Latina e no Caribe: A Contribuição das Ciências Sociais. Brasília, FLACSO, 2001, inédito.
- GAPI-UNICAMP. Metodologia de análise de políticas públicas. Disponível em www.campus-oei.org, 2002.
- GEERTZ, Clifford. *A interpretação das culturas*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- GONÇALVES, Alícia. *Cultura de participação no setor de telemática*. Campinas: Editora da UNICAMP, 1998.
- _____. *Cultura & Mercado no contexto transnacional: um olhar etnográfico*. São Paulo: CMU, 2006.
- GREENE, Jennifer. *Dialogue in evaluation: a relational perspective*. Califórnia: Sage Publications, 2001.
- GUSSI, A.F. Pedagogias da experiência no mundo do trabalho: narrativas biográficas no contexto de mudanças de um banco público estadual. Tese de doutorado, UNICAMP. Campinas, 2005.
- HAM, C. e HILL, M. *The policy process in the modern capitalist state*. Londres, 1993.

- HENRI, G.T. e MARK, M. M. Beyond use: Understanding Evaluation's influence on attitudes and Actions, in *American Journal of Evaluation*. Califórnia; Sage Publications, 2003.
- HOLANDA, Nilson. *Avaliação de programas. Conceitos básicos sobre a avaliação "ex post" de programas e projetos*. Fortaleza: ABC Editora, 2006.
- LEITÃO, Elione M. D. O plano de desenvolvimento da Escola em Foco: uma análise da educação no Ceará em tempos de ajustes neoliberais. Dissertação de mestrado em Avaliação de Políticas Públicas, MAPP-UFC. Fortaleza, 2005.
- LEJANO, R. P. *Frameworks for policy analysis. Mergin text and context*. Nova York: Routledge, 2006.
- MARK, M. M, HENRY, G. e JULNES, G. *Evaluation: an integrated framework for understanding, guiding and improving polices and programs*. San Francisco: Jossey-Bass, 2000.
- MARK, M. M. e SHOTLAND, R. L. Stakeholder-Based evaluation and value judgments, *Evaluation Review*, vol. 9, nº 5. Califórnia: Sage Publications, 1985.
- MORONI, Márcia Maria. Qualidade de vida e perfil socioeconômico dos beneficiários do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF D na mesorregião Centro-Sul Cearense. Dissertação de mestrado em Avaliação de Políticas Públicas, MAPP-UFC. Fortaleza, 2006.
- MUNIZ, Cátia R. As representações sobre o trabalho a partir da genealogia de uma família de operários. Um estudo etnográfico. Tese de doutorado, IFCH-UNICAMP. Campinas, 2006.
- NETO, O. C. et al. *Grupos focais e pesquisa social: o debate orientado como técnica de investigação*. Rio de Janeiro: Ministério da Saúde; FIOCRUZ, 2001.
- PAULA, Luis Antonio. *Marco teórico sobre avaliação e monitoramento*. S.l., CLAD, 2001.
- RODRIGUES, Lea Carvalho. *Rituais na universidade*. Campinas: CMU, 1997.
- _____. *Metáforas do Brasil. Demissões voluntárias, crise e rupturas no Banco do Brasil*. São Paulo: Annablume, 2004.
- ROLIM, Romildo Carneiro. Efeitos do Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste do Brasil – Prodetur NE na qualidade de vida da população de baixa renda no distrito de Lagoinha, município de Paraipaba-CE. Dissertação de mestrado em Avaliação de Políticas Públicas, MAPP-UFC. Fortaleza, 2005.
- RUBEN, Guillermo. Empresários e globalização: prolegômenos de uma metodologia antropológica da compreensão e ação, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 28, ano 10, junh. 1995.
- _____. *Antropologia del capitalismo, Culturas*, 2 (4). Córdoba: Museo de Antropologia, Facultad de Filosofia y Humanidades, Universidad Nacional de Córdoba, 2004.
- RUBEN, Guillermo et al. (orgs.). *Informática, organizações e sociedade no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003.
- SHADISH, William et al. *Foundations of Program Evaluation. Theories of practice*. Califórnia: Sage Publications, 1995.
- STEPHANOU, M. C. Análise comparativa das metodologias de avaliação das agências de fomento internacionais BID e BIRD em financiamentos de projetos sociais no Brasil, *Civitas*, vol. 5, nº 1. Porto Alegre, jan.-jun. 2005, pp.127-60.
- SUBITATIS, J. *El análisis de las políticas públicas no Brasil*. Brasília: IPEA, 2002.
- YANOW, Dvora. Translating local knowledge at organizational peripheries, *British Journal of Management*. Londres, 2004.
- _____. Interpretive empirical political science: what makes this not a subfield of qualitative methods, in *Qualitative Methods Section (APSA)*, 2003.

Résumé: Cet article présente des sujets essentiels à une évaluation profonde des politiques publiques sociales. Notre travail est motivé par l'inadaptation des modèles classiques d'évaluation des politiques publiques et par le besoin urgent des recherches qui prennent en considération le contexte social, économique, politique et culturel, sans négliger l'importance de l'analyse institutionnelle, des relations de pouvoir et des intérêts et valeurs qui font partie du processus de formulation et implémentation de ces politiques.

En premier de tout, nous avons présenter les principaux lignes théorique méthodologiques dans évaluation des politiques publiques, à niveau du monde et au Brésil; alors nous avons présenter ses limites, et finalement quelques propositions pour une approche multidimensionnelle et interdisciplinaire. Une conclusion est qu'une évaluation profonde a besoin d'accomplir quatre dimensions analytiques: contenu, contexte et analyse institutionnelle de programmes et politiques, bien que les dimensions temporelle et territorial.

Mots clés: politiques publiques, évaluation, méthodologies

Resumen: Este artículo presenta un conjunto de tópicos esenciales a la efectividad de una evaluación en profundidad de políticas públicas de carácter social. La proposición se dá por la constatación de la insuficiencia de los modelos clásicos de análisis y de la necesidad aún más premente de realización de investigaciones que consideren el contexto social, económico, político y cultural, así como la importancia del análisis institucional, de las relaciones de poder, de los intereses y valores involucrados en los procesos de formulación y implementación de esas políticas. Primeramente presentamos las principales líneas teórico-metodológicas, al nivel mundial y en Brasil; en seguida presentamos sus límites y, por fin, algunas proposiciones para un abordaje multidimensional y interdisciplinaria. Una conclusión es que una evaluación en profundidad necesita cumplir tres dimensiones analíticas: contenido, contexto y el análisis institucional de programas y políticas, así como el espectro temporal y territorial.

Palabras-clave: políticas públicas, evaluación, metodología.

Notas

- ¹ O paradigma gerencialista, no contexto da reforma do Estado, representa, em síntese, a subordinação do Estado à racionalidade instrumental do mercado, sua lógica produtivista e de mensuração exclusivamente econômica da relação custos/benefícios. Para uma crítica ao paradigma gerencialista, ver Costa (2000).
- ² Banco Mundial, 2004.
- ³ Para a apreciação de um excelente e inovador modelo de análise de formas discursivas institucionais, ver Leitão (2005).
- ⁴ A respeito do conceito de avaliação, ver Holanda (2006) e Belloni et al. (2003).
- ⁵ Sobre a utilização da noção de trajetória, ver Gussi (2005).
- ⁶ Sobre uma perspectiva etnográfica de organizações e instituições, ver Gonçalves (1998, 2006); Gussi (2005); Muniz (2006); Rodrigues (1997, 2004); Ruben (1995, 2004); Ruben et al. (2003).
- ⁷ Duas dissertações desenvolvidas no Programa de Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas da MAPP-UFC apontaram dificuldades de percepção dos efeitos de políticas públicas sobre a qualidade de vida dos seus beneficiários e, portanto, da avaliação de impacto, devido à sobreposição de programas referentes a diferentes políticas (federais, estaduais e municipais) como PRONAF, Bolsa Família, aposentadorias, Programa São José, Programa Luz para todos, Programa Cisternas e outros. Ver, a este respeito, Moroni (2006) e Rolim (2005).

Políticas públicas, etnografia e a construção dos indicadores socioculturais

Public policy, ethnography and the construction of socio-cultural indicators

Políticas públicas, etnografía y la producción de los indicadores sócio-culturales

Des politiques publiques, l'éthnographie et de la construction socio-culturels

*Alicia Ferreira Gonçalves**

Resumo: Este artigo tem como finalidade lançar uma reflexão de natureza epistemológica sobre a construção de indicadores socioculturais, a partir de uma perspectiva etnográfica, no processo de avaliação *ex post* das políticas públicas baseado na formulação de indicadores socioculturais.

Palavras-chave: políticas públicas; indicadores socioculturais; etnografia

Abstract: This article aims to launch a reflection of nature epistemological on the construction of socio-cultural indicators from an ethnographic perspective in the process of ex-post evaluation of public policies.

Keywords: public policies; socio-cultural indicators; ethnography

*Mestre em política científica e tecnológica e doutora em ciências sociais pela UNICAMP, é professora do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e professora do Programa de Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas da UFC. E-mail: aliciafg1@gmail.com

Introdução

Este artigo tem como finalidade iniciar uma reflexão de natureza epistemológica sobre a construção de indicadores socioculturais a partir de uma perspectiva etnográfica no processo de avaliação *ex post* das políticas públicas¹. A linha de argumentação a ser desenvolvida no escopo deste artigo comunga com os pressupostos empíricos e teóricos expostos no Projeto Temático que parte da seguinte problemática²: a insuficiência das abordagens quantitativas (inspiradas em conceitos abstratos e universais) aplicadas aos processos de avaliação das políticas públicas, assim como de seus programas sociais correlatos, a exemplo do PRONAF ou do Bolsa Família. Tal insuficiência deriva do fato destas abordagens desconhecem ou não levarem em consideração as mediações socioculturais e políticas que limitam ou potencializam o desenvolvimento de uma localidade, região ou nação, como dizia Celso Furtado (1984), e, neste sentido, limitam ou potencializam a *performance* das políticas públicas. Celso Furtado (1984) argumenta, em *Cultura e desenvolvimento*, que o crescimento econômico e aumento do Produto Interno Bruto (PIB) não se revertem automaticamente em desenvolvimento social e todo desenvolvimento social pressupõe um vínculo com a cultura e a tradição local. Neste sentido é que Brandão (2005) afirma que não há um modelo analítico abstrato e geral de desenvolvimento válido para toda a sociedade. Sendo assim, o desenvolvimento deve ser compreendido como uma manifestação concreta em um determinado espaço-tempo. Portanto, devemos levar em consideração as condições histórico-sociais e culturais do processo de desenvolvimento e da execução das políticas públicas. O argumento a ser defendido no escopo deste artigo é que mediações socioculturais e políticas influenciam a *performance* das políticas públicas, ou seja, que o desempenho de tais políticas é mediado por fatores de ordem simbólica, porque tais políticas são ressignificadas segundo a visão de mundo das populações-alvo de tais políticas, e esta visão de mundo engendra-se nas relações que se tecem entre indivíduo e sociedade. Por exemplo, entre os Kurã-Bakairi (grupo indígena da

Amazônia), as políticas públicas de saúde são ressignificadas a partir de sua cosmologia e tais mediações de ordem simbólica têm impactos no desempenho de tal política³. Ora, mediações de ordem simbólica remetem-nos ao universo temático das classificações sociais e da cognição, tão caros à escola sociológica francesa desde Émile Durkheim.

Émile Durkheim e Marcel Mauss, no artigo "Algumas formas primitivas de classificação", publicado em 1903, já haviam afirmado que o sistema classificatório local é constituído nas relações que se tecem entre indivíduo e sociedade e pressupõe consenso sobre categorias básicas que permitem a inteligência sobre o mundo social e natural e, em última instância, remetem à coesão social. Jack Goody (1971 e 1968), em *Technology, tradition and the State in África e Literacy in traditional society*, demonstra que a introdução da escrita pressupõe na sociedade africana sua (re)significação segundo suas próprias categorias simbólicas. O próprio Yunus, quando criou o Grameen Bank (Banco das Vilas), em 1983 (a partir de um projeto de pesquisa iniciado sete anos antes na aldeia de Jobra/Bangladesh), concedeu o crédito às pessoas abaixo da linha de pobreza de acordo com as especificidades culturais de seu país recém-independente, que vivenciara anos de colonização inglesa; de base econômica predominantemente agrícola, particularmente a monocultura do arroz; com grande defasagem tecnológica, inserção periférica na economia mundial; e apresentando graves conflitos religiosos, étnicos e políticos. Neste contexto, a grande questão que se apresentava a Yunus no ano de 1974 era como diminuir a pobreza⁴. Bangladesh, país de maioria muçulmana outrora sob o domínio da colonização inglesa, tornou-se independente em 1974 e era uma das regiões mais pobres, com densidade populacional de 830 habitantes por quilômetro quadrado e 90% de analfabetismo. A fome de 1974 fez centenas de milhares de vítimas, o país ainda é alvo de epidemias como malária e outras doenças tropicais, classificado como país de categoria 3 pela Organização Mundial da Saúde (OMS). A interlocução de Yunus, na época, era com o Banco Mundial, que atua a partir de conceitos e pressupostos universais e abstratos. Na ver-

dade, trata-se de um embate entre universalismo e particularismo. O grande dilema para os atores sociais envolvidos na formulação e gestão das políticas públicas é como conciliar a necessidade de se estabelecerem conceitos universais – tais como pobreza, qualidade de vida e desenvolvimento –, válidos para os grupos sociais, e ao mesmo tempo considerar, no desenho de tais políticas, as tradições culturais destes grupos e seus próprios projetos de futuro.

Neste sentido, há mediações culturais e relações de poder locais que devem ser analisadas quando propomos projetos, programas e políticas públicas que visam promover a mudança social. É, pois, neste horizonte das políticas públicas analisadas a partir da visão de mundo dos sujeitos sociais que a avaliação *ex post* das políticas e a etnografia aproximam-se.

Políticas públicas, universalismo e particularismo

Les hommes des sociétés sauvages ou traditionnelles n'ignoraient pas l'intérêt matériel. Mais ils se refusaient à légitimer son autonomisation (Caillé, 2003).

A ênfase nas políticas públicas de caráter social como uma forma privilegiada para combater a exclusão social é um fenômeno relativamente recente, pois, outrora, a ênfase foi posta no crescimento da economia e na geração sempre crescente de postos de trabalho com carteira assinada articulada a todas as benesses do *welfare-state* à brasileira. Afinal, em que momento da história ocorreu a guinada em direção às políticas públicas como instrumento privilegiado de governo no combate à pobreza, desigualdade de renda e exclusão social?

Podemos considerar que a ênfase posta nas políticas públicas de caráter social tem seus marcos em processos gerais, tais como: a falência do Estado de bem-estar social, os processos de reestruturação produtiva, a transformação do paradigma tecnológico, a

crise da sociedade do trabalho⁵, a globalização da economia e a implementação das políticas de corte neoliberal pelo mundo afora⁶. Trata-se de fatores inter-relacionados intimamente conectados aos interesses sistêmicos do capital transnacional. A este respeito, Manuel Castells (1997) descreve transformações em curso na economia internacional; no universo empresarial; nas relações e no mercado de trabalho; no papel do Estado; nas configurações urbanas; no ramo das economias ilícitas como o tráfico de drogas; nas identidades e nas relações de gênero.

Para este autor, são transformações desencadeadas por uma mudança na base material da sociedade – na infraestrutura tecnológica, baseada em um novo paradigma tecnológico que emergiu no final da década de 1970 na Califórnia, Estados Unidos. Este paradigma configurado por novas tecnologias associadas à telemática estaria articulado ao processo de reestruturação do modo de produção capitalista no final do século XX, ou seja, teria sido desenvolvido para atender, sobretudo, aos interesses da acumulação capitalista em escala global.

Contudo, os interesses sistêmicos expressos na dinâmica da acumulação capitalista em escala global têm engendrado efeitos perversos e introduzido patologias no “Mundo da Vida” – na esfera de ação responsável pela produção e reprodução simbólica –, como diria Habermas (1987).

Neste sentido, Godelier (2001:310-14) identifica o específico paradoxo das sociedades capitalistas: a própria dinâmica da acumulação do capital como principal fonte de exclusão social. Para o autor, existe “[...] inegavelmente no coração do capitalismo uma fonte permanente de desigualdades sociais, e isso significa que nesse sistema, como em todos os outros, há coisas a serem recalçadas”, coisas sobre as quais “é preciso silenciar ou que é preciso travestir de ‘interesse comum’”.

Tendo em mente a desigualdade estrutural produzida no seio do capitalismo, indaga o autor: “Que lugar resta para o *dom* em nossas sociedades ocidentais”? Ocorre que o *dom*, responde ele, está em vias de voltar a ser uma condição socialmente necessária à reconstrução do tecido social⁷. Neste sen-

tido, o paradoxo é que a mesma economia que cria os excluídos em massa confia à sociedade a tarefa de reincluí-los, não na economia, mas no tecido social, acrescento eu, por meio das políticas públicas de caráter social institucionalizadas pelo Estado.

Contudo, também é fato que emergem, no final da década de 1980, movimentos sociais, forças de resistência anticapitalistas em escala planetária, como os eventos que antecederam a constituição do Fórum Social Mundial.

Neste cenário em que afloram os movimentos sociais contrários à ordem hegemônica do capital, a recuperação de uma moral da solidariedade e de pertencimento social no campo dos movimentos sociais e, simultaneamente, no campo acadêmico. E, ao longo deste processo, emergem novos atores sociais que vão constituir o campo da economia solidária e, ao mesmo tempo, a instituição das políticas públicas implementadas pelo Estado – algumas por pressão dos movimentos sociais, a exemplo do Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF), do microcrédito e da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) no Brasil⁸. Particularmente, no campo do microcrédito, surge a experiência contemporânea conhecida mundialmente, a do Grameen Bank.

O governo federal, por meio do Ministério do Trabalho e do Emprego (MTE), pretende, ao menos no nível do discurso institucional, investir maciçamente em operações de microcrédito articuladas à perspectiva da denominada economia solidária (ES) como alternativa privilegiada de combate à exclusão social⁹.

A ideia central dos agentes políticos que atuam institucionalmente é que as operações de microcrédito articuladas à denominada economia solidária estão se constituindo como um mecanismo poderoso de geração de trabalho e renda – portanto, de combate à pobreza – em nosso país. Neste sentido, tais operações são direcionadas a segmentos específicos da sociedade brasileira, a exemplo dos catadores de material reciclado que encontramos em várias capitais do país; dos vendedores ambulantes que circulam nas cidades; do pequeno comércio, como lojinhas, supermercados, padarias; ser-

viços como oficinas mecânicas; ou das mulheres mães de família que confeccionam artesanato utilizando os recursos locais. Inserem-se também nestes programas de financiamento as cooperativas de pescadores, de mulheres artesãs, grupos quilombolas, grupos indígenas, cooperativas de pessoas com necessidades sociais, cooperativas de soropositivos, cooperativas formadas por jovens da periferia, dentre outros grupos sociais. São todos “empreendimentos” que, em sua grande parte, atuam na informalidade. Ocorre que tais políticas estão pautadas em conceitos e valores universalistas e abstratos que não se coadunam com conceitos e valores que remetem às tradições culturais dos grupos sociais-alvo de tais políticas.

Alguns estudos etnográficos, em sua interface com a temática das políticas públicas, sinalizam para a incongruência entre universalismo e particularismo, como, por exemplo, os estudos de Coelho de Souza (2007), com base no caso etnográfico das sociedades de língua jê do Brasil Central, e de Edir Pina de Barros, no artigo “Saúde indígena, cosmologias e políticas públicas”, a partir do caso dos Kurã-Bakairi (do cerrado norte-mato-grossense), que são ribeirinhos, pescadores e agricultores. Diz o autor que no Brasil há mais de 200 línguas, 180 indígenas, e que as políticas de saúde não levam em consideração a diversidade sociocultural. Em sua visão, o grande desafio é fazer com que os direitos garantidos na Constituição sejam postos em prática. No entanto, afirma ainda, é grande o abismo que separa a pensar biomédico e o pensar das populações indígenas que associam o processo saúde-doença a sua cosmologia.

Marcela Coelho (2007) confronta categorias êmicas que designam a cultura material, imaterial, conhecimento, transmissão de conhecimento, e também da distinção e identidade, com a “sociedade envolvente”. O caso etnográfico é o das sociedades de língua jê do Brasil Central. Neste sentido, a autora questiona: direitos universais ou relações particulares? Muitos antropólogos apontam as limitações de se estabelecerem marcos legais ancorados em princípios universalistas e abstratos. Contudo, a questão de fundo é a universalidade parcial dos princípios civilizatórios que embasam as de-

clarações e a formulação de direitos que se pretendem universais. Alguns autores defendem a adoção do princípio denominado por eles de jusdiversidade: "a liberdade que possibilita a cada povo viver segundo seus usos e costumes e transformá-los, quando desejável e necessários, em constituições rígidas". Trata-se de um ponto de partida que apresenta limitações quando se trata de transações entre culturas, pois uma pode reivindicar a formulação de direitos universais e outra, privilegiar a constituição de relações particulares. O questionamento é antropológico, político, jurídico e relevante socialmente.

Portanto, trata-se de se problematizar empiricamente as tensões subjacentes às políticas públicas – entre individualismo e reciprocidade e universalismo e particularismo, ou seja, entre valores e conceitos que se pretendem universais e que orientam as políticas públicas e as tradições culturais particulares com categorias e princípios que derivam de seus respectivos sistemas classificatórios.

Esta última é a mesma tensão que está presente em várias reivindicações das populações tradicionais e das minorias étnicas no mundo todo.

Nos Estados Unidos, quando se fala em direito das minorias étnicas, nos países descolonizados da África, na Índia, na América Latina, incluindo o Brasil, todos estes debates expressam a insuficiência e as limitações do sistema jurídico estatal baseado em noções, princípios e conceitos universalistas (abstratos), que estabelece como finalidade proteger os direitos das minorias étnicas em vários âmbitos. O que está em questionamento é o próprio conceito de direitos humanos, engendrado no Iluminismo europeu e concebido como um valor universal¹⁰. Esta seria uma das promessas não cumpridas do Iluminismo de que nos fala Habermas (1987).

Em sociedades multiétnicas, as identidades assumem a sua dimensão política. Contudo, se a identidade, em sua formulação clássica que remonta ao romantismo alemão, e moderna, que remete às formulações de Lévi-Strauss, estava associada a elementos irreduzíveis, ou seja, a uma essência que definiria o próprio grupo social, passa a ser

concebida contemporaneamente em sua dimensão processual e histórica; tecida, portanto, nas relações sociais e de poder, e assume dimensão crucial no contexto das políticas públicas contemporâneas, quando o que está em jogo é a própria definição das identidades, a reivindicação de recursos públicos e o acesso a direitos.

A questão central é como gerenciar a diferença, como representar os múltiplos interesses no aparelho do Estado. As críticas dirigem-se ao próprio texto constitucional, que não estaria adequado às demandas dos vários grupos que compõem uma sociedade multicultural.

Haveria um paradoxo no próprio texto constitucional, fundamentado em princípios universalistas que garantem a igualdade de direitos a grupos que, originalmente, são heterogêneos do ponto de vista étnico, convivendo em bases desiguais e assimétricas em um mesmo território nacional.

Para Hall e Tambiah, a solução seria reformular a regra constitucional e garantir de fato os direitos aos grupos minoritários, assim como políticas públicas e igualdade de condições.

No universo do indigenismo e da política indigenista, o debate sobre políticas públicas direcionadas aos grupos indígenas está centrado na noção de etnodesenvolvimento, que se refere ao desenvolvimento que mantém o diferencial sociocultural de uma sociedade ou grupo social. É uma noção de desenvolvimento desvinculada da perspectiva economicista baseada na noção de progresso, aumento do PIB etc. Esta noção envolve, segundo Roberto Cardoso de Oliveira, a constituição de uma comunidade de argumentação interétnica baseada em uma razão comunicativa e pautada pela responsabilidade moral daqueles atores que atuam no campo dos poderes públicos dominantes. O etnodesenvolvimento supõe: uma etnia autóctone com poder decisório sobre o seu território, recursos naturais, culturais e liberdade para negociar com o Estado segundo os próprios interesses. Segundo Roberto

Cardoso de Oliveira, no artigo "O saber, a ética e a ação social", "[...] Isto significa que o grupo étnico é a unidade político-administrativa com autoridade sobre o seu projeto de território e capacidade de decisão no âmbito de seu projeto de desenvolvimento, dentro de um processo crescente de autonomia e autogestão" (1990:17).

Os seguintes indicadores do etnodesenvolvimento foram formulados para as sociedades indígenas no Brasil:

1. aumento da população com segurança alimentar;
2. aumento do nível de escolaridade na língua ou no português dos jovens aldeados;
3. necessidades básicas de produtos do mercado com recursos próprios;
4. domínio das relações com Estado e demais órgãos do governo e outras entidades, de modo que a sociedade indígena possa definir essas relações.

Tais indicadores pressupõem a situação ideal descrita abaixo¹¹:

- a) usufruto exclusivo dos recursos naturais;
- b) segurança territorial;
- c) demanda por produtos manufaturados e meios para atingi-los;
- d) internalização de recursos financeiros.

Ressalte-se que a geração de renda, a entrada de recursos financeiros para as necessidades dos índios e a aquisição de produtos comercializados no mercado pelos brancos são fundamentais para qualquer projeto de etnodesenvolvimento.

O supracitado conceito está associado às políticas públicas direcionadas principalmente aos grupos indígenas, mas pode ser extrapolado para que se pensem outros grupos sociais, como uma comunidade de pescadores ou de quilombolas, por exemplo, ou uma cooperativa de mulheres artesãs. Neste último caso, o diferencial remete às relações de gênero, que se cruzam com as de classe e de etnia.

Políticas públicas e indicadores socioculturais

No caso das avaliações das políticas públicas sociais, o debate que este artigo suscita gira em torno da necessidade de construção de indicadores socioculturais que articulem no tempo-espaço as dimensões das comunidades listadas abaixo, sejam elas um assentamento de reforma agrária na região semiárida, um município ou um bairro na região periférica das grandes metrópoles. A grande questão para o gestor de políticas públicas é de natureza epistemológica. Trata-se de conhecer, para além dos indicadores quantitativos de renda e de pobreza, quem está recebendo a política pública e como a ressignifica? Em que contexto? Quais as mediações de ordem simbólica e política que a atravessam?

Neste sentido, é preciso mapear, nas comunidades beneficiárias das políticas, as seguintes dimensões:

1. economia (arranjos produtivos e cadeias produtivas locais, por exemplo, a cadeia produtiva do mel, no caso da apicultura);
2. relações de poder local e sua articulação com as demais instâncias (estadual e federal) – as políticas públicas transitam nas três esferas de poder até chegar ao seu destino (quando não são desviadas);
3. cultura (valores, tradições e identidades que remetem aos grupos sociais beneficiários);
4. geografia (condições físicas e climáticas);
5. rede de proteção social (políticas públicas sociais existentes);
6. concepções e projetos de desenvolvimento local; e
7. sistema educacional local.

Contudo, a construção de tais indicadores pressupõe um olhar etnográfico focado em dois pressupostos epistemológicos: ressignificação e totalidade. Neste sentido, é fundamental apreender a visão de mundo dos sujeitos so-

ciais que são alvo das políticas públicas, além do modo como as ressignificam. E uma das dimensões centrais é a cultura como dimensão simbólica que articula e media os aspectos políticos, econômicos e sociais.

Em pesquisa anterior, na região semiárida do estado do Ceará, pude constatar que, no universo dos assentamentos de reforma agrária, a economia solidária e o crédito solidário são apreendidos a partir das categorias classificatórias *êmicas* ancoradas na lógica patrimonialista. Neste caso, o grupo social não opõe solidariedade e patrimonialismo, mas articula ambas as categorias no plano simbólico; ou seja, ressignifica a economia solidária e o crédito a partir das relações patrimonialistas constituídas historicamente naquela região¹².

Essa visão de mundo ancorada em relações clientelistas constitui-se num entrave ao desenvolvimento da economia solidária na região. Assim, a partir do cruzamento de tais indicadores, poderemos apreender os limites e as potencialidades das políticas públicas como uma dimensão significativa a partir da qual poderiam ser diminuídas a desigualdade social e a pobreza em nosso país. Poderíamos, por exemplo, perceber de que forma as relações de poder locais impedem ou estimulam a formação de uma cultura política crítica, a autogestão, a solidariedade e a reciprocidade, que são noções centrais para a sustentabilidade dos empreendimentos ditos solidários. O pressuposto da ressignificação das políticas públicas remete-nos às articulações entre as esferas local, regional e nacional e transnacional. Neste sentido, não podemos conceber o semiárido cearense como um universo simbólico autônomo e encerrado em si mesmo, mas sim como um universo simbólico constituído a partir da tradição cultural e das injunções do sistema financeiro transnacional. Deste modo, a visão de mundo dos sujeitos é constituída a partir do sistema cognitivo *êmico*, que por sua vez engendra-se nas relações que se tecem entre indivíduo e sociedade. Neste sentido, é

preciso observar as relações de poder, a economia, educação, condições ambientais, rede de proteção social das comunidades-alvo das políticas públicas, como instâncias que se articulam (e não são autonomizadas) na visão de mundo das pessoas

Técnicos do Banco Central afirmam que uma consciência política reflexiva e um grau elevado de escolaridade são fatores que contribuem para o êxito das cooperativas de crédito. Marcelo Néri, economista da Fundação Getúlio Vargas (FGV), em seminário no Banco do Nordeste do Brasil (BNB), afirma também que as comunidades com níveis mais elevados de escolaridade são solo fértil para que as microfinanças promovam o desenvolvimento local¹³. Neste sentido, grau de consciência política, cultura política e educação local são três indicadores ou dimensões fundamentais para se avaliar a *performance* das políticas públicas. Quanto mais a cultura política de um grupo social aproximar-se do patrimonialismo, quanto menor os anos de escolaridade formal e menor o grau de reflexividade política, maiores os limites à atuação das políticas públicas. Refiro-me particularmente às baseadas nos laços de solidariedade e de reciprocidade. Neste sentido, tais indicadores "mensurariam", a partir de um enfoque semiótico e hermenêutico, graus de reflexividade, anos e qualidade de escolaridade e padrões de cultura política. Obviamente que tais indicadores jamais poderiam ou teriam a pretensão de abarcar toda a complexidade, a riqueza e a dialética que são constitutivas do universo simbólico das pessoas que são destinatárias das políticas públicas.

Contudo, o trabalho de construção de indicadores socioculturais é artesanal, requer sensibilidade analítica, é denso (pois revela os significados) e, em princípio, microscópico; no entanto, remete-nos a problemáticas mais amplas, como o desenvolvimento social, o combate à pobreza e a melhoria das condições de vida das pessoas "que desejam formas distintas de felicidade"¹⁴.

Referências bibliográficas

- ANTUNES, Ricardo. *Adeus ao trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho*. São Paulo: Cortez, 1995.
- AZANHA, Gilberto. Etnodesenvolvimento, mercado e mecanismos de fomento: possibilidades de desenvolvimento sustentado para as sociedades indígenas no Brasil, in Souza Lima, Antonio Carlos e Hoffmann-Barroso, Maria (orgs.), *Etnodesenvolvimento e políticas públicas. Bases para uma nova política indigenista*. Rio de Janeiro: Contra Capa, 2002, pp. 29-38.
- BARROS, Edir Pina de. Saúde indígena, cosmologia e políticas públicas. Disponível em <<http://www.naya.org.ar/congreso/ponencia2-7.htm>>. Acesso em 4/5/2008.
- BRANDÃO, C. A. A impossibilidade de uma teoria geral abstrata do desenvolvimento. Campinas, UNICAMP, 2005, mimeo.
- CAILLÉ, Alain. *Critique de la raison utilitaire. Manifeste du Mauss (mouvement anti-utilitariste dans les sciences sociales) – Avant-propos et postface inédits de l’auteur*. Paris: La Découverte, 2003.
- _____. *Antropologia do dom. O terceiro paradigma*. Petrópolis: Vozes, 2002.
- CAILLÉ; Alain e GRAEBER, David. Introdução, in Martins, Paulo Henrique (org.), *A dádiva entre os modernos. Discussão sobre os fundamentos e as regras do social*. Rio de Janeiro: Vozes, 2002, pp. 17-31.
- COELHO DE SOUZA, Marcela. A dádiva indígena e a dívida antropológica: o patrimônio cultural entre direitos universais e relações particulares, *Série Antropologia*, vol. 415. Brasília: DAN-UNB, 2007.
- COHEN, Abner. *O homem bidimensional. A antropologia do poder e o simbolismo e sociedades complexas*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.
- DAS, VEENA. *Critical events. An anthropological perspective on contemporary India*. Nova Delhi: Oxford University Press, 1995.
- _____. Fronteiras, violência e o trabalho do tempo. Alguns temas wittgensteinianos, *RBCS*, vol. 14, nº 40. São Paulo, jun. 1999, pp. 33-42.
- DURKHEIM, Émile. Introdução e Conclusão, in *Formas elementares da vida religiosa*. São Paulo: Paulinas, 1990.
- DURKHEIM, Émile e MAUSS, Marcel. Algumas formas primitivas de classificação, in J. A, Rodrigues, *Durkheim*. São Paulo: Ática, 1988, pp. 183-203, coleção Grandes Cientistas Sociais.
- FAORO, Raimundo. *Os donos do poder. Formação do patronato político brasileiro*. 10ª ed. São Paulo: Globo, Publifolha, 2000, Grandes Nomes do Pensamento Brasileiro, 2 vols.
- FRANÇA FILHO, Genauto et al. *Ação pública e economia solidária: uma perspectiva internacional*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.
- FRANÇA FILHO; Genauto e DZIMIRA, Sylvain. Dádiva e economia solidária, in *A nova ordem social. Perspectivas da solidariedade contemporânea*. Brasília: Paralelo 15, 2004, pp. 136-64.
- FURTADO, C. *Cultura e desenvolvimento: em época de crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.
- GEERTZ, Clifford [1968]. *Observando o Islã. O desenvolvimento religioso no Marrocos e na Indonésia*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2004.
- GODBOUT, Jacques. *L’Esprit du don*. Paris: La Découverte, 1992.

- _____. Homo donator versus Homo oeconomicus, in Martins, Paulo Henrique (org.), *A dívida entre os modernos. Discussão sobre os fundamentos e as regras do social*. Rio de Janeiro: Vozes, 2002, pp. 63-97.
- _____. Introdução à dívida. *Rev. Bras. Ci. Soc.*, vol. 13, nº 38. São Paulo, 1998. Disponível em <<http://www.scielo.br/scielo.php>>. Acesso em 10/2/2007. Pré-publicação. Doi: 10.1590/S0102-69091998000300002.
- GODELIER, Maurice. *O enigma do dom*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- GONÇALVES, Alícia Ferreira. O pensamento mítico na teoria da ação comunicativa, *Ideias*, 12 (2); 13(1). Campinas, 2006a, pp. 205-36.
- _____. (Re)pensando os rumos do exercício etnográfico na contemporaneidade. Comunicação apresentada na 23ª ABA – Novas Cartografias da Antropologia. Porto Alegre, 2002.
- _____. Cultura, mercado e solidariedade: um olhar etnográfico, *Revista Versões. Dossiê Cultura, organizações e práticas sociais*, nº 3. São Carlos, jul-dez 2006, pp. 107-26.
- _____. Cultura, trabajo y economía solidaria, *Seminário Hispano-Brasileño de Culturas Del Trabajo y de las Empresas*. Sevilla, 2008, 24p.
- _____. Empreendimentos econômicos solidários, cultura e mercado. A experiência contemporânea da ADS-CE. Relatório de Pesquisa nº 3 DCR/CNPq/FUNCAP, 2007. Processo nº 360604/2004-5, 206p.
- _____. Experiências em economia solidária e os seus múltiplos sentidos, *Katàlisis*, vol. 11, nº 1. Florianópolis, jan.-jun. 2008, pp 132-42.
- _____. Os múltiplos sentidos da economia solidária no estado do Ceará. Comunicação apresentada no I CISEF, UFSC. São Carlos, 2006b, CD-Rom.
- _____. "Os vários sentidos da prática etnográfica", minicurso, I Encontro de Ciências Sociais do Estado do Ceará, 2005.
- GOODY, J. *Technology, tradition and the State in África*. Londres: Oxford, 1971.
- _____. *Literacy in traditional society*. Cambridge: Cambridge U.P, 1968.
- HABERMAS, Jurgen. *Teoría de la acción comunicativa. Crítica de la razón funcionalista*, vol. 12. Madrid:Taurus, 1987.
- HALL, Stuart. A questão da identidade cultural, *Textos Didáticos* nº 18. Campinas: IFCH-UNICAMP, 1998.
- _____. *Da diáspora. Identidades e mediações culturais*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.
- HÖFLING, Heloisa de Matos. Estado e políticas (públicas) sociais, *Cadernos Cedes*, nº 55, nov. 2001, pp. 30-41.
- HUTCHINSON, Sharon. *Nuer dilemmas. Coping with money, war, and the state*. Londres: University of California Press, 1996.
- IANNI, Octavio. *Teorias da globalização*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.
- LANNA, Marcos. *A dívida divina. Troca e patronagem no Nordeste brasileiro*. Campinas: UNICAMP, 1995.
- _____. As sociedades contra o Estado existem? Reciprocidade e poder em Pierre Clastres, *Mana*, 11 (2): 419- 48. Rio de Janeiro, 2005.
- _____. Notas sobre Marcel Mauss e o *Ensaio sobre a dívida*, *Revista de Sociologia e Política*, nº 14. Curitiba, jun. 2000.

- LAVILLE, Jean-Louis. Com Mauss e Polanyi, rumo a uma teoria da economia plural, in Martins, Paulo Henrique e Nunes, Brasilmar Ferreira, *A nova ordem social. Perspectivas da solidariedade contemporânea*. Brasília: Paralelo 15, 2004, pp. 42-57.
- LECHAT, Noëlle. Trajetórias intelectuais e o campo da economia solidária no Brasil. Tese de doutorado em ciências sociais, IFCH-UNICAMP. Campinas, 2004.
- _____. Economia social, economia solidária, terceiro setor: do que se trata?, *Civitas*, 2, nº 1. Porto Alegre, jun. 2002, 123-40.
- LEJANO, Raul. *Frameworks for policy analysis. Mergin text and context*. Nova York: Routledge, 2006.
- MALINOWSKI, B. *Argonautas do Pacífico Ocidental*. São Paulo: Abril, 1978, coleção Os Pensadores.
- _____. *Etnicidad y estructura social*. México: Ciesas, 1992.
- _____. Etnicidade, eticidade e globalização, *RBCS*, 32. São Paulo, 1996, pp. 6-17.
- _____. O saber, a ética e a ação social, *Manuscrito*, XIII, 2, 1990, pp. 7-22.
- MARÉS DE SOUZA FILHO, Carlos Frederico. A universalidade parcial dos direitos humanos, in L. D. Grupioni, L.B. Vidal e R. Fischmann (orgs.), *Povos indígenas e tolerância: constituindo práticas de respeito e solidariedade*. São Paulo: EDUSP, 2001, pp. 252-61.
- MARTINS, Paulo Henrique (org.). *A dívida entre os modernos. Discussão sobre os fundamentos e as regras do social*. Rio de Janeiro: Vozes, 2002.
- MARTINS, Paulo Henrique e NUNES, Brasilmar Ferreira (orgs.). *A nova ordem social. Perspectivas da solidariedade contemporânea*. Brasília: Paralelo 15, 2004.
- RUBEN, Guilherme. Teoria da identidade. Uma crítica, *Anuário Antropológico*, 86. Brasília, 1988.
- _____. A teoria da identidade na antropologia: um exercício de etnografia do pensamento moderno, in Correa, Mariza e Laraia, Roque (orgs.), *Roberto Cardoso de Oliveira – Homenagem*. Campinas: IFCH-UNICAMP, 1992, pp. 79-97.
- SAHLINS, Marshall. *Ilhas de história*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1990.
- SCOTT, Joan. História das mulheres, in Burke, Peter. (org.), *A escrita da história: novas perspectivas*. São Paulo: UNESP, 1992, pp. 64-65.
- SEGATO, Rita Laura. O percurso do gênero na antropologia e para além dela, *Série Antropologia*, 236. Brasília, 1998, 22p.
- SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, s.d.
- STAVENHAGEM, Rodolfo. Etnodesenvolvimento: uma dimensão ignorada do pensamento desenvolvimentista, *Anuário Antropológico*, 84, 1985, pp. 11-44.
- STOLKE, Verena. La mujer es puro cuento: la cultura del género, *Revista de Estudios Feministas*, 12 (2):264. Florianópolis, mai.-ago., 2004, pp. 77-105.
- YUNUS, Muhammad. *O banqueiro dos pobres*. São Paulo: Ática, 1997.

Résumé: Cet article vise à lancer une réflexion de nature épistémologique sur la construction socio-culturelle des indicateurs d'une perspective ethnographique dans le processus d'évaluation *ex post* des politiques publiques.

Mots clés: politiques publiques; indicateurs socio-culturelles; ethnographie

Resumen: Este artículo presenta una reflexión epistemológica sobre la construcción de los indicadores sócio-culturales desde una perspectiva etnográfica en los procesos de evaluación *ex post* de las políticas públicas basados en la producción de los indicadores sócio-culturales.

Palabras-clave: políticas publicas; indicadores sócio-culturales; etnografia

Notas

- ¹ Adoto (apenas como ponto de partida) a definição de políticas públicas formulada no texto de Höfling (2001). Segundo esta autora, a política pública é o "Estado em ação". É o Estado implantando em um determinado contexto histórico um projeto de governo por meio de programas e ações direcionados a determinados segmentos da sociedade. A autora utiliza este conceito para pensar as políticas públicas de caráter social na área da educação, mas penso que esta noção pode ser ampliada para pensar também o microcrédito, a denominada economia solidária e outras políticas públicas. A perspectiva de avaliação no presente texto coaduna-se com a proposta de Lejano (2006) e Rodrigues (2007), que se inspiram em uma abordagem semiótica e hermenêutica.
- ² Da perspectiva institucional, o referido projeto insere-se nos termos do convênio Fundeci/Bnb/UFC de 21 de março de 2006, que viabilizou uma turma do curso de mestrado em Avaliação de Políticas Públicas com ênfase em desenvolvimento regional. O mestrado constituiu o Numapp-núcleo de pesquisa em formato de projeto temático integrado de pesquisa que articula as pesquisas dos alunos direcionadas a fornecer subsídios empíricos para a construção de uma metodologia de avaliação das políticas públicas nas quais se mesclam as abordagens qualitativas e quantitativas, com ênfase no desenvolvimento regional em articulação com as dimensões socioculturais. A primeira fase do projeto é a construção de uma base de dados sobre programas e políticas públicas no estado do Ceará, a exemplo do Crediamigo, Economia Solidária, Bolsa Família, Pronaf, Prodetur, dentre outros.
- ³ Cf. Barros, Edir Pina (2008).
- ⁴ Diz o professor: "Cada país deveria dispor de sua própria definição de pobreza (ter dez hectares de terra coloca uma pessoa ao lado dos ricos num país fértil e do lado dos pobres num país desértico). Seria útil que as organizações internacionais integrassem em suas análises os critérios de identificação da pobreza específicos de cada país, em vez de impor normas internacionais" (Yunus, 1997:97).
- ⁵ Sobre a crise da sociedade do trabalho, consultar Antunes (1995).
- ⁶ Sobre as várias dimensões e significados da globalização, ver Ianni (1996).
- ⁷ Godelier (2001:316-317) observa muito bem o paradoxo da sociedade capitalista que repousa no fato de que a "sociedade só vive e prospera, portanto, ao preço de um déficit permanente de solidariedade". O autor conclui afirmando que não podemos esperar tudo do dom, "pois apenas os deuses dão tudo ou tudo deram, precisamente, porém, porque não eram homens. O dom há de servir, mas esperando o quê?".
- ⁸ Sobre o processo de constituição do campo da economia solidária no Brasil, ver excelente tese de Lechat (2004).
- ⁹ Sobre os vários sentidos que o termo economia solidária incorpora, cf. Noelle Lechat (2002), e sobre os múltiplos sentidos da economia solidária no estado do Ceará, cf. Gonçalves (2006b e 2007).
- ¹⁰ Cf. Hall (2003); Tambiah (1997); Veena Das (1995); Hutchinson (1996).
- ¹¹ Cf. Azanha (2002).
- ¹² Cf. Gonçalves (2008).
- ¹³ Fórum BNB de Desenvolvimento realizado nos dias 17 e 18 de julho de 2008, em Fortaleza.
- ¹⁴ Malinowski (1978).

Apontamentos teórico-metodológicos para a avaliação de programas de microcrédito¹

Pointers for the theoretical and methodological evaluation of microcredit programmes

Notas teóricas y metodológicas para la evaluación de programas de microcrédito

Pointeurs pour l'enseignement théorique et méthodologique d'évaluation des programmes de microcrédit

*Alcides Fernando Gussi**

Resumo: Este artigo apresenta reflexões teórico-metodológicas iniciais para a avaliação de programas de microcrédito, especificamente o CrediAmigo do Banco do Nordeste – BNB. Para tanto, este artigo: (i) expõe a discussão teórica que fundamenta as reflexões sobre os programas de microcrédito, notadamente o CrediAmigo; e (ii) apresenta a proposta metodológica que circunscreve uma pesquisa etnográfica sobre o CrediAmigo com base na trajetória institucional do programa, desde sua elaboração entre os funcionários do alto e médio escalão do banco nas dependências da Diretoria, das Áreas Operacionais e da Superintendência até sua execução final pelos funcionários das Unidades CrediAmigo que atuam junto aos clientes de diversas comunidades locais atendidas pelo programa. O estudo da trajetória institucional do CrediAmigo visa verificar como vem sendo, de fato, implementado o microcrédito do BNB e, com isso, contribuir como um instrumento para sua avaliação, assim como a de outros programas de microcrédito.

Palavras-chave: políticas públicas; avaliação; metodologia; microcrédito; Banco do Nordeste

Abstract: This article presents theoretical and methodological considerations for the initial assessment of the microcredit programmes, specifically the CrediAmigo of Banco do Nordeste – BNB. For both, this article (i) sets out the theoretical discussion that based on the reflections of microcredit programmes, notably the CrediAmigo, (ii) and submit the proposal methodological circumscribing an ethnographic research on the CrediAmigo based institutional trajectory of the program, since their development between the officials of high and medium grade in dependencies of the bank's Board of Operating Areas and Superintendence until its final implementation by officials of CrediAmigo units that work closely with clients from various local communities attended the programme. The study of institutional trajectory of CrediAmigo to verify and have been, in fact, implemented the microcredit the BNB and thereby contribute as a tool for evaluation as well as from other programmes of microcredit.

Keywords: public policy; evaluation; methodology; microcredit; Banco do Nordeste

* Historiador, mestre em antropologia social e doutor em educação pela UNICAMP, é professor do Departamento de Economia Doméstica e do Curso de Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas da UFC. E-mail: agussi@uol.com.br

Introdução

Contemporaneamente, programas de microcrédito têm-se apresentado como alternativas de políticas de geração de renda voltadas para parcelas da população em situação de exclusão do crédito e vêm alinhando-se às políticas de desenvolvimento social de vários países, dentre eles o Brasil.

Este artigo apresenta reflexões teóricas e metodológicas iniciais para a avaliação de programas de microcrédito, especificamente o Programa CrediAmigo do Banco do Nordeste – BNB. Para tanto, parto da hipótese analítica de que as experiências desses programas, inseridas nas políticas de desenvolvimento regional do BNB, seriam mediadas pela cultura na medida em que revelam diferentes significados acerca da ideia de desenvolvimento atribuídos por distintos funcionários do banco vinculados às ações do programa. Estreitamente relacionada a essa hipótese, apresento uma proposta metodológica que, sob a perspectiva da pesquisa etnográfica, baseia-se no acompanhamento da trajetória institucional do CrediAmigo, em que se verifica um percurso desde a elaboração do programa entre os funcionários do alto escalão do BNB nas dependências da Diretoria, Áreas Operacionais e Superintendências até a sua execução final pelos funcionários das Unidades CrediAmigo junto aos clientes de diferentes comunidades locais atendidas.

Entendo que o estudo da trajetória institucional do CrediAmigo visa verificar como vem sendo, de fato, implementado o programa de microcrédito do BNB e, com isso, contribuir como um instrumento para a sua avaliação, assim como para a avaliação de outros programas de microcrédito.

É necessário ressaltar que programas de microcrédito, implementados por distintas instituições em inúmeras localidades, no país e fora dele, vêm sendo estudados por pesquisadores em seus diferentes aspectos, como, por exemplo, aquele que se refere aos beneficiados por esses programas, revelando uma crescente necessidade de avaliação dos mesmos em consonância com demandas das instituições e dos formuladores de políticas públicas em conhecer seus resultados

sociais; ressalta-se, ainda, que o CrediAmigo foi alvo de uma recente avaliação financeira pelo próprio BNB (Neri e Medrado, 2005). Ainda que não caiba no escopo deste artigo realizar uma revisão desses estudos, já discutidos em Gonçalves e Gussi (2007), entendo que a proposta teórico-metodológica aqui apresentada dialoga com eles e constitui-se, em relação a esses estudos, em contraponto, na medida em que toma como foco específico o estudo etnográfico da dimensão institucional como ferramenta para sua avaliação.

Este artigo está dividido em duas partes: a primeira, contendo a discussão teórica que fundamenta as reflexões sobre o estudo dos programas de microcrédito, notadamente o CrediAmigo do BNB; a segunda, constituída pela apresentação de uma proposta metodológica para a avaliação desse programa.

A discussão teórica

“O nosso negócio é o desenvolvimento” (<http://www.bnb.gov.br>). Com esta chamada, o *site* oficial do BNB leva-nos a pensar o lugar que esse banco ocupa no contexto das políticas públicas de desenvolvimento no Nordeste, o que permite situar seu programa de microcrédito, o CrediAmigo.

Para tanto, é necessário problematizar o contexto de reestruturação do capitalismo contemporâneo, brasileiro e mundial, e particularmente o de reordenamento do sistema financeiro, para situar analiticamente o lugar institucional e histórico do BNB, como agente político, na implementação dos programas de microcrédito.

A dinâmica das relações capitalistas contemporâneas vem apontando para um processo estrutural que Chesnais (1996, 1999) denominou “a mundialização do capital”, que é o resultado da mundialização dos mercados e serviços financeiros no âmbito global e aponta para a tendência de diminuição do controle dos Estados nacionais sobre o fluxo de capitais. Porém o autor chama a atenção para o caráter seletivo deste movimento de capitais que, controlado por quem está situado em posição privilegiada no mercado, seleciona ao mesmo tempo em que exclui

países e camadas sociais, de forma que nem todos participam igualmente do processo de mundialização. O autor considera como excluídos deste os países que, impelidos pela imposição das políticas de liberalização, participam do movimento de forma marginal, do mesmo modo que, em cada país, camadas da população são sistematicamente excluídas da participação nos benefícios auferidos pelo desenvolvimento do processo produtivo (Chesnais, 1996,1999).

Apoiando-se nessas ideias, pode-se pensar que o Brasil, como parte da América Latina e ocupando posição de devedor no plano internacional, inclui-se no rol de países marginalizados frente ao movimento de mundialização do capital. Similarmente, quando se considera o território nacional, o Nordeste brasileiro e parte significativa de sua população seriam duplamente excluídos desse processo.

Dentro deste quadro de mundialização do capital – excludente e seletiva – e complementar a ele, ganha força a política ideológica neoliberal que retoma e desenvolve os princípios de “mão invisível” do mercado como orientadores da economia e redefine o tamanho e a natureza do Estado-nação. Assim, ganham corpo políticas de desregulamentação, privatização e cortes no orçamento do Estado, sobretudo o destinado às políticas sociais. Ao mesmo tempo, aumenta o papel fiscalizador da implantação da política neoliberal exercido por organismos econômicos supranacionais – Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional, Organização Mundial do Comércio –, novas autoridades políticas atuantes nos países periféricos como o Brasil, que muitas vezes orientam as diretrizes de suas políticas sociais (Moraes, 2002, 2004).

Ainda neste contexto, quando se considera especificamente o sistema financeiro nacional e mundial, observa-se a ocorrência de um processo de reestruturação orientada pela mundialização do capital. Essa reestruturação promoveu a abertura financeira da América Latina e, particularmente, do Brasil, a partir do governo Fernando Henrique Cardoso, nos anos 1990 (Freitas, 1999; Freitas e Prates, 1998, 2001).

Disso resultaram a ampliação da presença de bancos estrangeiros no sistema finan-

ceiro nacional e o enfraquecimento dos bancos públicos brasileiros. Quanto à diminuição da participação dos bancos públicos no conjunto do sistema bancário nacional, em que pese ainda a participação do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal, isso se deveu principalmente à privatização dos bancos estaduais. Por tudo isso, os bancos públicos foram perdendo sua função de fomentadores de políticas sociais de desenvolvimento nos âmbitos federal e estadual (Gussi, 2001, 2004, 2007; Rodrigues, 2004).

Contudo, nesse cenário de mundialização do capital, retração do Estado-nação, implementação das políticas neoliberais e reestruturação do sistema financeiro, pode-se considerar, analiticamente, a emergência de embates políticos entre distintos atores quanto aos rumos desse processo no contexto das forças que atuam no Estado-nacional, como indica Moraes (2004): “Mas os Estados nacionais são também arenas em que conflitam outros sujeitos – grupos e classes, partidos e movimentos, novos atores nessas relações. Mas, para fazê-lo, precisa interagir não apenas com outros Estados, mas com forças que nesses Estados figuram, como sujeitos que disputam aquela arena” (p. 4).

Neste cenário de disputas e conflitos podemos situar o BNB. Se o banco tem atrelado, de forma geral, suas políticas e seus programas às diretrizes gerais das políticas regidas pela mundialização do capital, ele pode, contudo, ser posto como um agente político regional, com um lugar diferenciado, pois permite a condução de outros processos quanto aos rumos das políticas públicas nacionais.

Tal argumento fundamenta-se, primeiramente, no fato de que o BNB pensa-se como uma instituição associada ao “desenvolvimento do Nordeste”. Segundo Douglas (1998), as instituições articulam sua legitimação, que se dá no plano de uma ordem social equiparada às leis natureza, como se a ordem social das instituições fizesse parte “de uma ordem natural das coisas”. Da mesma forma que Douglas (1998), podemos pensar que o princípio de legitimação dos conceitos, regras, normas, valores e ações do BNB, associado ao desenvolvimento, encontra-se “naturalizado” em seu pensamento

institucional, constituindo-se numa verdade que o legitima socialmente. Acrescente-se, ainda, que tal pensamento institucional revela-se no conjunto de representações e ações de distintos atores sociais sobre o banco acerca do desenvolvimento. Tal legitimação é o que permite situar o BNB como agente político regional diferenciado, com o seu lugar próprio frente ao atual contexto das políticas públicas nacionais.

Ainda, esse lugar próprio ocupado pelo BNB está fundamentado em sua própria história. A origem do BNB, fundado em 1952, está associada a uma reorientação política do Estado quanto ao desenvolvimento do Nordeste durante o período nacional-desenvolvimentista da Era Vargas, momento de uma nova tomada de posição do Estado em relação ao desenvolvimento econômico da região por meio de ações planejadas pelo próprio Estado. Ainda, no contexto do nacional-desenvolvimentismo, o BNB associa-se, nos anos 1960, ao modelo de desenvolvimento proposto pela Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), baseado no ideário de Celso Furtado (1983, 1984, 2001). Assim, no período em que a SUDENE foi perdendo sua força histórica no contexto regional, nos anos 1970 e 1980, o BNB tornou-se o reduto das políticas de desenvolvimento regional inspiradas por ela. Finalmente, a partir dos anos 1990, ocorreu a extinção da SUDENE, e o BNB tornou-se a única agência de fomento da região, focando sua função como banco de desenvolvimento, em que pesem as reformas neoliberais do Estado no período (Albuquerque e Veloso, 2003; Almeida, 1985; Barbosa, 1979; Cardoso, 2006; Diamond, 1961; Pinto, 1997; Silva Neto, 1976; Soares, 1977).

Considerando esta fundamentação institucional e histórica sobre o lugar diferenciado que BNB ocupa como agente político no contexto de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento regional, pode-se, especificamente, situar seu programa de microcrédito, o CrediAmigo, diante do contexto de reordenamento do sistema financeiro.

O estudo de Rodrigues (2004) sobre as transformações do sistema financeiro nacional, iniciadas na década de 1980 e intensificadas na de 1990, aponta para a formação de um setor bancário com um segmento privado nacional mais forte, mais internacionalizado e

menos público, trazendo como consequências mais imediatas a concentração bancária no centro-sul do país, principalmente na região Sudeste, e o esvaziamento da presença e oferta de serviços bancários nas regiões menos atrativas economicamente. Para o Nordeste, ainda segundo Rodrigues (2004), este processo traz a contenção do crédito e a expressiva diminuição da presença de bancos públicos como, por exemplo, a do Banco do Brasil, no fomento às atividades agrícolas, resultando no aumento das desigualdades regionais e internas a cada região.

Paralelamente a esse processo de concentração de crédito, emergem, como alternativas, programas de microcrédito oriundos de instituições dos mais diferentes matizes (governamentais, ONG's, bancárias) que objetivam a concessão facilitada de crédito para viabilizar projetos econômicos de segmentos da população de baixa renda, focando justamente nos grupos sociais e nas regiões excluídos pela concentração bancária. Assim, experiências com programas de microcrédito têm crescido ao longo da última década nos países periféricos, como no Brasil, notadamente inspiradas no ideário do economista Muhammad Yunus e sua instituição de microcrédito em Bangladesh, o Grameen Bank (Yunus, 2000).

Consideremos aqui o Programa CrediAmigo. Segundo informações institucionais do BNB, este programa iniciou-se com um projeto piloto em 1997, passando efetivamente a operar em 1998 com a abertura de 45 unidades, e atualmente está presente em 1.481 municípios do Nordeste, norte de Minas Gerais e Espírito Santo. O programa tem por finalidade fornecer pequenos empréstimos (de R\$ 800,00 a R\$ 8.000,00), de forma não burocrática, para que microempreendedores financiem seus negócios em troca do chamado "aval solidário", uma garantia, oferecida pelo empréstimo, em nome de um grupo formado para tanto, de maneira que aquele não é fornecido individualmente, mas sim a grupos de pessoas que se responsabilizam solidariamente por seu pagamento. O seu público-alvo, sobretudo a população de baixa renda, é constituído por autônomos, donos de pequenos negócios e trabalhadores informais que necessitam de crédito para gerar fonte de renda, no setor da indústria (mercearias, sapatarias, artesanato etc.), do comércio (merca-

dinhos, armarinhos, farmácias etc.), ou de serviços (salões de beleza, borracharias, oficinas mecânicas).

Segundo *Relatório anual* do CrediAmigo de 2007, os resultados do programa indicam: um aumento crescente entre os anos de 2001 a 2007 nas contratações (de 587.294 em 2001 a 4.538.755 em 2007) e nos clientes ativos (de 85.309 em 2001 a 343.248 em 2007), ambos com crescimento triplicado no período; que 42% e 34% são destinados respectivamente aos produtos "giro solidário" e "giro popular solidário" de sua carteira ativa, ambos destinados à aquisição de máquinas, equipamentos e realização de reformas, dentre outras modalidades menores (giro individual, comunidade e investimento fixo); que a maior quantidade do volume médio de empréstimos e número de operações (64%) é destinada às mulheres; que 92% dos empréstimos destinam-se ao setor de comércio, 6% para o de serviços e 2% para o setor industrial; e, finalmente, que o Ceará tem o maior número de clientes (89.945, 26% do total) do CrediAmigo (<http://www.bnb.gov.br>). O *Relatório anual* do BNB de 2007 destaca que o CrediAmigo representa 86% das operações de microcrédito no país. Estes dados são indicativos de que o microcrédito, desde sua implantação, alcançou uma projeção institucional significativa dentro do próprio BNB e também fora dele, nos seus dez anos de existência.

Deste modo, podemos pensar que o CrediAmigo, dentre as políticas de desenvolvimento regional do BNB, está articulado ao lugar particular que o BNB ocupa, institucional e historicamente, como agente político de desenvolvimento do Nordeste, na medida em que as linhas de ação do programa permitem reorientar o ordenamento geral da reestruturação financeira nacional que, como vimos, resulta na exclusão ao crédito de grande parcela da população e de regiões no país.

Contudo, considerando esse lugar histórico e institucional do BNB neste cenário, pode-se indagar em que medida, no conjunto das representações e ações dos funcionários envolvidos no CrediAmigo acerca do desenvolvimento, vem sendo implementado esse programa, permitindo que ele realize seu objetivo, qual seja, gerar renda por meio do microcrédito para grupos sociais e regiões menos favorecidos.

A proposta metodológica

Para a avaliação do CrediAmigo, utilizo uma metodologia centrada na etnografia. Este procedimento metodológico de natureza qualitativa permite apreendermos as representações, a visão de mundo e a perspectiva dos atores envolvidos nos programas sociais. Para tanto, realizo uma pesquisa entre os agentes do CrediAmigo no contexto institucional do programa, da perspectiva de construção de uma etnografia na empresa (Ruben, 2004).

Trata-se de realizar, nos termos de Geertz (1989), uma "descrição densa" na empresa, na qual se busca interpretar os diferentes significados acionados publicamente pelos atores à ideia de desenvolvimento, elaborados nas ações do Programa CrediAmigo. Com isso, realiza-se, ainda nos dizeres de Geertz (1989), uma "interpretação da cultura" na instituição, entendida como uma análise da estrutura de significados dados na ação social.

Desta perspectiva etnográfica, acompanho a trajetória institucional do Programa CrediAmigo, inspirando-me na noção de trajetória de Bourdieu (1986). Em seu ensaio *A ilusão biográfica*, este autor abandona o pressuposto de que uma vida é "como um conjunto coerente e orientado que pode ser apreendido como expressão unitária de uma intenção subjetiva e objetiva, de um projeto" (p. 184). Entendendo que uma vida não é um fim em si mesmo e, portanto, não tem um sentido único, Bourdieu faz uma analogia entre a vida e o nome próprio. Diz o autor que este último é o que carregamos ao longo da vida, o que lhe dá sentido, para, logo em seguida, rejeitar a ideia de que uma vida possa ser explicada apenas pela associação ao nome, considerando-a "tão absurda quanto tentar explicar a razão de um trajeto no metrô sem levar em conta a estrutura da rede, isto é, a matriz das relações objetivas entre as diferentes estações" (idem, op. cit: 179-80).

Assim, Bourdieu constrói sua noção de trajetória "como uma série de posições sucessivamente ocupadas por um mesmo agente (ou um mesmo grupo) num espaço ele próprio um devir submetido a incessantes transformações"

(idem, op. cit., p. 189). As trajetórias definem-se como colocações e deslocamentos no espaço social, mais precisamente “nos estados sucessivos da estrutura da distribuição das diferentes espécies de capital que estão colocados em jogo no campo considerado” (p. 190). Essa noção de trajetória faz com que se abandone a ideia de que uma vida possa ser compreendida como uma cadeia de acontecimentos, “sem outros vínculos que não a associação a um sujeito” (idem, op. cit., p. 189).

Similarmente ao que propõe Bourdieu para pensar a trajetória de uma vida, a proposta metodológica que ora apresento transpõe essa noção para considerar um programa, ou, mais precisamente, a trajetória de um programa, o CrediAmigo do BNB. Deste modo, parto da ideia de que o programa não tem um sentido único e está circunscrito a ressignificações, segundo seus distintos posicionamentos nos vários espaços institucionais que percorre, ou seja, de acordo com seus deslocamentos na instituição.

A trajetória institucional do CrediAmigo busca acompanhar as diferentes fases do programa: desde sua concepção, formulação e implementação até sua operacionalização final. Para construí-la, busca-se conhecer essas fases por meio da pesquisa entre os funcionários inseridos nos diferentes níveis hierárquicos nas dependências do BNB, de acordo com a estrutura organizacional. O conhecimento empírico advindo deste procedimento corresponde às diferentes fases desse programa, detalhadas a seguir.

Numa primeira fase, a pesquisa foca os funcionários do alto e médio escalões, responsáveis pela elaboração do programa – sua concepção, formulação e implementação – nas diferentes esferas institucionais, a saber: a Diretoria, as Áreas Operacionais e a Superintendência. Com isso, pretende-se conhecer como os funcionários representam o programa no contexto de suas ações em sua área institucional, permitindo construir suas noções sobre o BNB e o CrediAmigo. Para tanto, investigam-se os perfis desses funcionários, suas trajetórias profissionais e afiliações teóricas, as relações sociais dentro da organização, os diferentes grupos profissionais e hierárquicos, suas múltiplas alianças, conflitos e embates, assim como as relações de poder entre as diferentes hierarquias administrativas e funcio-

nais; ressalta-se, como se verá adiante, que essa investigação baseia-se na observação participante na instituição, a qual, dentre outros procedimentos, vale-se da construção das redes sociais nas quais os funcionários estão inseridos.

Numa segunda fase, ainda de acordo com o organograma do banco e visando conhecer como se realiza operacionalização final do programa, a pesquisa foca os funcionários das Unidades CrediAmigo, os responsáveis, enfim, pela execução do programa em distintas localidades. Com a mesma finalidade proposta na abordagem dos funcionários do alto e médio escalões, propõe-se conhecer como os funcionários do pequeno escalão, que operacionalizam o programa e atuam junto aos clientes, constroem suas representações sobre o BNB e o CrediAmigo no contexto de suas unidades. Assim, investigam-se as trajetórias profissionais dos funcionários, a formação de distintos grupos, as relações sociais e de poder dentro das unidades e fora delas, as relações com grupos de clientes do CrediAmigo nas comunidades locais, além da margem de decisão que estes funcionários têm em relação à efetivação do programa.

Finalmente, a pesquisa complementa-se com uma investigação que articula as duas fases anteriores, correspondentes, respectivamente, à elaboração e à execução do CrediAmigo. Para tanto, buscaram-se novamente os funcionários diretamente responsáveis pela elaboração do programa, sobretudo os do alto e médio escalões já identificados, para dialogar com alguns dados obtidos nas fases anteriores da pesquisa, verificando em que medida esses dados permitem modificar suas ideias sobre a implementação do programa no âmbito institucional e considerar uma possível reelaboração deste.

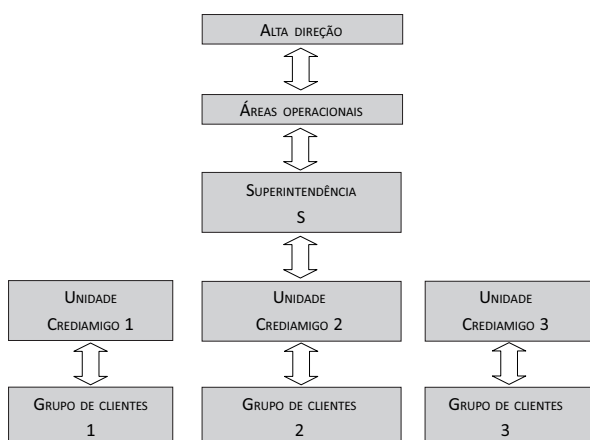
Esta proposta metodológica, da perspectiva etnográfica, baseia-se, sobretudo, na observação participante entre os funcionários de várias dependências do BNB. Para tanto, observam-se, por um período de tempo, situações rotineiras envolvendo funcionários em sua área de trabalho, sobretudo as relacionadas ao programa, e outras situações extraordinárias, tais como treinamentos e reuniões administrativas, bem como ocasiões informais como conversas esporádicas, encontros em intervalos de refeições, confraternizações etc. Es-

pecificamente, entre os funcionários das Unidades CrediAmigo, acompanham-se situações de contato que estes realizam fora de suas unidades com os grupos de clientes beneficiados pelo crédito, nos *loci* dos empreendimentos econômicos destes últimos.

Além disso, realizam-se: levantamento da documentação institucional sobre o programa; aplicação de questionários semiestruturados entre os funcionários de diversos setores; entrevistas abertas com funcionários estreitamente envolvidos nas ações do CrediAmigo, privilegiando como estratégia a construção de narrativas pessoais sobre sua trajetória profissional a partir de histórias de vida (Gussi, 2005); formação de grupos focais com funcionários de distintos setores.

Apresento a seguir um quadro que condensa esta proposta metodológica:

Quadro 1 – PROPOSTA METODOLÓGICA: A TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL DO PROGRAMA CREDIAMIGO DO BNB



Por fim, considero dois últimos pontos. Primeiramente, que o estudo etnográfico da trajetória institucional do CrediAmigo do BNB, ao pretender analisar as experiências dos programas de microcrédito a partir das múltiplas significações de distintos atores em seu contexto institucional, permite construir novos fundamentos teóricos e metodológicos para a avaliação do CrediAmigo, assim como dos demais programas do BNB.

Outro ponto refere-se à importância de uma avaliação das políticas públicas de caráter social destacar a trajetória institucional de um programa, na medida em que, com essa estratégia metodológica, busca-se perceber o grau de coerência e/ou dispersão do programa ao longo do seu trânsito pelas vias institucionais. Desta forma, por exemplo, a avaliação de um programa gestado na esfera federal necessita da reconstituição de sua trajetória, na qual o pesquisador perceba as mudanças nos sentidos dados aos objetivos do programa e a sua dinâmica, conforme adentra espaços institucionais diferenciados e desce nas hierarquias até chegar à base, momento que corresponde ao contato direto entre agente institucional e sujeito receptor da política (Gussi; Gonçalves; Rodrigues, 2006).

Por tudo isso, acredito que essa esta proposta metodológica venha também a servir de ferramenta para a avaliação de outros programas de microcrédito e de políticas públicas de caráter social atualmente implementados, permitindo refletir acerca dos seus limites e possibilidades.

Referências bibliográficas

- ALBUQUERQUE, R. C e VELLOSO, J. P. R. E (orgs.). *A promoção do desenvolvimento: 50 anos do BNDES e do Banco do Nordeste*. Rio de Janeiro: José Olympio; INAE, 2003.
- ALMEIDA, R. B. *O Nordeste no segundo governo Vargas*. Fortaleza: BNB, 1985.
- BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. Acessível em <http://www.bnb.gov.br>. Acesso em nov. 2006.
- BARBOSA, R. *O Banco do Nordeste do Brasil e o desenvolvimento econômico da região*. Fortaleza: BNB, 1979.
- BOURDIEU, P. A ilusão biográfica, in Amado, J. e Ferreira, M. M., *Usos e abusos da história oral*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

- CARDOSO, G. C. C. O Estado desenvolvimentista e o Nordeste: o BNB na busca de um novo modelo de desenvolvimento regional. Tese de doutorado em economia, Centro de Ciências Humanas Letras e Artes – UFRN. Natal, 2006.
- CHESNAIS, F. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996. *A mundialização financeira: gênese, custos e riscos*. São Paulo: Xamã, 1999.
- DIAMOND, W. *Bancos de desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- DOUGLAS, M. *Como as instituições pensam*. São Paulo: EDUSP, 1998.
- FREITAS, M. C. P. (org.). *Abertura do sistema financeiro no Brasil nos anos 90*. São Paulo: IPEA; FAPESP, 1999.
- FREITAS, M. C. P. e PRATES, D. M. Abertura financeira na América Latina: as experiências da Argentina, Brasil e México, *Economia e Sociedade*, 11. Campinas, dez. 1998, pp. 173-98.
- _____. Abertura financeira no governo FHC: impactos e consequências, *Economia e Sociedade*, 17. Campinas, dez. 2001, pp. 81-111.
- FURTADO, C. *Cultura e desenvolvimento: em época de crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.
- _____. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Nacional, 2001.
- _____. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- GEERTZ, C. *A interpretação das culturas*. Rio de Janeiro: Guanabara, 1989.
- GUSSI, A. F. Entre mortes e (re)nascimentos no trabalho: privatização de um banco público estadual, em narrativa, in Rodrigues, L. C. e Missaia, S.. (orgs.), *Cultura e trabalho: práticas, saberes e fazeres*. Campinas: CMU Publicações – UNICAMP; Arte Escrita, 2007, pp. 133-54.
- _____. Identidades e nacionalidades no contexto de privatização do Banespa, *Revista Ideias* ano 11(3). Campinas: IFCH–UNICAMP, 2004, pp. 97-115, ed. especial.
- _____. Pedagogias da experiência no mundo do trabalho: narrativas biográficas no contexto de mudanças de um banco público estadual. Tese de doutorado em educação, Faculdade de Educação–UNICAMP. Campinas, 2005.
- GUSSI, A. F. e GONÇALVES, A. F. Economia solidária e microcrédito, IX Congresso Argentino de Antropologia Social 2005, in *Anais...* Posadas, Misiones (Argentina): Universidad Nacional de Misiones, 2005. CD-Rom.
- GUSSI, A. F.; GONÇALVES, A. F.; RODRIGUES, L. C. Avaliação de políticas públicas e programas de desenvolvimento da região Nordeste. Projeto de pesquisa. Fortaleza, 2006, mimeo.
- MORAES, R. C. Globalização e políticas públicas: vida, paixão e morte do Estado nacional?, *Revista Educação e Sociedade*, vol. 25, nº 87. Campinas, mai.-ago. 2004 (www.scielo.br).
- _____. Reformas neoliberais e políticas públicas, *Revista Educação e Sociedade*, vol. 23, nº 80. Campinas, set. 2002 (www.scielo.br).
- NERI, M. e MEDRADO, A. L. Experimentando microcrédito: análise do impacto do CrediAmigo sobre o acesso ao crédito, *Ensaio Econômico*, nº 608. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005.
- PINTO, A. T. *O Banco do Nordeste e a modernização regional*. Fortaleza: BNB, 1977.
- RODRIGUES, L. C. *Metáforas do Brasil: demissões voluntárias, crise e rupturas no Banco do Brasil*. São Paulo: Anna Blume; FAPESP, 2004.
- RUBEN, G. R. (org.). *Revista Ideias "Etnografias do Capitalismo"*, ano 11(3). Campinas: IFCH–UNICAMP, 2004, pp. 97-115, ed. especial.

SILVA NETO, F. R. *A contribuição do BNB ao desenvolvimento regional*. Fortaleza: BNB, 1976.

SOARES, P. F. F. *Nordeste – 25 Anos de BNB*. Fortaleza: BNB, 1977.

YUNUS, M. *O banqueiro dos pobres*. São Paulo: Ática, 2000.

Résumé: Cet article présente théoriques et méthodologiques pour l'évaluation initiale des programmes de microcrédit, en particulier le CrediAmigo de Banco do Nordeste – BNB. Dans les deux cas, cet article (i) définit la discussion théorique que sur la base des réflexions de programmes de microcrédit, notamment la CrediAmigo, et (ii) soumettre la proposition méthodologique de circonscrire une recherche ethnographique de CrediAmigo fondée sur la trajectoire institutionnelle du programme, depuis leur développement entre les hauts et moyens fonctionnaires de la banque dans les dépendances du Conseil de zones d'exploitation et de surveillance, jusqu'à son final d'exécution par les fonctionnaires de CrediAmigo unités qui travaillent en collaboration étroite avec les clients de différentes communautés locales qu'ont participé à ce programme. L'étude de trajectoire institutionnelle de CrediAmigo a pour but de vérifier comment a été, en fait, mis en œuvre le microcrédit de BNB et de contribuer ainsi comme un outil d'évaluation ainsi que d'autres programmes de microcrédit.

Mots clés: politique publique; évaluation; méthodologie; microcrédit; Banco do Nordeste

Resumen: Este artículo presenta consideraciones teóricas y metodológicas para la evaluación inicial de los programas de microcrédito, específicamente el CrediAmigo del Banco do Nordeste – BNB. Por tanto, este artículo (i) establece la discusión teórica sobre las bases de las reflexiones de los programas de microcrédito, en particular el CrediAmigo, y (ii) presentar la propuesta metodológica que circunscribe una investigación etnográfica del CrediAmigo basado em La trayectoria institucional del programa, desde su desarrollo entre los funcionarios de alto y mediano grado en las dependencias hasta la Diretoria y Superintendencia del banco hasta su ejecución final por parte de los funcionarios de las Unidades CrediAmigo que trabajan en estrecha colaboración con los clientes de diversas comunidades locales asistidas por el programa. El estudio de la trayectoria institucional de CrediAmigo tiene por finalidad verificar como ha sido, de hecho, puesto em práctica microcrédito del BNB y contribuir como una herramienta para su evaluación, así como de otros programas de microcrédito.

Palabras-clave: políticas públicas; evaluación; metodología; microcrédito; Banco do Nordeste

Notas

¹ Trata-se das reflexões teórico-metodológicos que orientam o projeto de pesquisa "Cultura, desenvolvimento regional e avaliação de políticas públicas: trajetória institucional dos programas de geração de emprego e renda (CrediAmigo) do Banco do Nordeste", financiado pelo CNPq/Fundação Cearense de Apoio à Pesquisa – FUNCAP.

Considerações críticas sobre desenvolvimento econômico local e economia social

Critical considerations on economic local development and social economy

Consideraciones críticas sobre desarrollo económico local y economía social

Considérations critiques sur le développement économique local et l'économie sociale

*Susana R. Presta**
*Liliana S. Landaburu***

Resumo: Neste artigo, tentamos rever criticamente as implicações dos planos locais de Desenvolvimento Econômico e de Economia Social (gerados pelo Ministério de Desenvolvimento Social da Nação) em conexão com os agentes deles beneficiários. Neste sentido, são relevantes para nossos objetivos de investigação o papel do Estado como instituição que promove e apóia o desenvolvimento local, as transformações em torno da relação capital-trabalho e a importância das unidades domésticas, como fundamento da economia social e solidária. Para analisar esta economia, fazemos referência ao caso da Sol Foundation (Córdoba, Argentina), na qual fizemos nosso trabalho de campo com base em entrevistas semiestruturadas e observações. Nossa análise permitiu-nos dar conta da existência de processos de subsumção do trabalho ao capital invisibilizados nos planos de desenvolvimento econômico local.

Palavras-chave: desenvolvimento econômico local; economia social; subsumção do trabalho ao capital

Abstract: In the present article we propose to check critically the implications of the plans of economic local Development and Social Economy (generated by the Department of Social Development of the Nation) referring to the agents beneficiaries of these plans. In this sense, it is important, in our investigation subjects, the place of the State as a habilitating institution of the local development, the transformations concerning to the relation capital/work and the importance of the domestic units as fundament of the social and solidary economy. For the above mentioned, we refer to the case of the Sol Foundation (Córdoba, Argentina) in which we have made our field work throught semi-structured interviews and remarks. Our analysis allow us to understand more about specifics subsumption processes of the work to the capital that remain hidden on the plans of economic local development.

Keywords: economic local development; social economy; subsumption processes of the work to the capital.

* Licenciada em ciencias antropológicas, FFyL, Universidade de Buenos Aires, UBA, becaria doctoral CONICET. Correo eletrônico:spresta@hotmail.com.

** Licenciada em ciencias antropológicas, FFyL, Universidade de Buenos Aires, UBA. Miembro del NADAR (Núcleo Argentino de Antropología Rural).

Introducción

En Argentina, provincia de Córdoba, se encuentra el municipio de Capilla del Monte, al norte del Valle de Punilla, con una población de 9.085 habitantes (según datos INDEC del año 2001). Su economía está ligada, mayormente, a la actividad turística estacional. El circuito económico se compone por actividades comerciales y de servicios. En la década del '70, florecen industrias familiares de artículos regionales, tejidos y de alimentos e industrias medianas que, además de emplear a un importante número de trabajadores, hacen trascender el nombre de la localidad a través de los productos elaborados. Paralelamente, se incrementa el personal en empresas estatales. Sin embargo, en la década del '90, a partir de las políticas neoliberales, la mayoría de las pequeñas y medianas industrias cierran sus puertas, como así también, las empresas estatales pasan a manos de capitales privados generando una fuerte expulsión de fuerza de trabajo. En consecuencia, desde entonces, prevalece el subempleo, es decir, el trabajo precarizado.

Nuestro trabajo de campo en dicha localidad se centra en una iniciativa enmarcada en la economía social y solidaria¹, la cual se consolida en el año 2007 bajo el nombre de Fundación SOL. En ese mismo año, la institución ha presentado, ante el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, un Proyecto Integral que propone distintos emprendimientos socio-productivos con el fin de obtener financiación para la puesta en marcha de los mismos. Intervienen en este proyecto distintas instituciones educativas, la Municipalidad de Capilla del Monte y la Fundación SOL en calidad de ejecutora de los tres proyectos incluidos y como ente articulador/generador de contraprestaciones.

Precisamente, tiempo antes de presentar dicho Proyecto Integral, el presidente del Banco de Horas solicitó un relevamiento de las capacidades productivas de la población de Capilla del Monte y de su interés en participar del Banco de Horas Comunitario², el cual recibió fondos de la Asociación Internacional de Estudiantes en Ciencias Económicas y Comerciales (AIESEC). Esta última es una organización global, apolítica, sin ánimo de lucro, manejada por estudiantes

y recién graduados de instituciones de grado superior. Sus aliados son las empresas Alcatel, ABN Ambro, Cadbury Schweppes, DHL, Electrolux, Microsoft y Unilever, entre otros. La encuesta fue llevada a cabo por una Licenciada en Finanzas, proveniente de México, en carácter de voluntaria.

El Proyecto Integral plantea la existencia de un Fondo Rotatorio para invertir en insumos y equipamiento estratégico, en el cual cada unidad doméstica involucrada deberá aportar cien pesos.

Teniendo como eje estructurador al Banco de Horas Comunitario se proponen dos proyectos socio-económicos centrales³. Por un lado, la conformación de una Empresa Social de Jóvenes Jardineros. A partir de esta, se promoverán conceptos, valores y aplicaciones de la economía solidaria para sustentar proyectos comunitarios y mejorar la calidad de vida de los sectores marginados. Los participantes serán becados para asistir a talleres de formación laboral que les permitirá conformar sus propias producciones familiares para satisfacer la demanda de los socios del Banco de Horas o del mercado local. Por el otro, la conformación de un Centro Educativo y Productivo de Hongos Comestibles (girgolas), asociado al corredor de girgolos de la provincia de Córdoba y del país. La producción estará destinada al mercado local y nacional.

En el presente artículo, analizaremos la propuesta del DEL, distinguiendo conceptos estratégicos que son definidos de una manera particular, lo cual nos permitirá avanzar críticamente en su formulación. En este sentido, analizaremos las relaciones sociales de producción que se generan a partir de la implementación de dichos proyectos, destacando el rol del Estado en tanto constructor de marcos normativos y, por lo tanto, habilitador de nuevos procesos de valorización del capital.

Según Albuquerque (2004), la iniciativa de Desarrollo Económico Local (DEL), requiere la movilización y actuación de agentes locales, públicos y privados. De este modo, junto a las relaciones económicas y técnicas resultan esenciales para el DEL las relaciones sociales y el fomento de la cultura emprendedora, la formación de redes asociativas entre agentes locales y la cons-

trucción del tan mentado "capital social". Podemos señalar que el autor considera que para la implementación del desarrollo económico local deben confluír un complejo conjunto de factores que trascienden el hecho de la descentralización de las estructuras del Estado. De este modo, en el mismo proceso se articulan la concertación institucionalizada de agentes públicos y privados, la coordinación interinstitucional, la construcción de identidad regional y capital social, la creación de condiciones de infraestructura y servicios de desarrollo urbano, la generación de servicios de desarrollo empresarial, la vinculación con las universidades regionales y los centros de investigación, la adecuación de los marcos jurídicos y legales.

Esta definición se enmarca en el modelo propuesto a partir del Consenso de Washington, desde donde se definieron líneas de acción, las cuales impactaron tanto en el ámbito urbano como rural. El modelo neoliberal implementado y reforzado con el Consenso de Washington trajo consigo la reformulación de políticas del Estado, privilegiando la lógica de la competencia, el mercado como regulador de los distintos ordenes sociales, la concentración económica, el ajuste, la precarización del empleo, la caída del salario, la exclusión y la desigualdad social.

Paradójicamente en este contexto, generalizado para América Latina, aparece la propuesta del DEL como paliativo a las condiciones de pobreza y desigualdad social que el modelo profundizó. Ésta se construye a partir de categorías tales como: inclusión, equidad, bienestar, desarrollo democrático. Asimismo, presupone la articulación de los agentes a partir del desarrollo de capacidades, la asistencia técnica y gestión del trabajo.

Con el propósito de analizar críticamente la relación entre el modelo de desarrollo, las políticas públicas derivadas del mismo y los agentes involucrados, tomaremos el caso antes mencionado. El presente artículo intenta ahondar en algunas conclusiones derivadas de nuestro trabajo de campo, las cuales posibilitarán una reflexión teórica sobre la problemática abordada.

Producciones domésticas en el marco del paradigma de Desarrollo Económico Local

La Antropología Económica considera a la unidad doméstica la forma organizativa en que la familia trasciende fronteras históricas como sociales; desde esta perspectiva fue posible plantear modelos alternativos de racionalidad, producción, intercambio, distribución y consumo. Los estudios se centraron fundamentalmente en la distinción entre la racionalidad económica orientada a la reproducción de la vida de sus integrantes y a la reproducción ampliada de sus relaciones interdomésticas y comunitarias, a diferencia de aquella orientada a la maximización de la ganancia, característica de la organización capitalista de la producción. Los antecedentes los encontramos en los modelos de Chayanov (1974) y la escuela rusa de "la organización y producción campesinas", la relación con la dinámica demográfica en Fortes (1974), los vínculos entre unidad doméstica y política en Sahlins (1977). Partiendo desde otra perspectiva analítica encontramos trabajos que analizan las economías domésticas en relación con los procesos de acumulación capitalista (Meillasoux, 1985; Stoler, 1987; Gordillo, 1992). característica de a maximizaciencentraron fundamentalmente en la distinción de racionalidad, producci.

Albuquerque (2004) presenta como centrales para un enfoque del DEL la movilización y participación de agentes locales, el cual incluye prioritariamente a las unidades domésticas, dado su condición de vulnerabilidad dentro de los sistemas locales, paralelamente son valoradas sus capacidades y saberes. Aquí, tanto la identidad territorial como el capital social constituyen activos intangibles que deben ser construidos a partir de la participación de los diferentes agentes sociales en la discusión de los problemas locales y la búsqueda de espacios de concertación público-privados.

En nuestro caso, el sector público (Municipalidad) y el sector privado (Fundación de la empresa Arcor) se presentan como dos agentes centrales del proyecto, el primero como

habilitador del segundo, al cual le compete una posición destacada debido a su calidad de financiador/garante y "socio". El interés tanto del Estado como de la empresa puesto en las capacidades productivas de las unidades domésticas y en el desarrollo de la economía doméstica no son casuales, pues se vinculan con la necesidad de ejercer una vigilancia minuciosa sobre las formas de producción y reproducción social de estos sectores con el propósito de soslayar cualquier posibilidad de conflicto social que pueda atentar contra el desarrollo del capitalismo actual.

En este sentido, Atria, en *Pobreza rural y capital social* (CEPAL, 2003), también hace referencia al concepto de capital social como la "capacidad racional" para obtener recursos con el modelo empresario como marco. Sin embargo, estos elementos novedosos en el enfoque sobre el desarrollo local coexisten con representaciones sobre la sociedad y el individuo, características de las teorías desarrollistas de mitad del siglo pasado, que supuestamente ya se creían superadas. La importancia de la educación, como estrategia disciplinadora, extensiva de las disciplinas imperantes del ámbito empresarial, que remite a una ética del autodisciplinamiento (Presta, 2004), implica sobretodo una reconfiguración de los sentidos del trabajo. A partir de esta ética del autodisciplinamiento, los sujetos hacen propia toda responsabilidad sobre su situación socioeconómica, y son ellos mismos quienes deben hallar un camino de salida para asegurar su "ciudadanía económica". El énfasis puesto en la educación (bajo la forma de capacitaciones) incentivada y supervisada por agentes del Estado y de las empresas refieren a la creación de nuevos valores en tanto estrategias disciplinadoras de la fuerza de trabajo. En este sentido, la disciplina empresarial se traslada, una vez más, a todos los ámbitos de vida hasta apropiarse y resignificar toda iniciativa que escape a su dominio, susceptible de ser incorporada a los procesos de valorización del capital.

Los emprendimientos productivos del Proyecto Integral orientan sus producciones (girgolas) y servicios (jardinería) tanto al interior del Banco de Horas como al mercado formal. En este sentido la unidad doméstica

está incluida en el sistema formal, relacionado con la producción, el intercambio y la circulación de bienes de uso como de cambio, es decir, inserta en el circuito productivo del sistema capitalista. Acordamos con Trincherro (2000) que la heterogeneidad de situaciones por la que atraviesa la unidad doméstica en la reproducción ampliada del capital implica considerar la subsunción del trabajo al capital, concepto acuñado por Marx (1981), como un proceso no lineal y sujeto a múltiples determinaciones, como así también contemplar los procesos de subsunción indirecta formal y real, categorías desarrolladas por Gutierrez Perez y Trapaga Delfín (1992) que sostienen:

La subsunción indirecta formal se caracteriza por la separación del productor doméstico de la propiedad económica, mas no jurídica, de sus medios de producción (propiedad económica que pasa a ser del capital en virtud de su control indirecto de la producción) y por el hecho de que aún no se altera el proceso de trabajo lo que hace que la subsunción tenga un carácter extensivo. La subsunción indirecta real implica la transformación tecnológica radical del proceso laboral domestico, la introducción de formas intensivas de producción y el pleno acceso del campesino a la modernidad capitalista (p. 60).

Los constantes monitoreos por parte de los agentes del Estado apuntan a formas precisas de control sobre las prácticas de los sujetos, justamente para "aumentar la efectividad", pero también la eficacia de una disciplina avocada a la construcción de este nuevo "trabajador emprendedor" creyente de brindar a los demás y a sí mismo un trabajo emancipado, libre de condicionamientos que, en definitiva, se auto convence de la existencia de un orden natural de la cosas y de la realidad orden en el cual está en sus manos toda posibilidad de integración socioeconómica, aunque esta no sea más que una inestable ficción, que apunta a la incorporación del trabajo humano en los procesos de valorización del capital.

En el capitalismo mundial el trabajo exis-

te actualmente, como hace 500 años, en todas y cada una de sus formas históricamente conocidas (salario, esclavitud, servidumbre, pequeña producción mercantil, reciprocidad), pero todas ellas al servicio del capital [...] Es siempre una historia de necesidades, pero igualmente de intenciones, de deseos, de conocimientos o ignorancias, de opciones y preferencias, de decisiones certeras o erróneas, de victorias y derrotas. De ningún modo, en consecuencia, de la acción de factores extrahistóricos (Quijano, 2000:348).

Así, la coexistencia tanto de distintas formas de trabajo, en nuestro caso, voluntario y asalariado (precarizado o estable) y formas de producción, distribución, intercambio y consumo, como de distintas racionalidades, resultado del devenir histórico de los sujetos, las cuales conviven en este sentido, plantean un entramado de relaciones sociales de poder heterogéneo, conflictivo y contradictorio. En este contexto, los procesos de subsunción del trabajo al capital también se presentarán bajo estas características.

En este sentido, el concepto de subsunción indirecta del trabajo al capital, nos permite dar un paso más en el análisis de las relaciones del Banco de Horas con el mercado formal en el marco del DEL. La intervención del mercado formal en la fijación de los precios de los productos y servicios, en la compra de insumos y equipamiento necesarios para producir y la extensión de los intercambios fuera del Banco de Horas, constituyen formas en que el trabajo de los socios queda supeditado a los circuitos de acumulación del capital. Mas, en este proceso, las unidades domésticas logran, asimismo, cierto grado de capitalización. Cabe notar que la economía solidaria provee ingresos a las unidades domésticas involucradas y mantiene su consumo en el mercado formal sin el costo de una relación salarial, lo cual provoca un ahorro en los costos de reproducción de la fuerza de trabajo para el capital.

Como decíamos, la producción que originan los emprendimientos del Proyecto Integral extiende su finalidad a la consecución de mayores beneficios más allá de los límites de éste, a partir de la doble racionalidad

económica, es decir, la coexistencia de una lógica del "don" al interior del mismo y una lógica "mercantil" fuera de él (Presta y Landaburu, 2007). Dicha necesidad de traspasar los límites de los intercambios en el Banco de Horas, puede vincularse con el carácter subordinado de lo que podemos llamar una racionalidad del don a la racionalidad instrumental propia del capitalismo.

Los beneficiarios y socios del Proyecto Integral, además de lograr una ganancia derivada de la venta de las girgolas o de su trabajo en jardinería, también entran en los circuitos de intercambio del Banco de Horas a partir del cual el producto de su trabajo es retribuido con moneda social. Resulta necesario detenernos por un momento para considerar este concepto.

Por moneda social, en sentido lato, se entiende el instrumento fiduciario (de confianza), utilizado por una o más personas y/o grupos(s) que ejerce(n) las funciones de unidad valorativa, que puede circular libremente en una comunidad y es aceptada como forma de pago; su valor nominal no es igual al valor intrínseco, sino que depende de la confianza de los que la reciben o utilizan, por ello no puede ser usada como instrumento de acumulación de las riquezas producidas por los individuos o la comunidad (Peixoto de Albuquerque, 2004: 319).

Ahora bien, la moneda social, en tanto equivalente general que mide el valor de otras mercancías, se construye en referencia a la moneda oficial. Así, se pierden de vista las relaciones sociales de producción específicas en las que participa la fuerza de trabajo de los socios, en cambio, tanto el tiempo de trabajo como el producto de los trabajos particulares es medido según el sistema de precios del mercado formal. La convención por la cual es creada la moneda social sigue supeditada a la fetichización que rige en el sistema capitalista. No alcanzan los valores, por distintos que sean respecto de aquellos con los cuales funcionan los intercambios bajo la lógica capitalista, pues sería necesaria una auténtica autonomía en relación con esta

última, lo cual resulta improbable. Las organizaciones de la economía social y solidaria coexisten sin excepción con el sistema económico formal. De este modo, se garantiza la continuidad y extensión de la disciplina y dominación del mercado capitalista.

En este sentido, los productores asociados, a partir de los microemprendimientos que genera el programa, tienen una doble participación tanto en los circuitos de intercambio del Banco de Horas como también en el mercado formal local y/o nacional. Así, la subsunción del trabajo al capital, mediante el mercado formal, es garantizada por dicha doble participación de los trabajadores en ambas instancias de intercambio. Los riesgos del emprendimiento son equilibrados con la posibilidad de compra (de los productos y servicios que se ofrecen en los circuitos de intercambio) y venta (de su producto/servicio) en el Banco de Horas. Sumado a esto, las relaciones de producción, es decir, la forma concreta de los procesos de trabajo en la economía social y solidaria, generan una fuerza de trabajo, en definitiva, precarizada y flexible, es decir, regida por la inestabilidad económica sujeta a los cambiantes requerimientos del mercado formal, lo cual también implica una transferencia de los costos de reproducción hacia los propios productores. Mediante la articulación de la microeconomía en un sentido no disruptivo, con los lineamientos macroeconómicos de la región, los agentes locales deberán vincularse recíproca y dependientemente a nivel local para garantizar las nuevas infraestructuras a desplegar a nivel global.

Podemos pensar que al interior de los espacios locales opera un sistema integrado de relaciones sociales contradictorias, las cuales son invisibilizadas al considerar la pobreza un problema emergente de los desarrollos desiguales alcanzados en la región, y entendida esta como una "situación, un estado de distribución" y no como una relación social dialécticamente conformada.

Sin ir más lejos, Razeto (2004) enfatiza la importancia de una economía de las donaciones y la necesidad de una creciente responsabilidad social por parte de las corporaciones. Sostiene que, a través de la economía de la solidaridad, podremos superar la pobreza, encontraremos nuevos des-

tinios para la fuerza de trabajo, crearemos alternativas de salud y educación, lograremos la equidad social y la participación ciudadana. Lo anterior guarda relación con los textos de los acuerdos internacionales como la Declaración del Milenio (2000) y el Consenso de Monterrey (2002), entre otros, productos indiscutibles del ejercicio de las formas de poder del capital. Estos últimos mencionan la erradicación de la pobreza, la aplicación de estrategias que proporcionen a los jóvenes de todo el mundo la posibilidad real de encontrar un trabajo digno y productivo, el fortalecimiento de las inversiones prioritarias en educación y salud, la equidad, la participación, la justicia, la transparencia, la responsabilidad e inclusión. Asimismo, se insta a la colaboración entre el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil en pro del desarrollo a partir de una economía de las donaciones. De hecho, el paradigma de desarrollo neoestructuralista (finales de los '80 y principios de los '90) enfatiza en la implicación de los sectores de la sociedad civil que puedan actuar como socios en el proceso del desarrollo económico (Kay, 2004). Sin ningún ánimo de desmerecer los esfuerzos de quienes participan de estas iniciativas cooperativas, si miramos desde una perspectiva más amplia, resulta casi irrisorio que las mismas sean estudiadas como ajenas al sistema socioeconómico capitalista, como una alternativa que anuncia el fin de la enajenación del ser humano.

Becker (1987), desde una perspectiva neoclásica, sostiene que las dotaciones y las recompensas del mercado son producto de la suerte, de forma que las rentas están determinadas por la interacción entre suerte y conducta maximizadora. Si volvemos a Razeto (2004), encontramos que las donaciones, las cuales se realizan mayormente en el marco de las relaciones familiares, también parecen depender de la suerte: los pobres recibirán menos donaciones que los ricos, por lo tanto, deberán incorporarse tempranamente al mercado laboral. Como menciona el autor, la riqueza no se relaciona únicamente con nuestra interacción individual con el mercado sino que está también determinada por las donaciones (dotaciones de suerte) que nos ofrecen. Nos queda la impresión de que

la desigualdad y las formas de explotación de las relaciones sociales de producción capitalistas no tienen cabida en su análisis, pues todo se limita y se reduce a las donaciones que alguien pueda recibir en su juventud.

Más aún, las relaciones de poder no sólo responden a la relación capital/trabajo sino que se vinculan también a una clasificación de los sujetos, propiciada por los organismos multilaterales y que impregna los programas estatales, en términos de "pobres", "vulnerables", lo cual implica, a su vez, la necesidad de gestionar el riesgo que estos sujetos implican.

Se trata de un modo de gestión del riesgo que impulsa la creación de instituciones que motoricen o coordinen la innovación interrelacionando la familia, comunidad y economía. Según este paradigma, el pobre y el vulnerable deben equilibrar su derecho a la asistencia social con el ejercicio de obligaciones morales [...] Así surge junto a una política focalizada, una culpabilización moral individual del pobre, el cual es responsabilizado por su situación (Murillo, 2006: 32).

La naturalización de la desigualdad y su consiguiente inevitabilidad contribuyen a la perpetuación de las relaciones de dominación y a dicho imperativo de gestión y contención – re encauzamiento de estos sectores "pobres" o "vulnerables". Esta moral, amparada bajo la "participación democrática" y la "equidad", no hace más que extender el alcance de la racionalidad institucionalizada del capital (Landaburu y Presta, 2007) concebida como complemento ineludible para la pretendida integración. Recordemos, nuevamente, que los socios del Banco de Horas suponen necesaria la existencia de la racionalidad capitalista, con su impronta de "empresarios emprendedores", para la continuidad de la organización y con el fin de no convertirse en "algo cerrado". Sin embargo, no hay puras determinaciones (de clase, de estructura) aunque existen condicionantes objetivos. Hay, también, subjetividades (deseos, intenciones) contradictorias en tanto resultado de una historia heterogénea. De allí, la posibilidad de la articulación de distintas racionalidades en un mismo sujeto o grupo social.

El Proyecto Integral, enmarcado en el Plan de Desarrollo Local y Economía Social financiado por el Estado, plantea la consideración del ciudadano en tanto sujeto y no destinatario de dádivas. Estas últimas, definidas como "indignas", desplazan las formas de asistencialismo social a favor de proyectos auto-sustentables, los cuales articulan saberes y prácticas, recursos y personas a través de recursos públicos y privados. En este sentido, se considera que el Estado tendrá un lugar estratégico en la generación de dichos planes, dado que este dota de instrumentos a los grupos respetando "su autonomía" y transformándose en un socio para la implementación del DEL.

La ideología capitalista pretende sin embargo, en sus momentos más filantrópicos, proclamar una meta de la *racionalidad* que sería el *bienestar*. Pero su especificidad proviene del hecho de que ella identifica este bienestar con un valor económico máximo – u óptimo –, o bien pretende que ese mismo bienestar provendrá, segura o muy probablemente, de la realización de ese máximo u óptimo. De tal manera que, directa o indirectamente, la racionalidad se ve reducida a la racionalidad *económica* [...] (Castoriadis, 2005: 67).

Consideramos que analizar la racionalidad implica dar cuenta de cómo los sujetos concretos crean una realidad racional en el proceso histórico. Carácter racional que se remite a la necesidad de crear un orden de las cosas y de la realidad, impuesto de antemano por los supuestos constatados e indiscutibles de lo "racional" o de la "racionalidad" construidos por el capitalismo, cuyo peso socio-histórico escapa a una crítica contundente por parte de las iniciativas de la economía social y solidaria. Sin embargo, nunca se tratará exclusivamente de una racionalidad económica pues, los deseos y también los afectos, constituyen la base de dicha racionalidad. No obstante, también recordemos que dichos deseos son resultado del devenir histórico de los sujetos, por lo tanto, se encuentran atravesados por circunstancias concretas, las cuales aportan significaciones socialmente construidas e

instituidas que subyacen a su propia existencia.

En definitiva, el DEL, en tanto política pública, contribuye a la consecución de dos objetivos primordiales. En primer lugar, se trata de una forma de "reciclar" las capacidades de trabajo que el capital ha expulsado sistemáticamente desde la década del '70 a partir de los procesos de reconversión productiva en el marco de los cambios en los procesos de acumulación de capital y, en segundo lugar, contribuye a garantizar la continuidad del mercado capitalista en base a nuevas formas de subordinación de las producciones domésticas insertas en los planes de desarrollo. En este sentido, los límites de la economía social y solidaria, en el marco del DEL, se vinculan a la consolidación de las políticas neoliberales y la mundialización del capital.

Consideraciones finales

Sostenemos desde una perspectiva diferente que los procesos de desarrollo productivo a partir del programa analizado no implican solamente una difusión de conocimiento, tecnología y desarrollo de capacidades, sino, también, nuevas perspectivas de acumulación de capital a partir de la apropiación de estos saberes y donde la pobreza se convierte en la justificación del DEL en tanto una nueva forma de subordinación del trabajo al capital.

La articulación del Estado y los programas propuestos por los diversos organismos implica considerar la situación del primero, dado que en América Latina, en particular, estos son deudores financieros de dichos organismos.

Asimismo, la consideración de la pobreza como un problema emergente de los desarrollos desiguales alcanzados en la región, en lugar de una relación social enmarcada y dialécticamente conformada, implica no ver que al interior de los espacios

locales opera un sistema integrado de relaciones sociales contradictorias, las cuales estratégicamente son invisibilizadas. En este marco, el concepto de capital social, particularmente, refiere a una forma de relación social-associativa -, en donde saberes y prácticas de los sujetos son reapropiados por los diferentes programas, transformándose en una estrategia socioeconómica para mantener la dominación del capital sobre el trabajo.

La construcción de sentido, en la cual la doble racionalidad económica ocupa un lugar central, propicia un modelo que pretende articular lo macro económico - promovido y logrado por estos organismos multilaterales, incluido también el Estado, con lo micro - donde se incluirían los "pendientes" del modelo. En este sentido, las desigualdades sociales, los agentes, las relaciones sociales existentes y hasta cierta historicidad en la construcción de las mismas se visualizan solo en el nivel macro (regional) y las relaciones conflictivas entre los sectores se amortiguan mediante el armado de emprendimientos socio-productivos, como propuestas para lograr contribuir a objetivos comunes sin contradicción y a través del mercado.

Es destacable la relevancia que adquiere el conocimiento de intereses, capacidades, valores y estrategias de los agentes en dichas construcciones. Presupone que el carácter local de la propuesta propicia un acceso mayor al conocimiento de normas y articulaciones entre los agentes con los recursos disponibles, evidenciando un presupuesto ideologizado del funcionamiento de la sociedad que se autorregula por la libre competencia y que propone una distribución de lazos sociales, donde al Estado le compete sólo generar el marco normativo necesario que permita el mejor desarrollo del mercado. En estos nuevos espacios la valorización del capital requiere indefectiblemente una construcción institucional coherente con los objetivos del Desarrollo Económico Local.

Referências bibliográficas

- ALBURQUERQUE, Francisco. Desarrollo económico local y descentralización, *Revista de la CEPAL* n° 82. Santiago de Chile, 2004, pp. 157-71.
- ATRIA, Raúl et al. *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. Santiago de Chile: CEPAL; Universidad del Estado de Michigan, 2003.
- BECKER, Gary. *Tratado sobre la familia*. Madrid: Alianza Universidad, 1987.
- CASTORIADIS, Cornelius. *Figuras de lo pensable*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2005.
- CHAYANOV, A.V. *La organización de la unidad económica campesina*. Buenos Aires: Nueva Visión, 1974.
- GORDILLO, Gastón. Procesos de subsunción del trabajo al capital en el capitalismo periférico, in Trinchero, Hugo (comp.), *Antropología económica*, vol., II. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1992.
- GUTIERREZ PEREZ, A. y TRAPAGA DELFIN, Y. *Capital, renta de la tierra y campesinos*. México: Editorial Quinto Sol, 1986.
- KAY, Cristóbal. Los paradigmas del desarrollo rural en América Latina. La Haya, Institute of Social Studies, 2004, mimeo.
- LANDABURU, Liliana y PRESTA, Susana. Elementos para la reflexión en torno al concepto de racionalidad económica en unidades domésticas urbano-rurales a partir del paradigma neoliberal, *VII RAM*. Porto Alegre (ISSN 1981-7088), jun. 2007.
- _____. Elementos para la reflexión en torno al concepto de unidad doméstica en el contexto neoliberal, *Revista Papeles de Trabajo* n° 14, Facultad de Humanidades y Artes-Universidad Nacional de Rosario, dic. 2006, pp. 53-69.
- Marx, Karl. Capítulo VI (inédito), in *El capital*. México: Siglo XXI, 1981.
- MEILLASSOUX, Claude. *Mujeres, graneros y capitales*. Madrid: Siglo XXI, 1985.
- MURILLO, Susana. Banco Mundial, Estado, mercado y sujetos en las nuevas estrategias frente a la cuestión social, *Centro Cultural de la Cooperación, Cuaderno* n° 70. Buenos Aires, 2006, pp. 11-38.
- PEIXOTO DE ALBUQUERQUE, Paulo. Moneda social 2, in Cattani, Antonio D. (org.), *La otra economía*. Buenos Aires: Altamira, 2004.
- PRESTA, Susana. Formas de organización del trabajo, subjetividad y poder: el caso de una empresa metalúrgica transnacional. Tesis de licenciatura, Departamento de Ciencias Antropológicas, FFyL-UBA. Buenos Aires, 2004.
- QUIJANO, Aníbal. Colonialidad del poder y clasificación social, *Journal of World – Systems Research*, VI, 2. Santa Cruz: University of California, verano-otoño 2000, pp. 342-86.
- RAZETO, Luis. La teoría de la economía de donaciones: su contribución al desarrollo de la filantropía y responsabilidad social. Buenos Aires, 2004. Disponible en www.urbared.ungs.edu.ar. Acceso en 15/3/2005.
- STOLER, Anne. Transiciones en Sumatra: el capitalismo colonial y las teorías sobre la subsunción, *Revista Internacional de Ciencias Sociales* n° 114. S.I., UNESCO, 1987, pp. 115-130.
- TRINCHERO, Hugo. *Antropología económica*. Buenos Aires: EUDEBA, 2000.

Résumé: Dans cet article nous suggérons mettre en doute l'efficace des conséquences des programmes sociaux de développement économique local et d'économie sociale (Planes de Desarrollo Económico Local y Economía Social), octroyés par le Ministère National de Développement Social argentin, face au point de vue des récepteurs bénéficiaires. Notre recherche soulève l'importance du rôle de l'État comme institution qui gère les relations locaux, les transformations autour de la relation capital-travail et l'importance des unités domestiques comme fondement de l'économie sociale et solidaire. À ce sujet, nous ferons référence au cas de la Fundación Sol (Córdoba, Argentine) dans laquelle nous avons réalisé notre terrain à partir des interviews ouvertes et des observations. Notre analyse rend compte de l'existence des processus de subordination (subsumption) du travail au capital, lesquels ne sont pas visibles dans le développement économique local.

Mots clés: développement économique local ; économie sociale ; processus de subsumption du travail au capital.

Resumen: En el presente artículo nos proponemos revisar críticamente las implicancias de los Planes de Desarrollo Económico Local y Economía Social (generados por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación) en relación con los agentes beneficiarios de los mismos. En este sentido, adquieren relevancia, en nuestros objetivos de investigación, el rol del Estado en tanto institución habilitadora del desarrollo local, las transformaciones en torno a la relación capital-trabajo y la importancia de las unidades domésticas como fundamento de la economía social y solidaria. Para esto último, nos referimos al caso de la Fundación Sol (Córdoba, Argentina), en el cual hemos realizado nuestro trabajo de campo a partir de entrevistas semi-estructuradas y observaciones. Nuestro análisis nos permite dar cuenta de la existencia de procesos de subsunción del trabajo al capital invisibilizados en los planes de desarrollo económico local.

Palabras-clave: Desarrollo Económico Local; Economía Social; procesos de subsunción del trabajo al capital.

Notas

- ¹ Economía Solidaria o de la Solidaridad, la cual se fundamenta sobre formas de solidaridad ancladas en el trabajo de los beneficiarios, pero también se complementa con donaciones obtenidas a partir de proyectos de promoción de la economía popular, depende principalmente de las donaciones y de una cultura de valores alejados del consumismo y el lucro. La economía solidaria se vincula con el concepto de empresa social, es decir, "los emprendimientos que no sólo producen mercancías sino que "producen sociedad" o lo social (formas sociales, instituciones y pautas de comportamiento)" (Coraggio, 1992: 114).
- ² El Banco de Horas, pilar de la fundación, es una organización socioeconómica que da lugar a distintos circuitos de intercambio a los cuales los socios se incorporan a través de diversas formas de prestaciones en trabajo. Estas prestaciones adquieren la forma de "certificados", "compromisos" o "cheques" de trabajo que los socios firman por anticipado y entregan, sujetos a un plazo de dos meses, para ser vendidos en el "mercado" a través de los circuitos de circulación en los cuales utilizan su propia moneda social llamada "sol". Los socios, en su mayoría, poseen trabajos informales ("changas") o ningún empleo.
- ³ Existen otros emprendimientos, los cuales no abarcaremos en el presente artículo, a saber: un taller de costura, taller de hilado y tejido artesanal y producción de milanesas vegetarianas y pastas caseras.

Avaliação de políticas e programas governamentais: experiências no Mestrado Profissional

Politics and government programs evaluation: experiences in
the Professional Master's Degree

Evaluación de políticas públicas y programas
gubernamentales: experiencias del Mestrado Profissional

Évaluation de politiques et programmes du gouvernement
expériences dans le degré du Maître Professionnel

*Maria de Fátima Hanaque Campos**

*Ana Maria Ferreira Menezes***

*José Francisco Barreto Neto****

*Maria Auxiliadora Ornellas Farias*****

Resumo: Este trabalho tem como objetivo analisar as práticas de avaliação de políticas e programas governamentais, particularmente aquelas que se constituem em objeto de estudo de alguns mestrados no âmbito do Curso de Mestrado em Políticas Públicas, Gestão do Conhecimento e Desenvolvimento Regional (PGDR) da Universidade do Estado da Bahia (UNEB), que podem auxiliar no processo de tomada de decisões sobre a implementação e acompanhamento de políticas e programas governamentais. Para alcançar este objetivo, primeiramente expomos as principais razões para a adoção da prática da avaliação. Em segundo, apresentamos os conceitos comumente utilizados neste campo. Em terceiro, discutimos propostas metodológicas adotadas. E, por fim, apresentamos as considerações finais.

Palavras-chave: práticas de avaliação; políticas públicas; propostas metodológicas.

Abstract: The objective of this work as the review of the practices of evaluations of policies and government programs, particularly those are the object of study by some masters under the Mestrado de Políticas Públicas, Gestão do Conhecimento e Desenvolvimento Regional (PGDR) da Universidade do Estado da Bahia (UNEB), which can assist in decision-making on the implementation and monitoring of policies and government programs. To achieve this goal, first expose the main reasons for the adoption of the practice of evaluation. Secondly, we present the concepts commonly used in the field of evaluation. Thirdly, we discuss methodological proposals adopted. And, finally, we present the final considerations.

Keywords: practice of valuation; public policies; methodological proposals.

* Doutora em história da arte pela Universidade do Porto, Portugal, professora titular do Departamento de Ciências Humanas e Filosofia da Universidade Estadual de Feira de Santana e professora colaboradora do Programa de Mestrado Profissional em Políticas Públicas, Gestão do Conhecimento e Desenvolvimento Regional da Universidade Federal da Bahia (UFBA). E-mail: fatimahanaque@hotmail.com

** Doutora em administração pela Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, com estágio de pesquisa no Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa, professora titular do departamento de Ciências Humanas da Universidade do estado da Bahia, UEBA, coordenadora do Programa de Mestrado Profissional em Políticas Públicas, Gestão do Conhecimento e Desenvolvimento Regional da Universidade Federal da Bahia (UFBA). E-mail: ammenezes@uneb.br

*** Mestrando do Programa de Mestrado Profissional em Políticas Públicas, Gestão do Conhecimento e Desenvolvimento Regional da Universidade Federal da Bahia (UFBA, graduado em Licenciatura em Filosofia e assessor especial/ouvidor da Secretaria de Educação do Estado da Bahia. E-mail: jfbneto@sec.ba.gov.br

**** Mestranda do Políticas Públicas, Gestão do Conhecimento e Desenvolvimento Regional da Universidade Federal da Bahia (UFBA), graduada em pedagogia e coordenadora I da Coordenação de Ensino Superior da Secretaria de Educação do Estado da Bahia. E-mail: doraornellas1@yahoo.com.br, maofarias@sec.ba.gov.br

Introdução

A Universidade do Estado da Bahia (UNEB) tem refletido sobre suas condições atuais no que pese à ampliação de cursos de pós-graduação, assim como no que se refere a criar oportunidades em que os mecanismos decisórios do Estado, explícita e formalmente, abrem-se a sua participação na elaboração de uma política pública de impacto fundamental na conformação socioeconômica do estado da Bahia.

A busca de medidas concretas e operacionais, tendo por referência a acumulação de conhecimentos e experiências existentes no âmbito da comunidade universitária, tem possibilitado à universidade reconhecer-se como um instrumento democrático de discussão e de crescente interesse para a cidadania.

Para tal, faz-se necessário investir em pessoal qualificado. Entretanto, isto não é suficiente, pois a universidade não pode manter níveis de reprodução dos quadros ligados a um ensino cada vez mais voltado à mera operação de tecnologias convencionais ou desconectadas de demandas sociais locais. As mudanças devem refletir também no método de trabalho através de enfoque multidisciplinar, definição de objetos de pesquisa relacionados ao contexto socioeconômico local, e não em função dos limites disciplinares. Assim, o compromisso social da universidade assume importância para a produção do conhecimento, escolha dos dirigentes, estratégias políticas e pedagógicas.

Dessa forma, a UNEB dá lugar a um processo de democratização do saber que tende a contribuir para aumentar a capacidade de setores da sociedade de intervir nas escolhas e satisfação de suas necessidades sociais não atendidas, entre estas o ingresso ao ensino superior nos cursos de graduação e pós-graduação.

A defesa dos interesses da universidade pública pressupõe parcerias com instituições governamentais e não governamentais com capacidade de pressão crescente e que apontem para a construção de uma sociedade democrática e viável econômica, social e ambientalmente. Neste sentido, a comunidade universitária poderá contribuir, juntamente com grupos sociais interessados na

formulação, implementação, divulgação e controle de políticas públicas, com objetivo de transformação social.

Neste contexto, o objetivo apresenta-se como o de analisar as práticas de avaliações de políticas e programas governamentais, particularmente aquelas que se constituem objeto de estudo de alguns mestrados no âmbito do Curso de Mestrado de Políticas Públicas, Gestão do Conhecimento e Desenvolvimento Regional (PGDR) da Universidade do Estado da Bahia (UNEB), as quais podem auxiliar no processo de tomada de decisões sobre a implementação e acompanhamento de políticas e programas governamentais. Para alcançar este objetivo, primeiramente expomos as principais razões para a adoção da prática da avaliação. Em segundo, apresentamos os conceitos comumente utilizados no campo da avaliação. Em terceiro, discutimos propostas metodológicas adotadas. E, por fim, apresentamos as considerações finais.

Razões para a prática da avaliação de políticas públicas

A avaliação das políticas públicas tornou-se um requisito de fundamental importância a partir, principalmente, dos anos 1970 e 1980, quando o capitalismo vivenciou sua segunda grande crise. Esta pode ser caracterizada pela elevação do nível dos preços (inflação); baixo crescimento econômico; estagflação; desemprego; desequilíbrio na conta corrente da balança de pagamentos – decorrente, principalmente da alta dos preços do petróleo; e, crise fiscal norte-americana/elevação das taxas de juros internacionais.

Ao contrário do que ocorreu nos anos 1930, o processo não desencadeou uma revolução científica, mas uma contrarrevolução monetarista, com a imposição do “retorno à ortodoxia” liberal, que passou a recomendar uma retomada do Estado clássico e do equilíbrio natural, bem como redução dos impostos – com a eliminação do Estado arrecadador, redução dos gastos sociais, pela eliminação do estado do bem-estar social, e eli-

minação do Estado regulador (Villarreal, 1984).

A visão neoliberal atribuiu como causa da crise a forte intervenção do Estado. Assim, o Estado provedor (Estado do Bem-Estar Social), o Estado arrecadador (carga tributária elevada), o Estado gastador (gastos maiores do que as receitas), o Estado burocrático e o Estado regulador (protecionismos) passaram a ser sinônimos do "leviatã" que induziria a uma economia ineficiente e ineficaz.

Assim, no bojo das transformações pelas quais o Estado passou, decorrentes da impossibilidade de ser substituído pelo Mercado, foi-lhe requerida uma atuação mais eficiente, eficaz e efetiva. Desta forma, o Estado assumiria uma função gerencialista, na qual o cidadão passaria a ser um cliente e, tal como todo cliente que paga por um produto, requer um serviço de qualidade. Para atingir esses atributos, necessariamente, tem-se que atuar com um processo de avaliação.

Esta surge, então, como uma ferramenta gerencial útil, fornecendo aos formuladores de políticas públicas e aos gestores de programas condições para aumentar a eficiência e a eficácia dos programas governamentais.

Segundo Cunha (2006),

O crescente interesse dos governos nos estudos de avaliação está relacionado às questões de efetividade, eficiência, *accountability* e desempenho da gestão pública, já que estes estudos constituem-se em ferramenta para gestores, formuladores e implementadores de programas e políticas públicas. As avaliações de políticas e programas permitem que formuladores e implementadores tomem suas decisões com maior conhecimento, maximizando o resultado do gasto público, identificando êxitos e superando pontos de estrangulamento (p. 3).

No caso brasileiro, podem-se identificar, ainda, outras razões para a utilização de processos avaliativos. Uma primeira razão relaciona-se à crise fiscal do Estado, que diminuiu a capacidade dos governos de efetuar gastos e aumentou a pressão por maior efi-

ciência. Segundo, a partir dos anos 1980, houve crescente processo de luta dos movimentos sociais e de reivindicação pelos direitos humanos e políticos junto aos governos, que culminou com o processo de redemocratização do país.

Armani (2004) ressalta que a crescente democratização política não foi acompanhada da redução da pobreza e das desigualdades sociais e o aumento das necessidades de ações sociais proporcionou a transferência de responsabilidades do governo federal para as organizações da sociedade civil – cuja maioria não estava preparada para a atuação que delas se espera.

Segundo Costa e Castanhar (2003), à medida que o poder público delega às agências autônomas e empresas privadas a execução de serviços, cresce a necessidade de avaliação. A administração pública deve desenvolver instrumentos e metodologias de avaliação ágeis e de baixo custo, para a tomada de decisão e para que a sociedade em geral possa apreciar o desempenho dessas agências.

Neste sentido, cabem questionamentos sobre o caráter econômico e técnico da avaliação restrita ao âmbito das instituições públicas ou privadas cuja preocupação está na efetividade, ou seja, na aferição dos resultados esperados e não esperados. Deve também ser percebida como geradora de mecanismos de informação para instrumentalizar os movimentos sociais na luta pela ampliação de direitos sociais. Assim, a avaliação permite maior envolvimento dos interessados no ciclo das políticas públicas, isto é, na formulação, implementação e divulgação dos resultados de programas e projetos sociais.

Segundo Silva (2001), na perspectiva da avaliação, as políticas são geradas, sobretudo, a partir de decisões governamentais e, desde sua formação, envolvem alocação de recursos, interesses diversos, divisão de trabalho, riscos e incertezas sobre processos e resultados, noção de sucesso e fracasso, fazendo do desenvolvimento das políticas públicas um processo contraditório e não linear.

Na perspectiva do estado da Bahia, as políticas centradas no setor educacional que foram desenvolvidas na década de 1990, com foco na tese da universalização e democratização do ensino, implicaram uma tendên-

cia de aumento no atendimento e, conseqüentemente, no número de matrículas; concretizaram-se na forma de disponibilização de vagas e permanência de alunos na escola, o que correspondeu às diversas formas de acesso ao ensino básico.

Com a descentralização governamental, surge a oportunidade de novos programas em nível estadual e municipal. A descentralização de recursos e novas competências na administração escolar buscaram avaliar o desempenho dos sistemas escolares: eficiência da administração escolar, novos processos de aprendizagem relacionados ao domínio de tecnologias da informação, repetência e evasão, domínio de competências e habilidades no processo de aprendizagem etc. (memória, 2001).

O programa PGDR, iniciado em 2006, teve grande demanda da área de educação em virtude do estabelecimento de parcerias com a Secretaria de Educação do Estado da Bahia. Desta forma, as pesquisas concentraram-se em estudos sistemáticos e avaliação de programas e projetos educacionais, com interesse na formulação e implementação das políticas educacionais baianas, medindo sua eficiência e eficácia, seus impactos e benefícios.

Avaliação de políticas públicas: principais definições

A atividade de avaliação não é uma ação isolada, mas uma das etapas do processo de planejamento das políticas e programas governamentais; gera informações que possibilitam novas escolhas e analisa resultados que podem sugerir a necessidade de reorientação das ações para o alcance dos objetivos traçados. Assim, segundo Worthen; Sanders; Fitzpatrick (2004), "avaliação é identificação, esclarecimento e aplicação de critérios defensáveis para determinar o valor (valor ou mérito), a qualidade, a utilidade, a eficácia ou a importância do objeto avaliado em relação a esses critérios" (p. 35). Salienta-se, assim, que o objetivo da avaliação é determinar o valor de alguma ação, projeto ou programa que neste caso

tenha o foco nas ciências sociais. Desta forma, inicialmente, faz-se necessário definir alguns conceitos como programa e projeto. Worthen; Sanders e Fitzpatrick (op. cit.) definem programa como uma intervenção planejada e constante que objetiva resultados específicos em resposta a um dado problema educacional, social ou comercial detectado previamente e que envolve equipe, cliente, organização, gestão e recursos na tentativa de atingir um objetivo.

Ou seja, a ação planejada através de programas deve apresentar solução para um determinado problema. Todavia, a noção do que seja problema não é óbvia, apesar de povoar nosso cotidiano. Assim, faz-se necessário definir o que vem a ser problema. Segundo Garcia (2000), pode-se definir problema como uma desarmonia reconhecida como superável ou evitável e determinados atores sociais declaram-se dispostos a enfrentá-la.

Esta situação está relacionada à argumentação de Mitroff (apud Garcia, 2000: 25-26):

[...] muitas pessoas pensam que o caminho pelo qual solucionamos os quebra-cabeças (problemas estruturados) deveria ser o padrão para medir o êxito na resolução dos problemas sociais (quase estruturados). Diferentemente dos quebra-cabeças, os problemas sociais não têm uma solução correta e única, que é reconhecida e aceita como tal por todas as partes afetadas pelo problema [...]. As pessoas têm valores (e interesses) tão diferentes e partem de ideias tão diferentes sobre a sociedade desejada que o que é um problema e uma boa solução para uma pessoa, em geral é irrelevante, estúpido, tolice e mesmo perverso para outra.

Quanto a projeto social, Armani (2004) define-o como uma ação social planejada, estruturada em objetivos, resultados e atividades baseados em uma quantidade limitada de recursos (humanos, materiais e financeiros) e de tempo. E acrescenta que os projetos integram-se nos três níveis de formulação da ação social: no nível dos grandes objetivos e eixos estratégicos de ação – a política; no nível intermediário em que as

políticas são desenhadas em linhas mestras de ações temáticas – programas; no nível da ação concreta delimitada por critérios previamente determinados que possam realizar as políticas e programas, isto é, os projetos.

Diante da diversidade de conceitos abordados em avaliação de políticas públicas, Draibe (2001) coloca que é necessário o avaliador declarar, de início, suas preferências e escolhas sobre objetivos e natureza e tipo de avaliação para a realização da pesquisa, assim como definir o terreno comum sobre o qual trabalhará a equipe. E mais, uma das decisões prévias do avaliador é identificar o recorte programático do seu objeto, podendo haver avaliações mais complexas e abrangentes ou mais restritas (programas, projetos, ações).

Michel Scriven (apud Cano, 2006) estabeleceu a primeira distinção clássica entre elas, sendo a somativa a que visa analisar se o programa ou projeto “surte ou não o efeito desejado”, e, para tanto, é necessário que o programa ou projeto social esteja implementado. Produz informações sobre etapas posteriores a sua implementação, verifica sua efetividade e faz o julgamento de seu valor geral. E a avaliação formativa acompanha o programa ou projeto em desenvolvimento, visando melhorá-lo. Produz informações para os que estão diretamente envolvidos com o objetivo de fornecer elementos para a realização de correções de procedimentos, a fim de aperfeiçoar o programa.

Faria (2001) busca um lugar próprio para a avaliação educacional no que concerne a metodologias adequadas e a fins específicos. A partir de estudiosos do tema, cita modelo desenvolvido que enfatiza a necessidade de análise dos objetivos e metas do programa avaliado, comparando o desempenho com estes parâmetros, desenvolvendo uma pesquisa orientada para a decisão dos formuladores e implementadores. Outro modelo citado trata de determinar o mérito do programa ou projeto educacional, enfatizando a consistência científica do fenômeno estudado, levando a avaliação comparativa com outros programas. Assim, o avaliador deve entender a lógica do programa, utilizando-se de teorias sociais mais ampliadas. Estes modelos visam análises detalhadas ou buro-

cráticas, voltadas para o solicitador da avaliação.

Cano (2006) avança nos estudos sobre avaliação de programas educacionais considerando um novo foco em sua utilização, ou seja, nos resultados práticos, que incluem os interesses dos usuários. Ademais, a avaliação pode não se limitar aos objetivos iniciais que a intervenção pretende melhorar e ampliar.

A diversidade de abordagens e concepções sobre avaliação traz variados tipos de métodos de coleta de dados e análise e técnicas interpretativas baseados em métodos quantitativos e/ou qualitativos, como compatíveis e complementares da avaliação de programas educacionais.

Propostas metodológicas de avaliação de políticas públicas: análise de experiências no PGDR

Visando atender a demanda dos diversos setores sociais e as necessidades do mundo do trabalho do estado da Bahia, foi implantado em 2006 o PGDR, que privilegia o ensino em nível profissional com forte relacionamento entre a teoria e a prática. O PGDR propõe preparar profissionais conscientes para atuarem como gestores públicos e profissões correlatas, de modo a preencher as necessidades existentes nos diversos setores socioeconômicos regionais, vinculados às políticas públicas e à gestão do conhecimento, voltados para o desenvolvimento regional.

As atividades desenvolvidas pelo PGDR têm fortalecido o compromisso social da UNEB por meio do incremento da produção científica em âmbito local, com uma rede de investigadores de natureza multidisciplinar, uma comunidade virtual de aprendizagem, bem como o desenvolvimento de ações que propiciam o diálogo e a troca de conhecimentos entre a comunidade acadêmica, poder público e sociedade civil; na gestão pública, tem propiciado a formação de servidores técnico-administrativos de instituições de ensino superior e órgãos públicos que atuam em

áreas de planejamento e finanças e na acadêmica.

No mestrado profissional, espera-se que ocorra uma imersão na pesquisa, pela incorporação de valores e práticas que agreguem esse processo à área profissional - com base em uma visão estratégica segundo a qual a universidade possa transferir seus conhecimentos, por meio de um corpo docente qualificado. Que possa fomentar práticas, valores e saberes sociais e culturais na construção de propostas comunitárias para políticas públicas no propósito do desenvolvimento local e regional. Também foi pensado na inserção da universidade no campo da gestão do conhecimento.

Desta forma, colocou-se como prioridade, quer no processo de seleção quer no processo de implementação do curso, o desenvolvimento de estratégias que visem à articulação entre teoria e prática e permitam a análise e a reflexão constantes sobre as práticas profissionais dos alunos e a integração das competências dos professores para resultados mais eficazes do programa.

Alguns alunos escolheram como objeto de estudo avaliar programas governamentais na área de educação, na qual estavam envolvidos, no sentido de contribuírem com um maior conhecimento da realidade e da experiência na busca de reorientação dos objetivos a ser alcançados. A seguir, apresentam-se duas pesquisas em andamento, as quais passamos a descrever e cujo desenho metodológico analisamos.

Assim, uma primeira pesquisa, intitulada "Políticas públicas de desenvolvimento educacional: uma análise dos resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) em Barra da Estiva e Maiquinique - Bahia", tem como objetivo analisar os fatores que interferem na efetivação de políticas públicas educacionais e geram resultados de desempenho diferenciados nos sistemas municipais de ensino da Bahia, impactando no desenvolvimento local e regional.

Como estratégia de acompanhamento e avaliação das políticas implementadas, o Ministério da Educação (MEC) lançou, em 2005, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). O novo indicador tem o mérito de considerar direta e conjuntamente dois fatores que interferem na qualidade da edu-

cação: rendimento escolar (taxas de aprovação, reprovação e abandono) e médias de desempenho. As taxas de rendimento são aferidas pelo censo escolar da Educação Básica e as médias de desempenho, pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e pela Prova Brasil, realizada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) para diagnosticar a qualidade dos sistemas educacionais.

Os dados produzidos pelo IDEB reiteram a constatação de que transformar a realidade brasileira implica um sistemático e bem orientado investimento na qualidade do ensino, considerando-se diversas dimensões, tais como: condições de funcionamento das escolas; capacitação e a valorização dos profissionais; desenvolvimento de sistemas para melhor gerenciamento das políticas educacionais; elaboração coletiva do projeto político-pedagógico; efetivação de práticas educacionais eficientes na promoção do desenvolvimento do conhecimento em sala de aula; e fortalecimento da cultura escolar das famílias brasileiras.

Mais da metade dos municípios brasileiros tem avaliação menor do que 4, numa escala de 0 a 10, no ensino público de 1ª a 4ª séries. A média nacional no IDEB/2005 fica em torno de 3,8 pontos. O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica mostra que, dentre as 4.349 cidades avaliadas em 2005, 2.814 (64,57%) estão abaixo de 4. Entre as cidades com as piores notas, boa parte encontra-se no Norte e Nordeste do país.

Aqui se inserem os dois municípios baianos, objeto empírico desta análise, Barra da Estiva e Maiquinique, localizados na mesorregião do centro-sul da Bahia, que participaram desse processo de avaliação e vivenciaram a implantação de políticas públicas educacionais delineadas pelo Ministério da Educação. Contudo, destacam-se nesses municípios resultados distintos quanto ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica: em Barra da Estiva, a média foi de 4,3 e em Maiquinique, 0,3.

Assim, o problema tem o seguinte enunciado: Que fatores influenciaram as políticas públicas educacionais implementadas nos municípios de Barra da Estiva e Maiquinique, os quais favoreceram resultados tão distintos no desempenho educacional e, conse-

quentemente, no desenvolvimento local sustentável dos municípios?

Para o desenvolvimento da pesquisa, optou-se pelo estudo exploratório-explicativo, dada a especificidade e a necessidade de um maior aprofundamento acerca dos fatores que influenciaram na efetivação de políticas educacionais e que geraram resultados de desempenho distintos nos sistemas municipais de ensino de Maiquinique e Barra da Estiva. Sendo assim, o estudo de caso mostrou-se ser o mais adequado.

Optou-se também pela adoção de procedimentos comparativos, visto que a escolha de dois casos proporciona, segundo Gil (1996), evidências inseridas em diferentes contextos, concorrendo para uma pesquisa de melhor qualidade.

A pesquisa de campo está utilizando instrumentos de coleta de dados, como questionários e entrevistas semiestruturadas, seguindo as etapas:

- a) mapeamento do perfil sociopolítico, econômico e educacional dos municípios envolvidos;
- b) levantamento das políticas públicas educacionais implementadas nos municípios, bem como da legislação pertinente, no período entre 1996 e 2005;
- c) entrevistas com atores e unidades de ensino avaliadas pelo IDEB nos municípios pesquisados.

Para traçar o perfil sociopolítico, econômico e educacional dos municípios, utilizam-se, além das informações coletadas com os atores locais, os indicadores disponíveis como: Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), Índice de Desenvolvimento Social (IDS), Índice de Desenvolvimento Econômico (IDE) Produto Interno Bruto (PIB), PIB *per capita* e Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), os quais balizarão a análise relacional entre o desempenho educacional e o desenvolvimento local dos municípios pesquisados.

No que se refere ao universo da pesquisa de campo, definiram-se as escolas da segunda fase do ensino fundamental da rede municipal, avaliadas pelo IDEB/2005 em Barra da Estiva e Maiquinique, por serem esses muni-

cípios, respectivamente, o primeiro e o último do *ranking* baiano na referida avaliação, fazendo-se um recorte temporal de 1996 a 2005 para análise dos fatores que levaram a estes resultados.

Estão sendo entrevistados os gestores municipais (prefeitos, secretários municipais de educação e assessores educacionais), coordenadores, diretores, professores e, se necessário para o estudo, outros atores envolvidos com as escolas avaliadas no período da investigação.

Assim, pretende-se analisar e interpretar as informações coletadas à luz do referencial teórico proposto, numa perspectiva de abordagem qualitativa, esperando-se que, ao fim da investigação, os objetivos sejam contemplados.

A pesquisa mostra-se relevante diante da necessidade de uma melhor compreensão dos resultados para a formulação de políticas públicas no âmbito educacional que tenham efetividade social e busquem a superação deste quadro desolador em que se encontra a educação brasileira, em especial aquela da Bahia, bem como para as discussões sobre a democratização dos processos de elaboração e implementação de políticas públicas para o desenvolvimento regional sustentável.

Espera-se também, com este estudo, com base nas reflexões e inferências sobre o tema em tela, proporcionar aos municípios analisados um referencial para o aprimoramento de suas práticas e o fortalecimento de suas políticas públicas no âmbito da educação e do desenvolvimento local.

Uma segunda pesquisa, intitulada "O Projeto Universidade para Todos: uma política pública baiana para a democratização do acesso ao ensino superior", objetiva

avaliar este projeto e salientar os fatores que, ao longo da implementação, facilitam ou impedem que o projeto atinja seus resultados da melhor maneira possível.

Na *Síntese dos indicadores sociais 2006* divulgada pelo IBGE, os dados apontam um índice no Nordeste bastante reduzido, de 17,7% dos estudantes, na faixa etária de 18 a 24 anos, que freqüentam o ensino superior; 43,4% o ensino médio; e 27,0% o ensino fundamental. Neste contexto, entende-se que a universalização e gratuidade do ensino em suas três instâncias, fundamental, médio e

superior, são meios importantes para atingir os objetivos da equidade social e da geração de oportunidades, melhorando as condições de competitividade desses jovens.

O Plano Estadual de Educação da Bahia (PEE), que define diretrizes da educação superior (2006) e salienta o destacado papel reservado às instituições que a ministram, em especial às universidades e aos centros de pesquisa, de propulsoras por excelência da produção científica, tecnológica e cultural, essenciais ao desenvolvimento do país.

Considerando a relevância do papel da universidade, o Plano Estadual de Educação aponta que a conclusão do ensino médio é uma situação que traz pressão por mais vagas, principalmente nas universidades públicas (PEE, 2006). Essa realidade fez com que o governo do Estado implementasse políticas de ações afirmativas, com foco na inclusão social e pautadas na diretriz governamental de acesso e permanência dos estudantes da rede pública no ensino superior.

Numa ação conjunta entre Secretaria da Educação (SEC) e Secretaria da Fazenda (SEFAZ) foi lançado, em 2001, o Programa Faz Universitário, em parceria com instituições de ensino superior (IES) privadas, oportunizando bolsas de estudo aos alunos da rede pública de ensino, por meio de processo seletivo. Em 2003, dando continuidade à política de democratização do acesso ao ensino superior, foi implantado o curso pré-vestibular, projeto denominado Universidade para Todos, em parceria com as quatro universidades estaduais: Universidade do Estado da Bahia (UNEB), Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS), Universidade do Sudoeste do Estado da Bahia (UESB) e Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC).

O Projeto Universidade para Todos nasceu com o propósito de melhorar as condições de competição dos estudantes da rede pública no enfrentamento do processo seletivo dos vestibulares das universidades públicas e privadas, fazendo com que possam participar da seleção de forma menos desigual. O curso pré-vestibular tem modalidade presencial, com a carga horária de 800 horas, distribuídas em 11 disciplinas, lecionadas pelos graduandos das universidades, na condição de professores-monitores, supervisionados na prática pedagógica pelos profes-

res-especialistas das licenciaturas das universidades e pela complementação da formação continuada, programada pelas atividades de capacitação.

A parceria da Secretaria de Educação com as universidades estaduais (UNEB, UEFS, UESB, UESC) permitiu a interiorização das ações do projeto em 32 municípios sede/*campi* das universidades, além de estendê-las aos municípios vizinhos às sedes dessas universidades. No ano de 2007, foi atendido um total de 25.280 estudantes, distribuídos em 73 municípios do estado, e isso significa a presença do projeto nas 15 regiões econômicas da Bahia.

Essa realidade social e institucional vem sendo tema de uma pesquisa de avaliação de processo na qual se possam analisar os fatores que, ao longo da implementação, facilitam ou impedem que o programa atinja seus resultados da melhor maneira possível.

Draibe (2001:31-33) propõe um esboço de metodologia chamada *anatomia do processo geral de implementação*, identificando seus principais subprocessos ou sistemas:

- a) sistema gerencial e decisório;
- b) processos de divulgação e informação;
- c) processos de seleção (de agentes implementadores e ou beneficiários);
- d) processos de capacitação (de agentes ou beneficiários);
- e) sistemas logísticos e operacionais;
- f) processos de monitoramento e avaliação internos.

A partir dessa proposta metodológica, foi feito um levantamento documental sobre a formulação e implementação do projeto. É fato que a articulação da SEC com as universidades estaduais determina um modelo de gestão descentralizada e corresponsabilizada para o cumprimento das metas e objetivos. Para isto, a equipe da UEFS elaborou uma memória técnica e traçou o perfil dos beneficiários; a avaliação de caráter formal foi realizada pela equipe da UNEB. Ambos os trabalhos datam de 2006 e buscam obter melhores resultados a cada ano. A partir dos indicadores: inserção dos estudantes no ensino superior; resgate do estágio curricular dos monitores-graduandos; material didáti-

co específico; envolvimento de diversos agentes e profissionais na causa educacional; articulações internas e externas; recursos públicos provisionados; e envolvimento da comunidade, têm sido desenvolvidas análises sobre uma das características fundamentais – a dimensão social, o que tem garantido ao projeto manter-se como meta governamental até 2011.

Espera-se que o resultado dessa pesquisa também possa contribuir para promover o redimensionamento do projeto e a melhoria do ensino médio.

Considerações finais

Segundo Draibe (2001), entre as decisões prévias do avaliador está a de identificar o recorte programático do seu objeto. Teoricamente, pode-se avaliar tudo, desde a mais restrita até a mais abrangente das políticas, contanto que se disponha dos recursos intelectuais, materiais e metodológicos para fazê-lo.

Desta forma, acredita-se que haja uma competência necessária a quase todas as avaliações educacionais, no sentido de ana-

lisar os limites e características importantes do objeto avaliado, e, no caso, os resultados da maioria das avaliações educacionais são específicas para determinado ambiente, momento e conjunto de sujeitos envolvidos. E mais, as informações geradas podem afetar o bem-estar do grupo envolvido, observando-se os cuidados necessários ao apresentar os resultados.

Segundo Minayo (2005), todas as intervenções sociais visam a modificar o curso de determinadas visões, ações ou problemas e provocam um fenômeno simultaneamente histórico, coletivo, estrutural e relacional. Assim, as mudanças sociais constituem-se em uma nova concepção de engajamento, flexibilidade e responsabilidade pessoal.

Observa-se, assim, que, apesar dos esforços, a produção de informações úteis e utilizáveis para fins de revisão e correção de rumos dos programas governamentais continua um desafio aberto, em que pesem os esforços sucessivos de aprimoramento dos sistemas de controle, acompanhamento e avaliação. Espera-se que os pesquisadores do PGDR alcancem novos caminhos, a ser trilhados com as experiências de avaliação das políticas públicas educacionais.

Referências bibliográficas

- ARMANI, Domingos. *Como elaborar projetos? Guia prático para elaboração e gestão de projetos sociais*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2004, coleção Amencar.
- BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (LDB), Lei nº 9.394/96. Brasília, 1996.
- _____. Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, Lei nº 9.424/96, Brasília, 1996.
- CANO, Ignácio. *Introdução à avaliação de programas sociais*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, coleção FCV Prática.
- COSTA, Frederico Lustosa da e CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos, *Revista de Administração Pública*, 37 (5): 969-92. Rio de Janeiro, set.-out. 2003.
- CUNHA, Carla Giane Soares da. Avaliação de políticas e programas governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil. Trabalho elaborado durante o curso "The theory and operation of a modern national economy", ministrado na George Washington University, no âmbito do Programa Minerva, 2006, mimeo.

- DRAIBE, Sônia Miriam. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas, in Barreira, Maria Cecília Roxo Nobre e Carvalho, Maria do Carmo Brant de (orgs.), *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE-PUC-SP, 2001.
- FARIA, Regina M. Avaliação de programas sociais: evoluções e tendências, in Rico, Elizabeth Melo (org.), *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez; Instituto de Estudos Especiais, 2001.
- GARCIA, Ronaldo Coutinho. A reorganização do processo de planejamento do Governo Federal: o PPA 2000-2003. Brasília, IPEA, 2000. Texto para discussão 726). Disponível em <http://www.ipea.gov.br>. Acesso em 26/2/2007.
- GIL, Antônio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- INEP-MEC. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) 2007. Disponível em <http://ideb.inep.gov.br>. Acesso em 10/8/2007.
- MEMÓRIA técnica do projeto de regularização do fluxo escolar de 1ª a 8ª séries. Feira de Santana: Universidade Estadual de Feira de Santana, 2001.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza. Mudança: conceito-chave para intervenções sociais e para avaliação de programas, in Maria Cecília de Souza Minayo (org.), *Avaliação por triangulação*, s.n.t.
- SILVA, Maria Ozanira da Silva (org.), *Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática*. São Paulo: Veras Editora, 2001.
- VILLARREAL, René. *A contra-revolução monetarista: teoria, política econômica e ideologia do neoliberalismo*. Rio de Janeiro: Record, 1984.
- WORTHEN, Blaine R.; SANDERS, James R.; FITZPATRICK, Jody L. *Avaliação de programas: concepções e práticas*. São Paulo: Gente, 2004.

Résumé: Ce travail a pour but d'analyser les pratiques d'évaluations de politiques et les programmes gouvernementaux, particulièrement ceux qui se constituent objet d'étude de quelques mestrados dans le contexte du Curso de Mestrado em Políticas Públicas, Gestão do Conhecimento e Desenvolvimento Regional (PGDR) da Universidade do Estado da Bahia (UNEB), ils que peuvent assister dans la procédure de prise de décisions sur la mise en oeuvre et le suivi de politiques et les programmes gouvernementaux. Pour atteindre cet objectif, premièrement nous exposons les principales raisons pour l'adoption de la pratique de l'évaluation. Dans en second, nous présentons les concepts comumente utilisés dans le champ de l'évaluation. Dans troisième, nous discutons des propositions méthodologiques adoptées. Et, finalement, nous présentons les considérations finales.

Mots clés: pratiques d'évaluation ; politiques publiques ; propositions méthodologiques.

Resumen: Este documento objetiva examinar las prácticas de las evaluaciones de las políticas y programas gubernamentales, en particular las que son objeto de estudio, algunas en el marco del Curso de Mestrado em Políticas Públicas, Gestão do Conhecimento e Desenvolvimento Regional (PGDR) de la Universidade do Estado da Bahia (UNEB), que puede ayudar en la toma de decisiones sobre la aplicación y el seguimiento de las políticas y programas gubernamentales. Para lograr este objetivo, en primer lugar exponemos las razones principales para la adopción de la práctica de la evaluación. En segundo lugar, presentamos los conceptos de uso común en el ámbito de la evaluación. En tercer lugar, se discuten las propuestas metodológicas adoptadas. Y, por último, presentamos las consideraciones finales.

Palabras-clave: práctica de la evaluación; políticas públicas, propuestas metodológicas.

Pesquisa de avaliação em serviços de saúde mental: uma proposta ético-estético-política

Avaliative research in mental health services: a ethics-aesthetic-political proposal

Investigación en evaluación de servicios de salud mental: una proposición ética-estética-política

Recherche pour l'évaluation du services de santé mentale: un projet esthétique-ethique-politique

*Lia Carneiro Silveira**

*Maria Lucilane Sales da Silva***

*Maria Rocineide Ferreira da Silva****

*Ariza Nara Saldanha de Almeida*****

*Monyk Neves de Alencar******

Resumo: A atenção em saúde mental no Brasil, historicamente marcada por práticas manicomiais, vem passando por intensas modificações desde a década de 1980, com a proposta da substituição do modelo hospitalocêntrico por uma rede de serviços alternativos. Entretanto, para viabilizar a implantação de uma rede realmente efetiva, precisamos investir na avaliação do que já vem sendo feito para subsidiar a tomada de decisões quanto às iniciativas futuras. Partindo destes pressupostos, apresentamos uma avaliação baseada na abordagem da sociopoética que, ao utilizar o método do grupo-pesquisador, considera o caráter autogestivo e a dimensão subjetiva dos atores envolvidos. Para apresentar o potencial desta abordagem em pesquisas avaliativas, descrevemos as etapas do método do grupo-pesquisador e o exemplificamos com uma pesquisa desenvolvida em um Centro de Atenção Psicossocial do município de Fortaleza-CE.

Palavras-chave: avaliação; saúde mental; métodos, política de saúde mental

Abstract: The mental health attention in Brazil, historically marked by asylum practices, is undergoing intense changes since the 80 years, with the proposal of replacing the hospitalar model by a network of alternative services. However, to facilitate the deployment of a network really effective, we need to invest in the evaluation of what is already being done to support decision-making on future initiatives. On these assumptions, we present an evaluative study based on the sociopoetic approach that, by using the method of group-researcher, considers the self-management character and the subjective dimension of the involved actors. To display the potential of this approach in evaluative research, we describe the steps of the group-researcher method and exemplify with a research developed in a Psychosocial Center of Fortaleza city.

Keywords: evaluation; mental health; methods, policie on mental health

* Doutora em enfermagem, professora do Curso de Enfermagem e do Curso de Mestrado Acadêmico em Cuidados Clínicos de Saúde da Universidade Estadual do Ceará (UECE). E-mail: liasilveira@uece.br

** Doutora em enfermagem e professora do Curso de Enfermagem e do Mestrado Acadêmico em Cuidados Clínicos de Saúde da Universidade Estadual do Ceará (UECE).

*** Mestre em Saúde Pública pela Universidade Estadual do Ceará (UECE), professor assistente da Universidade Estadual do Ceará.

**** Graduada em Enfermagem e mestranda em Cuidados Clínicos de Saúde pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). E-mail: arisinha2003@yahoo.com.br

***** Graduado em enfermagem pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). E-mail: monykneves@yahoo.com.br

Introdução

O atual contexto histórico apresenta-se perpassado por intensas mudanças nos planos social, econômico e cultural, relacionadas às inovações tecnológicas, e pela reorganização política em torno do paradigma da globalização. Entretanto, nem sempre estas mudanças traduzem-se em ganhos qualitativos para as populações, principalmente para aquelas dos países considerados "em desenvolvimento". É sabido que grande parte deste contingente não só permanece à margem destes benefícios como também sofre as consequências das condições iatrogênicas do mundo moderno.

Com relação aos aspectos de saúde, assistimos (principalmente em países desenvolvidos) ao surgimento de uma tendência de declínio da incidência de patologias infecto-contagiosas e ao aumento das chamadas doenças crônico-degenerativas, estas últimas geralmente associadas ao estilo de vida do homem moderno. Por outro lado, nos países em desenvolvimento como o Brasil, percebe-se que os dois perfis epidemiológicos convivem lado a lado, dependendo da classe social que se observa (Lessa, 1998). Em meio a este quadro epidemiológico, os transtornos mentais apresentam relevante incidência. Segundo dados do Ministério da Saúde, 3% da população brasileira sofrem com transtornos mentais severos e persistentes; 6% apresentam transtornos psiquiátricos graves decorrentes do uso de álcool e outras drogas; e 12% necessitam de algum atendimento de saúde mental, seja contínuo seja eventual (Brasil, 2005).

As políticas de atenção às pessoas em sofrimento psíquico no Brasil têm sido, historicamente, marcadas pelo curativismo e pelas práticas hospitalocêntricas. Em oposição a este modelo, nasce na década de 1980 a proposta da Reforma Psiquiátrica. Esta pode ser entendida como um processo de reformulação crítica e prática que busca o questionamento e a elaboração de propostas de transformação do modelo clássico e do paradigma da psiquiatria considerado iatrogênico e excludente.

O objetivo da reforma psiquiátrica é a desinstitucionalização. Desinstitucionalizar vai além de desospitalizar e significa abordar o sujeito em sua existência e em relação com suas condições concretas de vida, construindo novas possibilidades de sociabilidade e sub-

jetividade. Este processo não é apenas técnico-administrativo, jurídico ou político; é, acima de tudo, um processo ético, que tenta oferecer à pessoa em sofrimento psíquico um cuidado verdadeiro através de uma terapêutica cidadã (Amarante et al., 1995). Busca, portanto, a desospitalização, a reabilitação psicossocial e o fortalecimento da cidadania dos sujeitos, por meio da formulação de campos de práticas e saberes na qual haja uma preocupação com os aspectos subjetivos do paciente e que não se restrinja à medicina e aos saberes psicológicos tradicionais. A reforma é, sobretudo, um campo heterogêneo que envolve a clínica, a política, o social, o cultural e as relações com o jurídico. Ressalta ainda que este projeto é obra de novos atores, entre eles a família e o próprio portador de sofrimento psíquico (Tenório et al., 2002).

Como resultado da construção da proposta da reforma psiquiátrica, o movimento de transformação no campo da saúde mental passa por importantes mudanças, caracterizadas pela criação de novos serviços. Dentre as novas experiências, destacamos o surgimento dos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), que vieram como base para a abertura de novas possibilidades para a saúde mental em nosso país.

O CAPS é um serviço de saúde aberto e comunitário que serve de referência para tratamento de pessoas em sofrimento psíquico, com psicoses, neuroses graves e demais quadros, cuja severidade e/ou persistência justifiquem sua permanência num dispositivo de cuidado intensivo, comunitário, personalizado e promotor de vida. Caracteriza-se como uma "estrutura intermediária" entre o hospital e a comunidade, que oferece às pessoas um espaço institucional que permita entendê-las e instrumentalizá-las para o exercício da vida civil. Desta forma, torna-se possível o desenvolvimento de laços sociais e interpessoais essenciais para o estabelecimento de novas possibilidades de vida, contribuindo, assim, para o processo de reinserção social do paciente.

A implementação dos CAPS enfrenta muitos desafios, uma vez que o desenvolvimento dos serviços substitutivos só acontece de forma efetiva se houver uma mudança na forma de encarar o processo saúde-doença mental pelos sujeitos envolvidos (trabalhadores de saúde, usuários e sociedade). Desta forma, bus-

ca-se o comprometimento destes para se conseguir a superação de antigas práticas na assistência à pessoa em sofrimento psíquico. Concordamos com Lima et al. (1993) quando destacam que a viabilização deste processo só será possível quando os profissionais envolvidos romperem as barreiras de uma prática limitada e trabalharem a condição humana dentro de seu real contexto político e social. Para que isso aconteça, é necessária a implementação de políticas de saúde eficientes, que estimulem a participação da comunidade.

Desta perspectiva, percebemos que a implantação efetiva do CAPS é um processo ainda em andamento e passível de mudanças e adaptações. Trata-se de um momento histórico de ruptura, cujas repercussões só poderão ser avaliadas a partir da análise de dados concretos a respeito do que já foi e continua sendo desenvolvido nos serviços já implantados.

Avaliação de serviços de saúde mental: construção de uma nova proposta

O ato de avaliar faz parte da história da humanidade desde seus primórdios, sendo inerente ao próprio processo de aprendizagem (Contandriopoulos et al., 1997). O interesse em avaliar programas públicos manifestou-se logo após a Segunda Guerra Mundial como consequência da necessidade de planejar e investir, eficazmente, os recursos destinados às áreas da educação, do social, do emprego, da saúde etc. Esta visão do processo de avaliação segue uma ótica gerencial e está voltada para a maximização da eficácia dos programas e para a obtenção da eficiência na utilização dos recursos (Uchimura e Bosi, 2004).

No Brasil, embora os estudos acerca do processo de avaliação só tenham se intensificado a partir da década de 1980, percebe-se que foram se desenvolvendo ao longo do tempo diversas visões teórico-conceituais sobre o tema. Pode-se afirmar que existe consenso entre as diversas correntes ao perceber a avaliação como o ato de emitir algum juízo de valor sobre determinada ação. En-

tretanto, observa-se que, dependendo da tendência seguida, estas visões podem ser complementares ou até mesmo antagônicas, criando uma multiplicidade de sentidos acerca do que estaria envolvido no ato de avaliar (Tanaka e Melo, 2004).

Partindo deste princípio, entendemos ser importante apresentar algumas destas visões, tentando, por meio de um diálogo entre elas, definir o conceito que estará sendo abordado neste estudo.

Contandriopoulos (et al., 1997), em um clássico texto sobre avaliação em saúde, segue a visão de que avaliar é emitir julgamentos com o objetivo de ajudar na tomada de decisões. Para o autor, este julgamento pode ser resultado da aplicação de critérios e de normas (avaliação normativa) ou da elaboração a partir de um procedimento científico (pesquisa de avaliação).

Na primeira alternativa, busca-se comparar os recursos empregados e sua organização (estrutura), os serviços ou bens produzidos (processo) e os resultados obtidos, com critérios e normas. A finalidade principal da avaliação normativa é ajudar no processo gerencial e, geralmente, ela é conduzida por aqueles que são responsáveis pelo funcionamento e pela gestão da intervenção (idem, op. cit.). À avaliação normativa, Contandriopoulos (op. cit.) contrapõe a pesquisa de avaliação, que seria caracterizada pela aplicação de métodos científicos no processo de avaliação.

Entretanto, pode-se contestar essa divisão conceitual, pois a análise de programas à luz de critérios e normas consiste, também, em atividade científica que requer um rigor metodológico para sua implementação (Uchimura e Bosi, op. cit.).

Outra questão levantada nas discussões acerca da avaliação de programas e serviços é relativa à dicotomia quantidade-qualidade. Historicamente, a construção deste campo tem sido diretamente influenciada pelo rigor científico positivista. Esta vertente enfatiza a medição quantitativa dos fenômenos, excluindo os elementos que descrevem o contexto local e sua influência nos resultados finais da avaliação (Tanaka e Melo, op. cit.). Além disso, a abordagem positivista valoriza a objetividade e a neutralidade do pesquisa-

dor, entendendo-o como um especialista externo (Furtado, 2001).

A partir da década de 1980, percebe-se no Brasil a constituição de um espaço propício à discussão de questões de teor qualitativo, com ênfase em questões emancipatórias (Silveira et al., 2003). A abertura política após o período ditatorial, a entrada em cena de novos atores políticos preocupados em discutir a participação social e a crítica às desigualdades (principalmente no setor saúde) exigem uma reflexão também acerca dos processos de avaliação. Reconhece-se nesta corrente a necessidade premente de avaliar para poder planejar e intervir, mas, ao mesmo tempo, pode-se interrogar: Quem irá avaliar? Como avaliar? E, acima de tudo, com que consequências?

Estas questões crescem em importância quando se percebe que avaliar não é apenas um processo técnico, mas sim uma questão política na qual avaliador e avaliado sofrem mudanças qualitativas (Demo, 1999). A orientação qualitativa das pesquisas de avaliação enfatiza a dimensão subjetiva dos fenômenos, contextualizando-os historicamente.

Para avançar neste sentido, precisamos incorporar às nossas discussões não só as preocupações com a qualidade formal (instrumentos e métodos), mas também a qualidade política (processos e conteúdos) (idem, op. cit.). Entendemos que o primeiro passo rumo a esta conquista é aquele que diz respeito à participação ativa dos atores envolvidos nos serviços a ser avaliados, permitindo a multiplicação de visões acerca de suas práticas.

Se percebermos a avaliação como premissa básica para conduzir a tomada de decisões, não se pode admitir que se excluam desta prática os sujeitos envolvidos diretamente em suas consequências. Quando tratamos de serviços de saúde, a avaliação envolve o resgate não só de profissionais de saúde, mas também de usuários do serviço, beneficiários últimos destas ações. Some-se ainda a importância de se resgatar a promoção da saúde como conceito transversal a todo este processo. Este tem sido definido historicamente nas discussões de construção do Sistema Único de Saúde como diretamente relacionado à participação social nas políticas de saúde.

Neste contexto, o papel do avaliador afasta-se da visão tradicional de um observador externo que vem apontar erros e estabelecer verdades. Dirige-se, antes, a propiciar um espaço autogestivo, no qual os sujeitos posam, eles mesmos, identificar suas necessidades e dificuldades.

Partindo destes pressupostos, apresentamos um estudo de avaliação baseado na abordagem da sociopoética, que considera o caráter autogestivo e a dimensão subjetiva dos envolvidos no processo. Entendemos que, assim, pode-se possibilitar a reflexão sobre a realidade das políticas de saúde mental, especialmente sobre as particularidades no gerenciamento dos centros de atenção psicossocial, e, ao mesmo tempo, proporcionar o surgimento de soluções para o enfrentamento das questões encontradas. Entendemos que, para tanto, faz-se necessária a criação de espaços que facultem e estimulem a livre expressão, a dinâmica do diálogo, o respeito à diversidade de opiniões e a tomada de decisões coletivas.

Entramos no espaço da produção de subjetividades, uma realidade dinâmica e constantemente construída. Sendo assim, não podemos tentar cercá-la com instrumentos estáticos e rígidos. Precisamos utilizar ferramentas metodológicas que nos permitam realizar a apreensão das questões produzidas sem, no entanto, congelá-las, e, por isso, adotamos o método da sociopoética.

Apresentando uma nova proposta para a pesquisa avaliativa

A sociopoética é uma prática e uma teoria da pesquisa que “[...] se propõe a uma análise crítica da realidade social buscando proporcionar a expressão da transversalidade dos desejos e poderes que agem, de maneira inconsciente, na vida social” (Gauthier, 1999:13).

Do ponto de vista epistemológico, a sociopoética foi gerada num encontro entre a pedagogia do oprimido, a análise institucional e a escuta mitopoética. Da pedagogia do oprimido, herdou o método do grupo-pes-

quisador, que proporciona a possibilidade de uma produção autogestiva em que os sujeitos da pesquisa são corresponsáveis pelo conhecimento produzido, participando ativamente de todo o processo de pesquisa. Da análise institucional, apropria-se do conceito de dispositivo entendido como montagens ou artifícios que propiciam o surgimento de inovações, de diferenças, de singularidades. A escuta mitopoética de René Barbier também está presente para lembrar que o pesquisador “[...] deve aprender a escutar as falas e os silêncios que ritmam os processos de criação em cada ser. Pois estes ritmos pertencem integralmente ao processo de produção de conhecimento” (Gauthier, 1999:14).

Além destes referenciais, a sociopoética também mantém proximidade com a esquizoanálise, pois ambas realizam uma crítica radical a toda tendência homogeneizadora (Petit e Gauthier, 2005). Vários conceitos esquizoanalíticos, como o de “devir”, “afeto” e “linha de fuga” servem como peças muito úteis no maquinário da sociopoética.

Acreditamos que a sociopoética introduz no árido terreno da pesquisa um pouco da fertilidade da arte. O importante é o cuidado que se deve ter ao fazer esta conexão. Se a arte entrar na pesquisa, que supere a função estética e atue como um verdadeiro dispositivo. É ele que abre caminho para o simbólico, para a superação das neuroses institucionais, permitindo a simbolização do que era proibido, desconhecido. Assim, um grupo até agora subordinado pode se tornar sujeito (Gauthier et al., 1998).

A sociopoética é a caixa de ferramentas que nos possibilita construir os dispositivos necessários para mergulhar neste espaço, sem, no entanto, cristalizá-lo. Para isso, alguns pontos precisam ser valorizados, como, por exemplo, a importância da participação dos sujeitos da pesquisa como copesquisadores, a percepção do corpo todo como passível de desencadear potências criadoras e a utilização da criatividade de tipo artístico no processo de pesquisa.

Estes pressupostos rompem com outros já bastante arraigados na cultura ocidental, sugerindo que, além da mente, o corpo também pensa; que os sujeitos de nossas pesquisas

podem ir além de simples fornecedores de dados e que a arte também pode atuar no processo de produção de conhecimento.

Para abordar o potencial da sociopoética no desenvolvimento de pesquisas avaliativas, apresentamos o estudo que segue, em que objetivamos descrever as etapas do método do grupo-pesquisador, exemplificando-o com uma pesquisa desenvolvida em um Centro de Atenção Psicossocial do município de Fortaleza.

O método do grupo-pesquisador

Na pesquisa científica convencional, a relação do pesquisador com os sujeitos da pesquisa é sabidamente bastante verticalizada. O pesquisador recorre às pessoas para coletar os dados e, na verdade, sem este conhecimento do qual os sujeitos da pesquisa são portadores, seria impossível pesquisar. Eles são, portanto, a ponte entre o pesquisador e a realidade que se quer conhecer. Entretanto, o que vai ser feito em seguida com esses dados quase sempre escapa completamente ao universo dos sujeitos da pesquisa. Em outras palavras, o conhecimento que detêm é explorado e utilizado em proveito da manutenção de um *status quo* do pesquisador, que passa, de título em título, a ascender cada vez mais na escala do saber/poder.

Quanto aos sujeitos da pesquisa, quando muito, tomam conhecimento dos resultados desta e, mesmo quando isso acontece, os dados chegam até eles carregados de um sentido que lhes escapa completamente. Várias perguntas que muitas vezes nem chegarão a ser feitas, permanecem sem respostas: “A pesquisa terá efeitos favoráveis para eles? Desfavoráveis? Dormirá em gavetas? A pesquisa, mesmo de intenções sociais, será presa na lógica individualista da carreira do pesquisador? Ela terá um sentido partilhado, discutido entre ele e o grupo produtor dos dados?” (Gauthier, 1999:41).

A sociopoética instaura-se dizendo não a esta expropriação de maneira radical, criando dispositivos que geram espaços e tempos para que as pessoas-alvo da pesquisa

tomem poderes os mais amplos possíveis na produção de conhecimento e na realização da pesquisa (idem, 1999).

Sendo assim, no método do grupo-pesquisador, os sujeitos da pesquisa têm voz ativa desde o início desta até o fim. A seguir, descrevemos e exemplificamos a utilização do método apresentando dados de uma pesquisa realizada na avaliação de um centro de atenção psicossocial da rede pública do município de Fortaleza-CE.

Consideramos que a própria elaboração de uma pesquisa sociopoética já traz consigo uma preocupação ética; entretanto, destacamos que, com relação à ética normativa na pesquisa, preocupamo-nos em assegurar a observação dos princípios éticos descritos na Resolução nº 196/96, que trata da pesquisa envolvendo seres humanos que assegure o consentimento livre e esclarecido dos

sujeitos da pesquisa (autonomia); o compromisso com o máximo de benefícios e o mínimo de danos e riscos (beneficência); a garantia de que danos previsíveis serão evitados (não-maleficência); e a relevância social da pesquisa (justiça e equidade). Ainda para garantir os preceitos éticos, a pesquisa foi submetida à apreciação de comitê de ética no qual recebeu parecer positivo.

a) *Primeira etapa: formação do grupo pesquisador* – O primeiro momento da pesquisa sociopoética é a aproximação com o campo da pesquisa. O método da sociopoética sugere ainda que, nesse momento, seja feita juntamente com o grupo a escolha do tema a ser pesquisado. Em nosso caso, como se trata de uma pesquisa já delimitada, detivemo-nos apenas a propor o tema. A esse momento chamamos “oficina de negociação”.

QUADRO 1 - EXEMPLO DA FORMAÇÃO DO GRUPO PESQUISADOR

Nesse estudo, o local escolhido foi um dos centros de atenção psicossocial do município de Fortalezaⁱⁱ. Procuramos o serviço e solicitamos um momento com a equipe para apresentar nossa proposta e convidar os que pretendessem dela participar. Neste momento, fizemos a apresentação de toda a equipe envolvida na pesquisa, a exposição do projeto e a discussão sobre a sua realização, juntamente com a negociação das oficinas de produção. Estavam presentes na reunião três assistentes sociais, uma médica, uma pedagoga, um enfermeiro, duas auxiliares de enfermagem e duas psicólogas. Os objetivos da pesquisa e sua metodologia foram detalhados, por meio da explicação das oficinas de produção e do grupo-pesquisador. Inicialmente, notamos os profissionais um pouco reticentes, mas, com as discussões que se seguiram acerca do caráter autogestivo da pesquisa, percebemos que o grupo mostrava-se mais seguro com relação à nossa proposta e que os profissionais foram se disponibilizando a participar. Explicamos ao grupo que os usuários também fariam parte da pesquisa, pois são elementos fundamentais na percepção acerca das ações oferecidas pelo CAPS. Pedimos que os profissionais convidassem alguns usuários entre aqueles que tinham maior participação no serviço (os que já fazem parte do Conselho de Saúde local, por exemplo), por entendermos que estes estão mais próximos do processo de gestão do CAPS. Solicitamos ainda que todos os participantes assinassem o termo de consentimento e dessem permissão para que as oficinas seguintes fossem gravadas e fotografadas. Em seguida, marcamos a primeira oficina de produção dos dados.

Segunda etapa: oficinas de produção dos dados – Na pesquisa sociopoética, falamos em “produção de dados”, não em “coleta de dados”, pois partimos do princípio de que o real está em constante produção, não existindo um mundo já dado que se possa coletar. A produção dá-se com a realização de oficinas nas quais utilizamos técnicas/ dispositivos que permitam fazer funcionar

os princípios da sociopoética: a importância da participação dos sujeitos da pesquisa como copesquisadores, valorização do corpo na produção de conhecimento e a utilização da criatividade de tipo artístico no processo de pesquisa. Geralmente, a oficina começa com uma atividade de preparação corporal; em seguida, tem início a produção dos dados.

QUADRO 2 - EXEMPLO DE OFICINA DE PRODUÇÃO DOS DADOS

Utilizamos como referência na elaboração das oficinas os parâmetros de humanização da gestão adaptados a partir do modelo proposto pelo Ministério da Saúde (2001), enfatizando os seguintes pontos: condições de acesso e prestação dos serviços; clareza das informações oferecidas; qualidade das instalações, equipamentos e condições ambientais; qualidade das relações entre usuários e profissionais; gestão e participação dos profissionais e usuário. Foi desenvolvida uma oficina para discussão de cada item; entretanto, para fins de ilustração, apresentaremos os dados referentes às condições de acesso e prestação dos serviços. Estes foram compostos por todo o material produzido no grupo, incluindo gravações das falas dos participantes e fotografias. A oficina aconteceu no dia 4 de agosto de 2005. Iniciamos com uma atividade de expressão. A fim de facilitar o envolvimento do grupo-pesquisador no momento seguinte, com exercícios que estimulavam vários tipos de expressões: gritando, rindo, pulando, fazendo caretas. Em seguida, formamos três grupos, sendo um de quatro pessoas e dois de três pessoas. Pedimos que cada grupo discutisse a temática do acesso e prestação dos serviços e, após a conversa, formulasse uma cena estática que representasse a ideia discutida de acordo com a proposta do teatro-imagem. Este constitui-se de uma série de técnicas desenvolvida por Augusto Boal (2004). Segundo o autor, o objetivo do teatro-imagem é ajudar os participantes a pensar com imagens, a debaterem um problema sem o uso da palavra, usando apenas o próprio corpo e objetos. Cada cena e suas respectivas mudanças foram fotografadas.

Análise dos dados – O método da sociopoética propõe três momentos de análise dos dados: a realização da análise dos dados pelo grupo-pesquisador, a análise realizada pelo pesquisador e a contra-análise dos dados. A análise do grupo-pesquisador é um momento da pesquisa em que o grupo traz à

tona os elementos que o constituem; tudo aquilo que foi capturado ao longo de sua vida e, agora, possa ser utilizado como referencial de análise. Segundo Gaulthier (1999), os facilitadores participam discretamente deste momento, realizando uma escuta sensível à fala do grupo.

QUADRO 3 - EXEMPLO DE ANÁLISE DOS DADOS

A análise do grupo pesquisador aconteceu à medida que cada grupo apresentava suas imagens e o restante do grupo-pesquisador analisava a cena apresentada. Em seguida, aqueles que discordassem da imagem exposta refaziam a cena de outra forma, para que novamente o grupo-pesquisador pudesse analisá-la. Após esta discussão, os grupos que propuseram inicialmente as cenas apresentavam sua representação.

Em seguida, o facilitador da pesquisa também realiza sua análise, utilizando-se de ângulos diferentes. O primeiro tratamento dos dados é feito através da categorização das falas, procurando identificar palavras-chave, cortando e classificando os dados de acordo com suas relações de possibilidade (“análise classificatória”). É importante que efetue-

mos esta categorização levando em conta tanto os conteúdos semióticos como os semânticos; tanto os do afeto como os da razão. Podemos afirmar que, na lógica dos acontecimentos, este momento é o que nos permite identificar as séries, perceber como elas se distribuem, não esquecendo de garantir um espaço também para o não-senso.

QUADRO 4 - EXEMPLO DA ANÁLISE CLASSIFICATÓRIA

Nesta etapa da análise, procuramos identificar, em cada relato do grupo, as divergências, convergências, ambiguidades ou oposições, formando as seguintes categorias: tempo de espera para atendimento; acolhimento na recepção; compreensão das necessidades do outro; atendimento de urgência para pacientes em crise; e sugestões propostas.

O segundo momento de criação é chamado "análise transversal", em que se identificam passagens, fluxos e relações entre es-

ses dados, procurando ligar aquilo que a categorização separou, construindo um texto mais fluido (Gauthier, 2004).

QUADRO 5 - EXEMPLO DA ANÁLISE TRANSVERSAL

Ao se debruçar sobre as condições de acesso e prestação dos serviços, o grupo aponta como principal problema a sistemática de organização do atendimento, principalmente a demora no tempo de espera. O acolhimento do cliente deve iniciar-se ainda na recepção, e se consegue com atenção, a mão no ombro, segurando, olhando nos olhos, transmitir uma mensagem: "Eu estou te recebendo!". Entretanto, nem sempre os profissionais têm interesse em facilitar esse acolhimento, são indiferentes ao sofrimento do outro. Além disso, problemas como a alta demanda do serviço não permitem que ele ocorra: às vezes, fica um único profissional na recepção, sem saber como ajudar, e 300 pessoas na fila, mostrando o cartão, querendo ser atendidas ao mesmo tempo, pedindo, reclamando, brigando. Além disso, existe também a necessidade de um atendimento diferenciado, de acordo com as necessidades de cada um. Alguns sugerem uma preferência no atendimento para os pacientes que participam de atividades grupais, para que estes não se atrasem nas atividades do grupo, enquanto outras falas discordam desta organização preferencial de atendimento. Outra questão a ser considerada são as necessidades do paciente idoso. Foi destacada a necessidade de um atendimento diferenciado de acordo com as necessidades de cada cliente desde que se explique isso aos outros que esperam para ser atendidos. Surge uma discussão sobre a preferência no atendimento ao paciente idoso. Alguns o veem como alguém que tem deficiências, enquanto outros afirmam que ele é alguém que já trabalhou muito, que se trata de pessoas que já foram jovens como nós e, com o tempo, foram perdendo alguma coisa, alguma força, alguma energia mesmo. Embora exista quem não concorde com a preferência no atendimento ao idoso, precisamos lembrar que este é um direito garantido por lei. No entanto, o grupo lembra que é preciso ter cuidado com a banalização. Não se pode, por qualquer motivo, passar à frente da fila. Existem situações reais de pessoas que estão em crise e de outras que precisam aprender a esperar como todo mundo; afinal, cada um tem suas dores, seus problemas, seus motivos para querer ser atendido antes. Além disso, as necessidades não são fixas: uma mesma pessoa pode estar em situações diferentes, dependendo do período. Há fases em que ela vai precisar de atendimento de urgência; outras em que tem condições de esperar, de colaborar, de deixar o outro passar. Não é uma coisa definitiva. Existem ainda pessoas que marcam o atendimento e não comparecem na data marcada, querendo ser atendidas fora do horário. Nesta situação, cabe à equipe conversar com elas para informar como é o sistema. Mas existem também outras que, realmente, encontram-se em situação de crise; neste caso, o atendimento tem de ser diferenciado, pois, afinal, ninguém escolhe o dia para adoecer. Outra situação a ser considerada é a da pessoa cuja medicação acabou antes do dia marcado para a próxima consulta e ela vem procurar atendimento no serviço. Neste caso, o profissional tem de ter sensibilidade. Mesmo que não dê para atendê-la naquele dia, ele deve agendar a consulta para o prazo mais rápido possível, porque aquela pessoa não pode ficar sem a medicação. Todas estas necessidades acabam gerando desentendimentos, pois as pessoas não entendem porque estão tendo que atrasar ainda mais seu atendimento. Talvez a comunicação a este respeito não esteja muito boa: muitas vezes, simplesmente se desloca a pessoa para a frente da fila, sem consultar os outros clientes, sem informar o que está acontecendo. O grupo identifica problemas no acesso e na prestação do serviço e elabora algumas sugestões para superá-los. Para as pessoas que ficam na fila esperando ser atendidas, é preciso haver uma boa acomodação no serviço; o cliente não pode ficar jogado em um banco, ou com a família andando pelo serviço atrás dele. Outra sugestão está relacionada ao sistema de marcação de consultas, que poderia ser feito por horário marcado e não com a obrigatoriedade de todos chegarem às 7 horas da manhã. Há também a

necessidade de os próprios clientes se organizarem, para facilitar o atendimento, chegando à hora marcada, não faltando à consulta e respeitando a ordem da fila. Mas a organização do atendimento também depende do diálogo e da comunicação profissional-cliente acerca da necessidade de uma atenção diferenciada. Ressalta-se ainda a importância de os profissionais da equipe se preocuparem não somente com as questões clínicas, mas também com os aspectos relativos ao gerenciamento do serviço. Finalmente é preciso lembrar que o CAPS é um local de "não-escolha". Um lugar onde não existe "esse é melhor, aquele é pior", "esse é preto, esse é branco". Precisamos aprender a dar mais chance a quem precisa mais; no entanto, precisamos também fazer isso sem segregar. Afinal, estamos todos aqui em busca de uma mesma coisa.

O terceiro momento, chamado "análise filosófica", pretende buscar as relações entre os "confetos" produzidos pelo grupo e o pensamento filosófico convencional, estabelecendo uma comunicação que nos permita perceber suas convergências, complementaridades ou oposições. O termo "confeto" faz refe-

rência aos conceitos produzidos pelo grupo-pesquisador, os quais distinguem-se do senso comum por dar-se na composição de um plano de consistência no qual conceitos e afetos misturam-se, traçando linhas de desterritorialização e configurando a realidade de novos desejos (Gauthier, 2004).

QUATRO 6 - EXEMPLO DE ANÁLISE FILOSÓFICA

Neste estudo, escolhemos um dos confetos criados pelo grupo para exemplificar a análise filosófica: a "não-escolha". Entendemos que este confeto tenta dar conta de uma contradição, percebida pelo grupo na organização do atendimento no CAPS, entre as necessidades individuais e a grande demanda pelo atendimento. Entretanto, o confeto de não-escolha não propõe uma superação dialética do conflito, mas aponta para a necessidade de lidarmos com o diferente, sem soluções homogeneizadoras. A própria estrutura semântica do termo, na qual a partícula negativa (não) soma-se a uma afirmação (escolha), abre espaço para uma proposição disjuntiva (e...e), ao invés de uma designação na qual as coisas devam estar representadas submetidas ao critério do verdadeiro ou falso (ou...ou). Não se trata mais de pensar a compatibilidade ou incompatibilidade dos sentidos dependendo de suas contradições. Em vez disso, seguimos aquilo que Deleuze chama de "compossibilidades" ou "incompossibilidades alógicas". Desta perspectiva, o que vai afirmar dois acontecimentos como compossíveis ou incompossíveis será a convergência ou não das séries que formam suas singularidades. Entretanto, mesmo essa distância assegurada pela impossibilidade das séries não trata de uma separação negativa ou de exclusão. Ao invés disso, ela vai propiciar uma afirmação simultânea de sua diferença, pois se trata de uma distância positiva dos diferentes: não dois contrários ao mesmo, mas afirmar sua distância como o que os relaciona um ao outro enquanto "diferentes" (Deleuze, 1974). O impossível passa a ser mais um meio de comunicação diferenciador, ou seja, produtor de uma diferença de potencial, que pode ser desejo, que pode ser amor ou ódio. Sendo assim, percebemos que o confeto de "não-escolha" tenta aproximar o sofrimento urgente de quem acorre aos serviços de saúde mental numa situação desesperadora, sem com isso criar "privilégios" em nome desse mesmo sofrimento. Uma tentativa de potencializar a pessoa e não remetê-la eternamente a um lugar de falta que justifique a sua distinção em relação aos outros. Precisamos aprender a dar mais chance a quem precisa mais, mas sem criar estereótipos que caracterizam guetos: "Esse é melhor, aquele é pior", "esse é preto, esse é branco". Além disso, como já foi dito, é preciso lembrar que essas necessidades não são fixas: uma mesma pessoa pode estar em situações diferentes, dependendo do momento. Finalmente entendemos que o confeto de não-escolha criado pelo grupo-pesquisador aproxima-se do conceito de equidade proposto pelo ideário da Reforma Sanitária Brasileira, que remete ao oferecimento de oportunidades iguais para que todos possam desenvolver seus potenciais, sem que, no entanto, dissolvam-se as diferenças.

Terminado o processo de análise, ocorre a contra-análise dos dados. Nesta fase da pesquisa, apresentamos as análises realizadas pelo pesquisador ao grupo para que este possa avaliá-las, aceitando-as, alterando-as ou rejeitando-as, e propondo sua contra-análise. Aqui, acontece um movimento dialógico de alianças, miscigenação ou bifurcação de sentidos, no qual os conflitos nem sempre encontram soluções. A divergência também é produtiva. Esta etapa da pesquisa ainda se encontra em desenvolvimento.

Considerações finais

O interesse em avaliar os serviços de saúde justifica-se, fundamentalmente, pela necessidade de estarmos identificando possibilidades e dificuldades ao longo do processo, buscando a garantia do princípio constitucional da saúde como qualidade de vida, garantida pelo Estado e considerada um direito de todos os cidadãos.

Quando se trata de serviços de saúde mental, essa necessidade de avaliar processual-

mente está ainda mais presente devido ao caráter inovador da rede de serviços proposto pela Reforma Psiquiátrica brasileira, que se vem tentando implementar desde a década de 1980. É importante conhecermos como se tem dado a implantação destes serviços, inclusive para pensarmos as iniciativas futuras.

Entretanto, precisamos levar em consideração a necessidade de possibilitar processos de avaliação que não excluam desta ação os sujeitos envolvidos diretamente em suas consequências. Esta reflexão é de extrema relevância no âmbito da atenção em saúde mental, em que, historicamente, as pessoas têm sido destituídas de seu poder de contratualidade e do exercício de sua cidadania.

Entendemos que a sociopoética pode colaborar nesta construção à medida que valoriza os sujeitos da pesquisa como responsáveis pelo conhecimento produzido, incitando a uma maior autonomia dos envolvidos. Sugerimos que outros estudos sejam desenvolvidos nesta abordagem, a fim de se ampliarem suas possibilidades de utilização em pesquisas de avaliação semelhantes.

Referências bibliográficas

- AMARANTE, P. NOVOS sujeitos, novos direitos: o debate em torno da Reforma Psiquiátrica, *Cad. Saúde Pública*. vol. 11, nº 3. Rio de Janeiro, 1995, pp. 491-94.
- BOAL, A. *Jogos para atores e não-atores*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2004.
- BRASIL, Ministério da Saúde [dados na internet]. Disponível em <http://www.saude.ms.gov.br/>. Acesso em 1º/9/2005.
- _____. *Manual PNHAH*, 2001.
- CONTANDRIOPOULOS, A. P. et al. A avaliação na área de saúde: conceitos e métodos, in Hartz, Z.M.A. (org.), *Avaliação em saúde: dos modelos conceituais à prática na análise da implantação de programas*. Rio de Janeiro: Fiocruz, pp. 29-47, 1997.
- DELEUZE, G. *Lógica do sentido*. São Paulo: Perspectiva, 1974.
- DEMO, P. *Avaliação qualitativa*. São Paulo: Autores Associados, 1999.
- FURTADO, J. P. Um método construtivista para a avaliação em saúde, *Ciência & Saúde Coletiva*, vol. 6, 2001, pp. 165-81.
- GAUTHIER, J. H. M. et al. *Pesquisa em enfermagem: novas metodologias aplicadas*. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1998.

GAUTHIER, J. H. M. *Sociopoética: encontro entre arte, ciência e democracia na pesquisa em ciências humanas e sociais enfermagem e educação*. Rio de Janeiro: Editora Escola Ana Nery; UFRJ, 1999.

_____. Trilhando a vertente filosófica da Montanha Sociopoética: a criação coletiva de confetos, in *Prática da pesquisa nas ciências humanas e sociais: aplicação da abordagem sociopoética*. São Paulo: Atheneu, 2004.

LESSA, I. *O adulto brasileiro e as doenças da modernidade: epidemiologia das doenças crônicas não-transmissíveis*. Rio de Janeiro: HUCITEC; ABRASCO, 1998.

LIMA et al. Cadernos de subjetividade, *Núcleo de Estudos da Subjetividade*, vol. 1, nº 2. São Paulo: Psicologia Clínica-PUC-SP, 1993, pp. 163-68.

PETIT, S. H. e GAUTHIER, J. H. M. Introduzindo a sociopoética, in *Prática da pesquisa nas ciências humanas e sociais: abordagem sociopoética*. São Paulo: Atheneu, 2005.

SILVEIRA, L. C. et al. Tendências das teses de doutoramento em enfermagem produzidas na Universidade Federal do Ceará, *Texto Contexto Enferm.*, vol. 12, nº 3, 2003, pp. 314-22.

TANAKA, O. Y. e MELO, C. Reflexões sobre a avaliação de programas e serviços de saúde e a adoção das abordagens qualitativa e quantitativa, in Bosi, M. L. M. e Mercado, F. J. (orgs.), *Pesquisa qualitativa de serviços de saúde*. Petrópolis: Vozes, 2004.

TENÓRIO, F. A reforma psiquiátrica brasileira, da década de 1980 aos dias atuais: história e conceitos, *História, Ciência, Saúde – Manguinhos*, vol. 9, nº 1. Rio de Janeiro, pp. 25-59, 2002.

UCHIMURA, K. Y. e BOSI, M. L. M. A polissemia da qualidade na avaliação de programas e serviços de saúde – resgatando a subjetividade, in Bosi, M. L. M. e Mercado, F. S. (orgs.), *Pesquisa qualitativa de serviços de saúde*. Petrópolis: Vozes, 2004, pp. 75-98.

Résumé: L'attention sur la santé mentale au Brésil, historiquement marqué par asile pratiques, a traversé d'intenses changements des les années 80 avec la proposition de remplacer le modèle hospitalier par un réseau de services alternatif. Toutefois, afin de faciliter le déploiement d'un réseau vraiment efficace, nous devons investir dans l'évaluation de ce qui est déjà mis en oeuvre pour appuyer la prise de décision sur les futures initiatives. Sur ces hypothèses, nous présentons une étude d'évaluation d'approche fondée sur la sociopoétique, qu'en utilisant la méthode du groupe-chercheur, estime que le caractère auto-gestif et la dimension subjective des acteurs concernés. Pour afficher le potentiel de cette approche dans la recherche évaluative, on décrit les étapes de la méthode du groupe-chercheur et on donne des exemples de recherche développés dans un Centre de Soins Psychosociaux à la ville de Fortaleza.

Mots clés: évaluation; santé mentale; méthode; politique sur la santé mental.

Resumen: La atención en salud mental en el Brasil, marcado históricamente para los manicomiais prácticos pasa por modificaciones intensas desde la década de 80 con la oferta de la substitución del modelo del hospitalocêntrico para una red de servicios alternativos. Sin embargo, para hacer posible la implantación de una red realmente eficaz, necesitamos invertir en la evaluación de lo que ya ha sido hecho para subvencionar tomas de decisiones cuánto a las iniciativas futuras. Desde estos presupuestos presentamos un estudio basado en el abordaje de la sociopoética que, al usar el método del grupo-investigador, considera el carácter auto-gestivo y la dimensión subjetiva de los agentes implicados. Para presentar el potencial de esto abordaje en investigaciones de evaluación, describimos las etapas del método del grupo-investigador y lo exemplificamos con una investigación desarrollada en un Centro de la Atención Psicossocial de la ciudad de Fortaleza-CE.

Palabras-clave: evaluación; salud mental; métodos; la política sobre salud mental.

Descentralização: análise da avaliação do Programa Saúde da Família em Correia Pinto

Decentralization: analysis of the evaluation of Family Health Program in Correia Pinto

Descentralización: un analisis de la evaluación del Programa de Salud de la Familia en Correia Pinto

Décentralization: l'analyse de l'évaluation du Programme Santé de la Famille à Correia Pinto

*Zenalda Martins Vanim de Moraes**

Resumo: O tema deste artigo concentra-se na análise da descentralização das políticas sociais, procurando incorporar elementos à reflexão sobre seus limites e potencialidades. O estudo tomou como objeto empírico de pesquisa a verificação do cumprimento da responsabilidade de avaliação do Programa Saúde da Família do município de Correia Pinto (SC) pelas três esferas estatais. Os dados foram colhidos na Secretaria Municipal de Saúde, referentes ao ano de 2006, através de documentos físicos, como fichas e relatórios, documentos informatizados, como o Sistema de Informação da Atenção Básica (SIAB) e entrevistas individuais e em grupo. A pesquisa demonstrou que inexistente avaliação do programa nas esferas municipal e estadual, bem como esta é restrita na esfera federal, em descumprimento à previsão de responsabilidade comum entre as esferas, evidenciando a necessidade de amadurecimento da estrutura de descentralização, que não ocorre de forma completa.

Palavras-chave: descentralização; políticas públicas; Programa Saúde da Família.

Abstract: The theme of this article focuses on the social policies decentralization analysis, aiming to incorporate elements to reflection about its limits and potentialities. The study took as its empirical research objective the verification of responsibilities evaluation fulfillment of the family health program in Correia Pinto (SC) by the three state spheres. The data was collected in the City Health Department, dated 2006, from physical documents, such as forms and reports, computerized documents, such as Sistema de Informação de Atenção Básica (SIAB) (Basic Care Information System) and through individual and group queries. The researched showed that the program evaluation in the city and state spheres does not exist; as well it is restricted in a federal sphere, not fulfilling the legal responsibility provisions common among the spheres, pointing out the need for a decentralization structure maturation which does not occur in a complete way.

Keywords: decentralization; public policies; Family Health Program.

* Mestra em gestão de políticas públicas pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, procuradora-geral município de Correia Pinto – SC. E-mail: zenaldavanim@hotmail.com

Introdução

Conquanto a descentralização das políticas públicas tenha sido uma das maiores reivindicações democráticas dos anos 1970 e 1980, seguindo a trajetória do federalismo brasileiro, verifica-se que somente no final dos anos 1980, com as deliberações da Constituição Federal de 1988, tornou-se tema importante, particularmente na área das políticas sociais, ou seja, a transferência de gestão de serviços sociais, saúde, educação fundamental, habitação, saneamento básico e assistência social do governo federal para estados e municípios.

Esperava-se da descentralização, segundo Arretche (2002:26) "eficiência, participação, transparência, *accountability*", dentre outras coisas que se esperam das atividades da gestão pública.

No campo específico da saúde, a descentralização destaca-se na reestruturação dos serviços e, em consequência, na transferência de decisões e competências em relação à assistência à saúde nos níveis estadual e municipal. Todavia, este processo não ocorreu de forma homogênea no Brasil; de acordo com Ortiz (2002), os resultados da descentralização também não são homogêneos por diversas razões: dimensão continental do país, diferenças regionais e uma enorme quantidade de municípios existentes, mais de 5 mil, dos quais a maioria de pequeno porte.

Se, de um lado, o processo de descentralização apresentou avanços para o sistema de saúde, de outro existem evidências de que tenha afetado a qualidade dos serviços de assistência à saúde. Analisando a bibliografia pertinente, como Barreto Júnior e Silva (2005); Kleba (2005), em seus respectivos estudos "Reforma do sistema de saúde e as novas atribuições do gestor estadual"; e *Descentralização do sistema de saúde no Brasil*, pode-se perceber que as descrições dos pontos positivos do processo de descentralização vêm sempre acompanhadas das referidas evidências.

A descentralização político-administrativa do SUS requer "a interdependência das esferas estatais na formulação, coordenação, execução, acompanhamento, avaliação, controle e divulgação das ações, dos serviços e

do nível de saúde no território nacional (Carvalho e Santos, 1995:85)". Entretanto, a descentralização da saúde contém todos estes instrumentos de operacionalização?

A presente pesquisa tem como foco verificar o cumprimento da responsabilidade de avaliação em cada esfera estatal, numa política pública de saúde, o PSF, programa do governo federal que envolve a cogestão estadual e municipal, a fim de constatar a presença deste instrumento de operacionalização da descentralização.

O PSF surgiu para aprimorar o desenho do modelo assistencial do SUS, vem funcionando como uma estratégia de organização da atenção básica e tem demonstrado resultados satisfatórios. É viabilizado por intermédio de equipes de saúde cujas características do processo de trabalho estão previstas na Portaria nº 648/2006. Ponto importante contemplado pela referida portaria foi a redefinição das responsabilidades de cada nível de governo no PSF, porém mantendo conjunta a responsabilidade pela avaliação do desenvolvimento e do desempenho do programa.

Esta corresponsabilidade na avaliação do programa, certamente, decorre do fato de que o PSF só funcionará bem em um sistema integrado de serviços de saúde que envolva ações coordenadas nos três níveis de governo: "[...] se a oferta dos serviços de atenção primária é de responsabilidade inequívoca dos municípios, as condições para que essa oferta se dê, com oportunidade e com qualidade, deve ser compartilhada pelos governos federal, estaduais e municipais" (Mendes, 2002:54).

Somente por meio da institucionalização da avaliação poder-se-ia ter um instrumento importante para a tomada de decisão no âmbito das políticas sociais. Thereza Lobo (2001) esclarece que tal institucionalização vai demandar determinada capacidade institucional não totalmente disponível na administração pública:

[...] Está se falando da capacitação de pessoal, treinamento mesmo, para ordenar e utilizar resultados advindos da avaliação; do desenvolvimento de estratégias, métodos e técnicas específicas para atender a situações diferenciadas; da definição sobre quem faz o quê.

Tem sido levantada a possibilidade de criação de unidades próprias dentro das diversas estruturas organizacionais com a função de coordenar o processo de avaliação dos programas (p. 78).

No caminho da institucionalização da avaliação, o Ministério da Saúde, no ano de 2005, através da Coordenação do Acompanhamento e Avaliação da Atenção Básica, almejando a superação do enfoque burocrático e punitivo dos processos avaliativos, realizou um estudo acerca da avaliação em saúde no Brasil, considerando o papel dos gestores federal, estadual e municipal.

Entretanto, nas três esferas, constatou processos de avaliação incipientes; pouco incorporados às práticas dos serviços de saúde; com caráter mais prescritivo, burocrático e punitivo que subsidiário do planejamento e gestão; e que não se constituem, ainda, em instrumento de suporte ao processo decisório nem de formação dos sujeitos que deveriam estar envolvidos (Ministério da Saúde, 2005).

Desta forma, mesmo com o desenvolvimento de novas metodologias de avaliação de políticas e programas, objetivando não apenas demonstrar a efetividade e os resultados, mas melhorar a qualidade dos serviços para atender às necessidades do mercado, cada vez mais se torna imprescindível implementar atividades de avaliação contínuas e intervir de forma específica para subsidiar os gerentes a tomar decisões acertadas.

Objetivo

Analisar a descentralização das políticas sociais com base na verificação do cumprimento da responsabilidade de avaliação pelas esferas estatais de uma política pública de saúde de nível federal que envolve a cogestão estadual e municipal, tendo como foco o PSF no município de Correia Pinto (SC), em 2006.

Método

Para atingir os objetivos propostos, adotou-se como metodologia de pesquisa a bi-

bliográfica e, como base metodológica, a pesquisa quantitativa e qualitativa na construção e análise dos dados.

O aporte metodológico quantitativo foi utilizado para verificar a existência de supervisão e controle sobre os dados produzidos, uma vez que a inexistência desta forma de acompanhamento dos dados comprometeria a própria confiabilidade das informações geradas e, em consequência, a avaliação do programa. Esta análise foi realizada através dos dados constantes nos documentos físicos como fichas e relatórios, bem como dos dados constantes nos documentos informatizados como o Sistema de Informação da Atenção Básica (SIAB).

O aporte metodológico qualitativo foi utilizado para analisar, através de entrevistas individuais e em grupo, a relação da política de saúde entre as esferas estatais, bem como serviu de referência para leitura e análise dos dados.

Quanto às técnicas de pesquisa, realizou-se um levantamento de dados que consistiu em pesquisa bibliográfica e de dados documentais do órgão público, bem como foi realizada entrevista em grupo com as enfermeiras das equipes e digitadora do SIAB, para verificar como se efetivam os trabalhos de rotina de preenchimento das fichas A (cadastro familiar), B (acompanhamento gestante, hipertensão, diabetes, tuberculose e hanseníase), C (acompanhamento crianças), D (registro de atividades, procedimentos e notificações); e relatórios SSA2, SSA4 (situação de saúde e acompanhamento das famílias), PMA2 e PMA4 (produção e marcadores para avaliação) do SIAB no PSF, com o fim de analisar os aspectos decorrentes da forma como ocorrem os cadastramentos, o preenchimento de todas as fichas e relatórios e a existência de supervisão e controle sobre os dados produzidos.

Ainda, foram realizadas entrevistas individuais com os responsáveis pela avaliação do programa nas três esferas estatais. No município, com a coordenadora do PSF; no estado, com a coordenadora da Secretaria Regional de Saúde e com o gerente do Departamento da Atenção Básica da Secretaria Estadual de Saúde; e na esfera federal, com a coordenadora de Acompanhamento e Avaliação do Departamento de Atenção à

Saúde do Ministério da Saúde, para verificar como os dados do SIAB são avaliados pelas esferas estatais e quais foram suas intervenções, a fim de confirmar ou corrigir as ações.

Tais atores foram escolhidos porque têm a responsabilidade de conduzir a avaliação dos programas nas esferas que se pretende estudar, o que torna possível apreender a visão dos atores envolvidos diretamente no processo de avaliação do Programa PSF. Ademais, as entrevistas permitiram complementar e esclarecer as características e discrepâncias observadas nos dados do programa lançados por intermédio do SIAB.

As perguntas referiram-se, diretamente, tanto ao processo de avaliação como ao acompanhamento/monitoramento e à cooperação técnica, requisitos essenciais para o exercício da avaliação. Fundamentaram-se no disposto na Lei nº 8.080/90 e na Portaria nº 648/2006, sendo adaptadas de acordo com o nível de responsabilidade de cada esfera estatal no âmbito da política da saúde, levando em consideração que as três esferas têm responsabilidade conjunta pela avaliação.

Respeitaram-se os preceitos éticos de pesquisa envolvendo seres humanos, uma vez que foram elaborados termos de autorização para divulgação do inteiro teor das informações coletadas, os quais foram assinados de livre-concordância pelos participantes. As entrevistas foram previamente agendadas, devidamente gravadas e ocorreram nos ambientes de trabalho dos atores escolhidos, que foram identificados apenas pelo cargo que ocupam.

Análise e discussão dos resultados

Preenchimento das fichas e relatórios e lançamento no SIAB

Os dados obtidos com a entrevista em grupo e com a análise dos documentos físicos e informatizados revelam a falta de supervisão e controle dos dados produzidos no município. Uma das evidências constatadas refere-se à disparidade entre os dados

preenchidos pelos profissionais das equipes nas fichas e relatórios físicos e aqueles constantes dos documentos emitidos por intermédio do SIAB.

A informação prestada pelas enfermeiras, de que as agentes comunitárias de Saúde (ACS) não utilizam as fichas B e C de acordo com a orientação do manual do SIAB, por entenderem "que se trata de muito papel", contraria recomendação do Ministério da Saúde.

Outra informação colhida na entrevista em grupo foi a de que a ficha A é entregue pelo ACS diretamente para a digitadora do programa para alimentação do SIAB, antes de ser encaminhada para sua coordenadora para análise, evidenciando que é possível que os dados do instrumento alimentem o SIAB sem que a coordenadora os analise.

Pesquisa similar realizada por Laprega e Silva (2005), apresentada no artigo "Avaliação crítica do Sistema de Informação da Atenção Básica (SIAB) e sua implantação na região de Ribeirão Preto, São Paulo, Brasil", traz resultados semelhantes, especificamente a constatação de que a maioria dos profissionais das equipes reclama do excesso de fichas usadas em sua rotina de trabalho e que os dados do relatório PMA2 são digitados diretamente no programa de computador.

Neste sentido, diante das evidências, caberia uma discussão acerca de possíveis reformulações no sistema, para uma melhor adaptação ao trabalho das equipes.

Constata-se, ainda, na análise dos dados referentes ao relatório PMA2 e dos dados lançados no SIAB, no ano de 2006, quanto ao número de atendimentos médicos e de enfermagem, nas prioridades diabetes, hipertensão, puericultura e pré-natal, que estas são as prioridades de maior prevalência nas áreas de abrangência e, de acordo com o programa, apresentam grupos e segmentos populacionais em situação de maior vulnerabilidade; que a prioridade pré-natal, no mês de abril de 2006, apresentou 98 atendimentos médicos e de enfermagem, segundo o relatório PMA2; todavia, a mesma prioridade apresentou 68 atendimentos no lançamento do SIAB.

Da mesma forma, as prioridades puericultura e pré-natal apresentaram no mês de agosto, respectivamente, 61 e 104 atendimentos no relatório PMA2, e 92 e 82 atendimentos no lançamento do SIAB. Ainda, to-

das as prioridades elencadas no parágrafo anterior apresentaram, no mês de setembro, respectivamente, 16, 43, 35 e 69 atendimentos no relatório PMA2, e 14, 31, 23 e 102 atendimentos no lançamento do SIAB.

Considerando que os dados informados no SIAB referem-se à consolidação dos dados constantes do Relatório PMA2, eles deveriam coincidir, cumprindo-nos ressaltar uma deficiência no sistema de monitoramento do programa no que se refere à conferência dos dados, o que, por sua vez, dificulta a confiabilidade das informações obtidas.

Esta deficiência pode ainda ser verificada se analisarmos os dados informados à Secretaria Regional de Saúde no ano de 2006, referentes ao número de cadastrados no programa nas mesmas prioridades, nos meses de outubro a dezembro. Constatou-se que o mês de novembro, se comparado ao mês de outubro, apresentou uma considerável queda em todas as prioridades, equivalente a 25,1%. Chama a atenção o fato de que os dados voltaram ao mesmo parâmetro no mês de dezembro.

A constatação da não-intervenção - diante de uma considerável queda de 25,1% no número de cadastrados no mês de novembro em relação aos cadastrados do mês de outubro em todas as prioridades analisadas - leva-nos a questionar como seria possível, por exemplo, que pessoas diabéticas, repentinamente, deixassem de ser diabéticas, ou simplesmente desaparecessem. Certamente, a resposta estaria num erro de registro.

Pode-se dizer, então, que a falta de supervisão e controle dos dados produzidos, devidamente demonstrada na constatação de não-preenchimento das fichas de acordo com a determinação do manual de orientação do SIAB; encaminhamento de fichas para alimentação do SIAB sem a devida análise da coordenadora do programa; erro de digitação dos dados previstos no relatório PMA2 no momento da alimentação do SIAB; e erro no registro dos cadastrados, compromete a própria confiabilidade das informações geradas, razão pela qual merece maior atenção por parte dos responsáveis pelo monitoramento dos dados no município, uma vez que somente uma melhoria na fidelidade da produção dos dados permitirá a avaliação da efetividade do programa.

É preciso que se criem condições favoráveis para a qualificação dos dados na composição do sistema de monitoramento. Condições que simplifiquem e proporcionem a organização dos procedimentos de coleta e tratamento dos dados em todos os ciclos da implementação.

Relações intergovernamentais

Quanto à relação existente entre os níveis de governo, pode-se começar pela constatação que diz respeito aos dados de acompanhamento dos ACS em relação aos cadastrados no programa. Analisando os dados informados à Secretaria Regional de Saúde no ano de 2006, referentes ao número de cadastrados, número de acompanhamentos realizados pelos ACS e número de atendimento médico e de enfermagem nas mesmas prioridades, pode-se perceber que o número de cadastrados e acompanhados pelos ACS repetiram-se em todos os meses do ano, cabendo-nos ressaltar que é muito difícil - embora, obviamente, não seja impossível - que tais dados correspondam à realidade.

Uma das razões para uma cobertura de acompanhamento em 100%, talvez esteja no fato de que, além da composição das equipes e do preenchimento de todos os dados, é a cobertura através da consolidação da ficha A o dado analisado pelo Ministério da Saúde para liberação dos recursos. A preocupação reside no fato de os municípios buscarem, prioritariamente, atingir a cobertura exigida para recebimento do recurso em detrimento da qualidade do programa. Esta situação pode ser verificada se analisarmos um dado que não é requisito para liberação dos recursos, que é o caso do número de atendimentos médicos e de enfermagem, em relação ao número de cadastrados no programa.

Analisando o número de atendimentos médicos e de enfermagem, verifica-se que, em algumas prioridades, os atendimentos são realizados em número muito inferior ao de cadastrados no programa, demonstrando que os atendimentos não correspondem às recomendações dos órgãos competentes. De acordo com as condições clínicas do pacien-

te, a Sociedade Brasileira de Hipertensão recomenda seu seguimento conforme o valor de pressão arterial encontrado, variando da intervenção imediata (hipertensão grave) à intervenção anual (pressão arterial normal). Em relação a *diabetes mellitus*, a Sociedade Brasileira de Diabetes recomenda avaliação a cada três ou quatro meses para pacientes estáveis e com controle satisfatório.

No que se refere à prioridade diabetes, temos que, em 2006, foram realizados 533 atendimentos para uma média de 295,6 pessoas cadastradas. Matematicamente: $533/295,6 = 1,8$ atendimentos/cadastro. Assim, comparando-se este número com a referência estabelecida pela Associação Brasileira de Diabetes, pode-se dizer que este se encontra, praticamente, 50% abaixo do que representaria a melhor hipótese, ou seja, de 3 a 4 consultas. Cabe salientar que, por se tratar de um dado estatístico médio, pode existir cadastrado que tenha sido acompanhado em 3 ou 4 consultas/ano.

Quanto à prioridade hipertensão, tem-se que, em 2006, foram realizados 1.116 atendimentos para uma média de 1.065,3 pessoas cadastradas. Matematicamente: $1.116/1.065,3 = 1,1$ atendimentos/cadastro. Assim, se considerarmos que todos os casos de atendimento foram de pressão arterial normal, poderíamos de forma mediana ponderar que, nesta prioridade, o município estaria dentro dos padrões estabelecidos pela Associação Brasileira de Hipertensão. No entanto, é muito difícil – embora, obviamente, não seja impossível – que todos os cadastrados na prioridade hipertensão tenham pressão arterial normal.

Estudos realizados com o intuito de subsidiar a melhoria da cobertura e da adesão dos pacientes com diabetes e hipertensão como “Avaliação da assistência ao paciente com diabetes e/ou hipertensão pelo Programa Saúde da Família do Município de Francisco Morato, São Paulo, Brasil”, desenvolvido no Núcleo de Investigação e Estudos em Epidemiologia de São Paulo (2006), mostram que não é suficiente divulgar o nome e o endereço da equipe de saúde, sendo necessário um esforço agressivo para aumentar a utilização dos serviços.

Como vimos, o número de atendimentos médicos e de enfermagem no município de

Correia Pinto encontra-se abaixo do esperado, no mínimo em relação à prioridade diabetes, demonstrando que os atendimentos não correspondem às recomendações dos órgãos competentes. Sobre esta realidade, ou as consultas não estão sendo feitas ou não estão sendo registradas corretamente, cumprindo-nos ressaltar séria omissão e a necessidade de ações que induzam a realização dos atendimentos.

De acordo com a coordenadora do PSF no município, a estratégia adotada quando os registros apontam acompanhamento menor que o número recomendado é a realização de consultas de enfermagem. No entanto, considerando que as consultas de enfermagem não substituem as consultas médicas, resta demonstrada uma inadequada forma de controle.

Quanto às demais esferas, constatou-se que não realiza análise em relação ao número de atendimento médico e de enfermagem, ante o entendimento de que a competência desta análise seria do gestor municipal.

Cabe salientar a colocação do gerente estadual no sentido de que o acompanhamento dos dados de produção não está sendo feito pelo estado em razão de “demandar muito trabalho”, bem como do fato de o sistema não apresentar nenhuma crítica sobre o número de atendimentos, “não importa se num mês há uma consulta e no outro há mil consultas”. A coordenadora de Acompanhamento e Avaliação do Departamento de Atenção à Saúde do Ministério da Saúde, para justificar a ausência desta análise por parte da esfera federal, fez menção ao conceito de autonomia de esfera de gestão no SUS, regionalização e falta de estrutura e de recursos humanos, referindo que “o monitoramento e a avaliação do Brasil inteiro cabiam em uma sala”, evidenciando a necessidade de uma melhora na estrutura e no quadro técnico.

Assim, no que se refere ao cumprimento da responsabilidade de avaliação do programa pelas esferas de governo, objetivo principal do presente trabalho, a análise dos dados demonstrou que não há avaliação na esfera municipal – primeiro, ante a confirmação de que não há monitoramento nem intervenção adequados; segundo, porque, ao descrever como é feita a avaliação do programa, a coordenadora deste no município referiu como a

avaliação "deveria" ser feita; terceiro, pela inexistência de dados físicos e informatizados na Secretaria de Saúde do Município; e quarto, porque o município não cumpriu o que havia proposto no projeto de implantação do programa nem no Plano Municipal de Saúde para desenvolvimento do processo de avaliação, ou seja, não existem relatórios de pesquisa com os usuários, bem como não há reuniões entre as equipes do PSF da região, nem avaliações do sistema de informação.

Na esfera estadual, representada primeiramente pela Secretaria Regional de Saúde, pode-se verificar que a descrição da avaliação é a mesma do monitoramento, razão pela qual se evidencia a falta de avaliação dos dados, havendo mesmo confusão entre monitoramento e avaliação.

Em decorrência de a atividade de monitoramento ser considerada atividade de avaliação, "a correção ad-hoc dos rumos de um plano acaba sendo considerada como atividades de aprimoramento do próprio programa, mesmo quando não ocorrem modificações de conteúdo, metodologia e adequação (Faria, 2001:47)", o que, por sua vez, pode resultar em prejuízo ao andamento do programa.

Outra constatação refere-se ao modo de realização das supervisões, citadas como forma de avaliação, realizada semestralmente. Analisando os registros do município junto à Secretaria Regional de Saúde, atestou-se que, durante o período em que a coordenadora estava respondendo pelos trabalhos, somente duas supervisões foram feitas. Portanto, as supervisões não ocorrem, nem ocorreram semestralmente, bem como há equipes que não receberam nenhuma supervisão. Ainda, observou-se falta de comprometimento da Secretaria Regional de Saúde com a qualidade do programa no fato de a coordenadora referir que tem conhecimento de que "muitas vezes os dados são jogados no sistema", porém "não pode interferir".

Ademais, a utilização das secretarias regionais não se tem mostrado efetiva em outras regiões, como no oeste catarinense: "as Regionais têm sido utilizadas muitas vezes como um instrumento de negociação política, de acordo com os interesses do partido que está no poder, inviabilizando a condução de saúde da região" (Kleba, 2005:329).

Na segunda representação da esfera estadual, Departamento da Atenção Básica, constatou-se que os procedimentos adotados são referentes ao monitoramento e, ainda, como o próprio coordenador declarou, "poucas são as ações de monitoramento." Sobre a avaliação, tem-se que não houve nenhuma do PSF, constatação esta corroborada pelas palavras do gerente: "o Estado ainda não fez nenhuma avaliação do PSF".

No que se refere à esfera federal, ficou evidenciada a existência de avaliações que demonstraram, de acordo com a coordenadora, principalmente, que o modelo de Saúde da Família é mais eficaz que o modelo de Atenção Comum, razão pela qual restou indicado que se deve continuar. Todavia, esta avaliação foi realizada em municípios com mais de 100 mil habitantes, o que não é o caso do município de Correia Pinto e da maioria dos municípios brasileiros, que são de pequeno porte e não possuem capacidade de gerir suas políticas sociais.

Portanto, diante desta situação e da declaração da coordenadora, de que "o Ministério da Saúde se baseia na capacidade de gestão dos estados e municípios", pode-se entender por que o processo de avaliação não está acontecendo. O município não possui condições de gerir sua própria política social, o Ministério da Saúde baseia-se na capacidade de gestão dos municípios, a consequência, é a delegação de competência entre as esferas ocasionando a não-realização do instrumento de operacionalização da descentralização político-administrativa do SUS, no caso, a avaliação do programa.

Enfim, como se pôde perceber, nas esferas municipal e estadual, o programa não foi avaliado de nenhuma forma, ficando o resultado da avaliação por conta daquela realizada pelo Ministério da Saúde, embora não abrangesse o município estudado. Portanto, considerando a declaração da coordenadora do município de que não existe retorno dos dados, pode-se dizer que ela afirma que no município de Correia Pinto não se sabe como o programa está se desenvolvendo, se as ações estão dando bons ou maus resultados.

Outra questão é a do papel das esferas regional/estadual e federal como indutoras da operacionalização da avaliação nas esferas municipais. Neste trabalho, buscou-se iden-

tificar quais as medidas adotadas pelas referidas esferas para induzir a existência da avaliação na esfera municipal.

Na esfera regional/estadual não foi encontrada nenhuma medida para induzir a operacionalização da avaliação no município. Já na esfera federal, notou-se um aspecto positivo, a existência dos projetos: Planos Estaduais de Monitoramento e Avaliação e Avaliação da Melhoria da Qualidade junto ao município (AMQ). No entanto, considerando que o Projeto AMQ foi colocado à disposição em 2005 e que até a presente data o município não aderiu a ele, compete-nos questionar a suficiência da capacidade de indução.

Considerações finais

A pesquisa evidenciou, como ponto principal, a clara delegação de competências entre as esferas, no sentido de se atribuir a responsabilidade pelo acompanhamento e avaliação dos dados de produção e do programa à esfera municipal, ocasião em que nenhuma delas realizou a avaliação. Suas atividades pautaram-se na consolidação dos dados, análise da cobertura, correção de erros de digitação ou de composição das equipes, ou seja, ações de monitoramento, prejudicando sobremaneira o processo de tomada de decisão. De modo que, além da necessidade da realização de um planejamento estratégico nacional do SUS por todas as esferas, é preciso que se clarifique a divisão de competências, a fim de que cada esfera entenda qual seja sua real atribuição.

Cabe lembrar que, embora, caiba ao município a responsabilidade de prestar atendimento à população, e à União e aos estados a cooperação técnica e financeira necessária ao desempenho desta função, na realidade, estas não prestaram o suporte necessário, em descumprimento à previsão de corresponsabilidade entre as esferas.

Diante destas constatações, pode-se dizer que a descentralização político-administrativa do SUS, no que se refere à responsabilidade de avaliação das ações e serviços de saúde, não tem acontecido com interdependência entre as esferas estatais, bem como não contém todos os seus instrumentos de operacionalização.

Em nossa avaliação, a esfera federal deve fortalecer sua capacidade institucional e administrativa, suas estratégias de indução, sua função regulatória e de acompanhamento, a transferência de cooperação técnica, a fim de dotar o município de capacidade institucional.

Da esfera estadual, esperam-se um maior comprometimento com a melhoria na qualidade dos serviços prestados, um maior empenho na organização e no desenvolvimento das áreas municipais de saúde e, principalmente, que garanta o suporte necessário para sustentar o processo de descentralização.

Da mesma forma, é chegada a hora do comparecimento efetivo do poder público municipal na implementação de um Sistema de Controle e Avaliação, através da criação de uma unidade própria no âmbito da Secretaria Municipal de Saúde, com a função de coordenar o processo de avaliação dos programas e com pessoal capacitado e treinado para monitorar, avaliar e utilizar os resultados advindos da avaliação. Ainda, o município deve aderir a projetos de autoavaliação, como o Avaliação para Melhoria da Qualidade – AMQ, do Ministério da Saúde.

Sem estas decisões, que se impõem aos gestores públicos, é pouco provável que a descentralização alcance resultados positivos e que se consiga eficiência nas atividades da gestão pública. O caminho para que a descentralização seja reconhecida como uma estratégia necessária para garantia da melhoria na assistência às demandas locais depende de uma atuação conjunta das esferas, da elaboração de políticas públicas que produzam resultados reais para a sociedade.

Referências bibliográficas

- ARRETICHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais, *Educ. Soc.* nº 80. Campinas, 2002, pp. 25-48.
- BARRETO JUNIOR, Francisco Irineu e SILVA, Zilda Pereira da. Reforma do sistema de saúde e as novas atribuições do gestor estadual, *São Paulo em Perspectiva*, nº3. São Paulo, jul. 2004, pp. 47-56.
- CARVALHO, Guido Ivan de e SANTOS, Lenir. *Sistema Único de Saúde: comentários à Lei Orgânica da Saúde (Lei 8.080/90 e Lei 8.142/90)*. São Paulo: HUCITEC, 1995.
- FARIA, Regina M. Avaliação de programas sociais: evoluções e tendências, in Rico, Elizabeth Melo (org.), *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2001, pp. 41-49.
- KLEBA, Maria Elisabeth. *Descentralização do sistema de saúde no Brasil: limites e possibilidades de uma estratégia para o empoderamento*. Chapecó: Argos, 2005.
- LOBO, Thereza. Avaliação de processos e impactos em programas sociais: algumas questões para reflexão, in Rico, Elizabeth Melo (org.), *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2001, pp. 75-84.
- MENDES, Eugênio Vilaça. *A atenção primária à saúde no SUS*. Fortaleza: Escola de Saúde Pública do Ceará, 2002.
- MINISTÉRIO DA SAÚDE. Relatório 2005. Brasília, 2005, mimeo.
- ORTIZ, Lúcia. Descentralização e a municipalização da saúde, *Com Ciência*, nº 36. Campinas, out. 2002, pp. 1-4. Disponível em <<http://www.comciencia.br?reportagens/publicas/pp06.htm>>. Acesso em 8/9/2008.
- PAIVA, Daniela Cristina Profitti de; BERSUSA, Ana Aparecida Sanches; ESCUDER, Maria Mercedes L. Avaliação da assistência ao paciente com diabetes e/ou hipertensão pelo Programa Saúde da Família do Município de Francisco Morato, São Paulo, Brasil, *Caderno de Saúde Pública*, vol. 22. Rio de Janeiro, fev. 2006, pp. 377-85. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/csp/pdf>. Acesso em 15/4/2007.
- SILVA, Anderson Soares da e LAPREGA, Milton Roberto. Avaliação crítica do Sistema de Informação da Atenção Básica (SIAB) e de sua implantação na região de Ribeirão Preto, São Paulo, Brasil, *Caderno de Saúde Pública*, vol. 21. Rio de Janeiro, nov. 2005, pp. 1.821-828. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/csp/pdf>>. Acesso em 15/4/2007.

Résumé: Le thème de cet article se concentre sur l'analyse de la décentralisation des politiques sociales, en essayant d'incorporer des éléments à la réflexion au sujet de leurs limites et potentialités. L'étude a pris comme objet empirique de recherche la vérification de l'exécution de la responsabilité d'évaluation du Programme Santé de La Famille du district municipal de Correia Pinto (SC) par les trois sphères de l'État. Les données ont été prises au Bureau Municipal de Santé, concernant l'année 2006, dans les documents physiques, comme par exemple des registres et des rapports, les documents informatisés, comme par exemple le Système d'Information de l'Attention de Base (SIAB) et à travers les entrevues individuelles et dans le groupe. Les recherches ont démontré qu'il n'existe l'évaluation du programme dans les sphères municipale et de l'état, aussi bien qu'il est restreint dans la sphère fédérale, dans le refus de consentement à la prévision légale de responsabilité commune parmi les sphères, ce qui montre la nécessité d'amélioration de la structure de la décentralisation, qui ne se réalise pas de manière complète.

Mots clés: décentralisation; politiques publiques; Programme Santé de la Famille.

Resumen: El tema de este artículo se centra en el análisis de la descentralización de las políticas sociales, intentando incorporar elementos a la reflexión sobre sus límites y potencialidades. El estudio tomó como objeto empírico de investigación la verificación del cumplimiento de la responsabilidad de evaluación del Programa Salud de la Familia del municipio de Correia Pinto (SC) por las tres esferas estatales. Los datos fueron recolectados en la Secretaría Municipal de Salud, referentes al año 2006, en los documentos físicos, como fichas e informes, documentos informatizados como el Sistema de Información de la Atención Básica (SIAB) y a través de entrevistas individuales y en grupo. La investigación demostró que no existe evaluación del programa en las esferas municipal y estatal, de la misma manera que es restringida en la esfera federal, no cumpliendo la previsión legal de responsabilidad común entre las esferas, evidenciando la necesidad de maduración de la estructura de la descentralización, que no ocurre de forma completa.

Palabras-clave: descentralización; políticas públicas; Programa Salud de la Familia.

Como as pessoas com deficiência avaliam as políticas públicas de saúde no Ceará¹

Disabled people's evaluation concerning the public policies on health in Ceará

Como las personas minusvalidas evaluan las políticas públicas de salud en Ceará

Ce que pensent les handicapés en ce qui concerne les politiques publiques de la santé au Ceará

*Antonia Félix de Sousa**
*Maria de Nazaré de Oliveira Fraga***

Resumo: Nas décadas recentes, a situação das pessoas com deficiência entrou em evidência no Brasil, exigindo respostas do Estado por meio da adoção de políticas públicas para este segmento. A pesquisa objetivou investigar como essas pessoas avaliam as ações que lhes dizem respeito no âmbito das políticas públicas de saúde no Ceará e se tais ações possibilitam sua autonomia e inclusão social. Foi realizada em Fortaleza-CE, de julho de 2003 a janeiro de 2004, utilizando questionário e entrevistas. A maioria dos sujeitos diferencia-se do conjunto das pessoas com deficiência no Brasil, pois tem maior escolaridade e trabalha. Os sujeitos avaliaram os serviços como precários, os espaços físicos inacessíveis e os profissionais despreparados. Ficou constatado que, no Ceará, ainda não se concretizaram os princípios preconizados pela política nacional para este setor. Sendo assim, as políticas públicas que lhes dizem respeito adotam medidas pontuais e mais limitam do que impulsionam sua autonomia e inclusão social.

Palavras-chave: saúde do portador de deficiência; avaliação; políticas públicas; saúde.

Abstract: In recent decades the situation of the disabled people has been brought to light in Brazil, which required from the government members the adoption of public policies towards this segment. The research aimed to investigate how these people evaluate the actions representing the public policies on health in Ceará that apply to them, as well as if such actions make possible their autonomy and social inclusion. It was developed in Fortaleza-CE from July 2003 to January 2004, and the material used were questionnaires and interviews. In Brazil, most individuals differ from people with disability, since they study more and work. The services provided to these people were evaluated as precarious, the physical spaces as inaccessible, and the professionals as unprepared. The research found that in Ceará the aims established by the national policies to this segment have not yet been reached. Thus, the public policies that apply to them suggest insufficient measures and create limits more than they motivate their autonomy and social inclusion.

Keywords: health of people with disability; evaluation; public policies; health.

* Historiadora, mestre em avaliação de políticas públicas, coordenadora do Programa de Educação do Projeto Dom Helder Camara - Sdt/Mda/Fida. E-mail: antonia@dom.gov.br

** Enfermeira, doutora em enfermagem, professora do Curso de Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas da UFC. E-mail: mnofraga@ufc.br

Introdução

No Brasil, até meados do século XX, não havia um modelo de saúde que atendesse a todos. Sempre predominou a precariedade dos serviços. Inicialmente, tudo que dizia respeito à população pobre ficou sob os cuidados de instituições filantrópicas. As demais pessoas contratavam serviços médicos existentes, ou então recorriam a curandeiros, parteiros e outros curiosos (Andrade, 2001).

No decorrer do século XX, o sistema de saúde brasileiro transitou do sanitarismo camponês para o modelo médico assistencial privatista, até chegar, nos anos 1980, ao projeto neoliberal (Mendes, 1995).

Para substituir o modelo em vigor, com o processo de industrialização, surgiu a assistência médica da previdência social, que visava preservar intacta a capacidade produtiva do trabalhador. A iniciativa serviu de base para a hegemonia do modelo médico privatista, na década de 1970, com o Estado figurando como seu grande financiador através da previdência (idem, op. cit.).

Com o início da abertura política, nos anos 1980, ganhou espaço o movimento da reforma sanitária, que se fortalecia liderado por intelectuais da saúde coletiva que, em conjunto com os movimentos populares e sindicais, propunha a transformação do sistema existente, que se encontrava em crise financeira e organizativa, por conta da recessão econômica e da insatisfação dos trabalhadores de saúde diante da irracionalidade do modelo vigente, entre outras razões.

Frente às demandas visibilizadas pelos novos atores do processo de democratização, desencadeou-se forte movimento social pela universalização do acesso e pelo reconhecimento da saúde como direito universal e dever do Estado (Brasil, 2002a).

Como um dos pontos culminantes do grande processo de lutas e de organização popular que se concentraram principalmente nas décadas de 1980 e 1990, realizou-se a VIII Conferência Nacional de Saúde, em 1986 (Andrade, 2001). Ela apontou para a necessidade de garantir os princípios da universalização do acesso e da integralidade da atenção à saúde (Brasil, 2002).

Como consequência, os princípios ali definidos, bem como a determinação do Estado

como responsável pela provisão das ações e serviços necessários à garantia desse direito, foram incorporados ao texto da Constituição de 1988 (Brasil, 2002).

O artigo 198 da Constituição Federal, em seu parágrafo único, formaliza o novo modelo de assistência à saúde que passa a denominar-se Sistema Único de Saúde (SUS) (Brasil, 1989).

O processo enfatizava o respeito aos direitos humanos, entre os quais se inclui o direito à assistência em saúde, os direitos de diversos setores excluídos, entre outros aspectos que marcaram profundamente o final do século XX. Neste contexto, a situação vivenciada pelas pessoas com deficiência emergiu como um movimento que passou a problematizar suas questões para inseri-las na arena política.

Este movimento específico representa um esboço de modificação no modo como, historicamente, a sociedade lida com as pessoas com deficiência, transitando da fase caritativa ou tradicionalista para a reabilitatória, até a atual, que está se consolidando como fase de autonomia.

Ressalte-se que o que vem ocorrendo no Brasil, de alguma forma, insere-se no contexto internacional, pois já em 1975 a Organização das Nações Unidas (ONU) aprovou a *Declaração dos direitos das pessoas deficientes* (São Paulo, 2004). Em 1997, a Organização Mundial de Saúde (OMS) fixou princípios enfatizando o apoio aos contextos ambientais e às potencialidades, ao invés de à valorização das incapacidades e das limitações das pessoas com deficiência (Brasil, 2003).

O Brasil publicou em 1999 o Decreto nº 3.298 que regulamenta a Lei nº 7.853 de 23/10/89, formalizando a política nacional para integração da pessoa portadora de deficiência (Brasil, 1999). Tal política anuncia como propósito reabilitar a pessoa com deficiência em sua capacidade funcional e de desempenho humano – de modo a contribuir para sua inclusão plena em todas as esferas da vida social – e proteger a saúde deste segmento populacional, bem como prevenir agravos que determinam o aparecimento de deficiências. Este documento indica a necessidade de articularem-se setores governamentais e não governamentais, visando igualdade de oportunidades entre as pessoas com deficiência e as demais pessoas (Brasil, 2002).

No âmbito nacional, no tocante à política de saúde, estão dadas as condições constitucionais e jurídicas para atender às pessoas com deficiência na perspectiva da inclusão social, embora, na prática, muito ainda esteja a desejar.

No Ceará, até 2002, a Secretaria de Saúde dispunha de um programa de apoio à pessoa com deficiência que desenvolvia algumas ações de caráter informativo e de humanização da atenção dada a essas pessoas, como elaboração de cartilhas temáticas e treinamentos para supervisores de agentes comunitários de saúde e outros profissionais (Ceará, 1997b, s/p). Neste mesmo setor funcionava também um serviço de dispensação de órteses, próteses e outros auxílios para essas pessoas (Ceará, 2002), mas os recursos desta rubrica eram modestos e não atendiam às necessidades existentes.

Em 2002, um manual divulgou as diretrizes para a dispensação de órteses, próteses e meios auxiliares de locomoção no Sistema Ambulatorial do Estado do Ceará (SAI) do Sistema Único de Saúde (SUS) (Ceará, 2002). Embora no manual a Portaria nº 818 de 2001 seja referida como a norma que aponta para a organização da assistência à pessoa com deficiência em serviços hierarquizados e regionalizados, é necessário enfatizar que essa iniciativa da Secretaria de Saúde está longe de corresponder à complexidade do que está previsto na Lei nº 7.853/89.

Portanto, mesmo após três anos da lei que regulamentou a Política Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, ainda não haviam sido implementados no Ceará serviços que garantissem o que está previsto na legislação específica.

Outro indicador desta realidade problemática é o fato de que, por ocasião da coleta de dados desta pesquisa, a organização dos serviços de reabilitação física se concentrava, e ainda se concentra, em apenas dois municípios cearenses: Fortaleza e Iguatu. Apenas estes dispunham de unidades de referência em reabilitação da pessoa com deficiência cadastradas no SUS.

Vale ressaltar que, quando da submissão deste trabalho para publicação, em agosto de 2008, a Secretaria de Saúde do Ceará (SESA), por intermédio da Coordenadoria de Políticas e Atenção à Saúde, informou que os municípios de Maracanaú, Juazeiro do Norte e Crato en-

contram-se com suas unidades de reabilitação em processo de organização para cadastramento e homologação junto ao Ministério da Saúde. Foi informado que já havia oito unidades de reabilitação autidiva em funcionamento no Ceará, sendo sete em Fortaleza, uma em Cascavel e outra em Juazeiro do Norte. Através do Decreto Governamental nº 29.150 de janeiro de 2008, foi implantado Núcleo de Atenção Especializada – NUESP, que funciona como um grupo de trabalho voltado para a atenção à pessoa com deficiência. Definem-se como suas funções: elaborar, adequar e manter atualizadas normas e diretrizes para a organização de atenção especializada em todos os ciclos de vida; orientar e apoiar as coordenadorias regionais de saúde nessa questão específica; elaborar e acompanhar programações orçamentárias.

Vale salientar que existe também em Fortaleza o Centro de Reabilitação Sarah Kubitschek, que tem como gestora a Associação das Pioneiras Sociais. A instituição, como as várias outras existentes no Brasil integrantes da Rede Sarah Kubitschek, mantém convênio de gestão com a União. A julgar por nossa convivência com pessoas que dependem ou dependeram em algum momento da assistência prestada no Centro Sarah de Fortaleza, as filas são longas e a espera, também. Embora o serviço seja de excelente qualidade, aparentemente o controle social das ações ali realizadas tem ínfimo significado.

Assim, a pesquisa teve como objetivos: investigar como as ações que representam as políticas públicas de saúde para as pessoas com deficiência no Ceará refletem-se na vida dessas pessoas e se tais ações estão estruturadas de modo a possibilitar sua inclusão social; traçar o perfil socioeconômico e de saúde das pessoas com deficiência que militam nas respectivas entidades no Ceará; identificar a percepção dessas pessoas acerca das ações que consolidam a política de saúde para as pessoas com deficiência no Ceará e analisar, com base em suas descrições, a tendência dessas ações.

Metodologia

A pesquisa realizou-se na cidade de Fortaleza no período de julho/2004 a janeiro/2005. Ressalte-se que, em Fortaleza, locali-

zam-se a maioria dos equipamentos de assistência às pessoas com deficiência e suas entidades. A limitação de recursos financeiros também inviabilizou uma maior abrangência geográfica. Vale salientar que a realidade encontrada na cidade de Fortaleza retrata, de alguma forma, a situação da atenção às pessoas com deficiência nos demais municípios cearenses.

Foram identificadas 20 entidades de pessoas com deficiência. Como critérios de inclusão, optou-se por contemplar a pluralidade no que se refere ao perfil das entidades e dos sujeitos, buscando-se incluir entidades identificadas com as mais variadas concepções acerca das questões que envolvem a pessoa com deficiência e as que congregam pessoas com os mais diversos tipos de deficiência. Esta pretensão de contemplar a diversidade de entidades e de concepções fundamentou-se na argumentação de Bauer e Gaskell (2002), ou seja, na pesquisa qualitativa importa mais a variedade de opiniões sobre o tema. Deste modo, foram incluídas na pesquisa sete entidades, sendo uma de pessoas com deficiência motora, duas de pessoas com deficiência auditiva, uma de pessoas com deficiência visual e três de pessoas com qualquer tipo de deficiência.

Vale salientar que, tendo em vista as novas diretrizes geradas pela Lei nº 7.853 de 1989, pelo Decreto nº 3.298/99 e pela Resolução nº 1.060 de 2002, foram surgindo questões referentes à reorganização do atendimento, na área de saúde, às pessoas com deficiência. Era um momento de transição, o que implicou a busca de outras pessoas e/ou órgãos para obtenção de informações relativas a como este processo vinha ocorrendo.

Sendo assim, também foram entrevistados: um representante do Setor de Serviço Social da Secretaria de Saúde do Ceará, que anteriormente respondia pelo atendimento às pessoas com deficiência; um do Centro Carlos Ribeiro, da Secretaria Executiva Regional I da Prefeitura Municipal de Fortaleza, que estava habilitado, naquele momento, para atender as pessoas com deficiência na área da reabilitação; um da Comissão Interinstitucional para subsidiar as diretrizes da Política de Saúde à pessoa com deficiência no Ceará.

Os sujeitos pertencem a dois grupos: pes-

soas com deficiência, familiares e profissionais que integram as entidades que congregam pessoas com deficiência ou que prestam serviços a estas; pessoas que estiveram ou estavam à frente da gestão de entidades, órgãos públicos ou órgãos colegiados já referidos no parágrafo anterior. Para o primeiro grupo de sujeitos, foram definidos os seguintes critérios: pessoas adultas com deficiência ou não, de ambos os sexos, integrantes das respectivas entidades; profissionais que militam ou trabalham nestas entidades, tendo ou não relações de parentesco. Para o segundo grupo prevaleceu como critério o fato de estarem ocupando determinada posição naquele momento de transição para a nova política nacional de saúde para as pessoas com deficiência. Foram entrevistados 18 sujeitos, sendo 2 gestores de órgãos públicos governamentais, 1 representante de órgão colegiado, 2 técnicos de entidades que prestam serviços, 2 familiares e 11 pessoas com deficiência de ambos os sexos.

Aplicou-se um questionário para compor o perfil socioeconômico e de saúde das pessoas com deficiência incluídas na pesquisa, além da realização de entrevista semiestruturada. Para conduzir a entrevista, foi organizado um "tópico guia", instrumento composto por itens para subsidiar o entrevistador e favorecer um melhor ordenamento do seu trabalho (Bauer e Gaskell, 2002).

As entrevistas foram gravadas com o consentimento dos sujeitos. Às pessoas com deficiência auditiva solicitou-se que indicassem um intérprete da língua brasileira de sinais (LIBRAS) para atuar no momento da realização da entrevista.

Na pesquisa, foi adotada a perspectiva de avaliação, tendo o termo "avaliar" o sentido de apontar para o valor, reportar-se a um perceber que distingue, que rompe com a indiferença, que estabelece pontos de referência (Rios, 1999). Partiu-se do princípio de que, tendo em vista a concepção de saúde que está expressa no Sistema Único de Saúde, toda política pública de saúde deve promover a inclusão social.

Foram seguidos os princípios definidos pela Resolução nº 196/96, que define os padrões éticos para investigações que envolvem seres humanos, principalmente quanto à bene-

ficência, autonomia, relevância social da pesquisa e assinatura do termo de consentimento livre e esclarecido. O projeto foi submetido e aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal do Ceará.

Os dados quantitativos coletados sofreram análise percentual. As informações provenientes das entrevistas foram analisadas recorrendo-se à análise crítica do discurso (Iñiguez, 2004; Bauer; Gaskell, 2002), visando destacar as diferentes percepções dos sujeitos e a explicitar coerências e incoerências em relação a textos oficiais e outros aspectos da realidade estudada. A análise crítica do discurso foi adotada tendo em vista que a tarefa de avaliar uma política pública demandava um dispositivo que permitisse uma perspectiva de abordagem mais crítica e que problematizasse mais as questões.

Também se tomou como base o conceito de inclusão social, entendido como processo composto de transformações simples e também complexas que devem acontecer nos ambientes físicos e, essencialmente, na mentalidade das pessoas. Segundo Sassak (2003), estas mudanças grandes e pequenas devem incluir as próprias pessoas com deficiência; somente assim a sociedade prepara-se para incluir todas as pessoas na condição de cidadãos (Sassak, 2003).

A inclusão social da pessoa com deficiência pode ser favorecida, também, por iniciativas cotidianas, decorrentes da contribuição que cada pessoa pode trazer, independentemente do lugar que ocupa na sociedade (Senac, 2003). Neste sentido, uma atenção especial deve ser dada à vigilância, para evitar a reafirmação ou reprodução de modelos que reforcem estigmas e desrespeitem as diferenças como condição humana.

Resultados e discussão

Perfil dos sujeitos

As informações coletadas constituem parte dos elementos que permitiram caracterizar o perfil das pessoas com deficiência que foram sujeitos da pesquisa e indicam também

como, em determinado contexto, elas constroem seus discursos sobre a realidade que vivenciam e como, por exemplo, um gestor ou um profissional vinculado a um órgão ou instituição constrói seu discurso a respeito do mesmo tema.

Setenta por cento das pessoas entrevistadas têm nível superior concluído; portanto, enquanto integrantes de entidades que representam o segmento das pessoas com deficiência, fogem ao perfil comumente encontrado nele, em geral portadores com menor escolaridade. No Brasil, apenas 2,0% das pessoas com deficiência têm escolaridade de nível médio acima, e a maioria dos que estão no ensino médio faz cursos profissionalizantes, não universitários (Massiah, 2004).

Também 60% dos sujeitos são do sexo feminino e 40% são do sexo masculino. O resultado, quanto à relação de gênero, demonstra certo predomínio da representação política das mulheres nessas entidades. A maioria é de dirigentes das entidades, sendo esta maioria feminina, representando algo diverso do que acontece na sociedade brasileira no tocante à ocupação de cargos de direção, nos quais os homens constituem quase o dobro, no que se refere a cargos superiores no poder público, nos órgãos de interesse público e nas empresas, em relação às mulheres (IBGE, 2001).

O grupo é composto por pessoas com faixa etária predominante de 35 a 40 anos (55%), seguido pela faixa etária de 30 a 35 anos (30%) e de 20 a 25 (25%), sendo que todas elas têm até 40 anos de idade. No Brasil, é de 12% a prevalência da deficiência até 36 anos, aumentando para 20% aos 42 anos, para 37% aos 60 anos e para 70% a partir dos 75 anos (Massiah, 2004).

Isto pode ser um indicador de que pessoas com idade mais elevada não integram as entidades compostas por pessoas com deficiência, já que, tendo em vista as barreiras arquitetônicas e outras, são exigidos significativos esforços para militar em torno dessa causa. Além do mais, a presença de pessoas relativamente jovens pode estar relacionada ao fato de que, no Brasil, só em meados da década de 1980 é que surgiram entidades de pessoas com deficiência, criadas e dirigidas por elas mesmas (Sasaki, 2003).

Quanto ao estado civil, 88% das pessoas entrevistadas são solteiras e somente 12%

estão casadas. Isto representa uma diferença em relação à população em geral, na qual se pode identificar que a maioria das pessoas entre 35 e 40 anos estão casadas ou já constituíram família. Como a maioria dos sujeitos é composta por mulheres, é forçoso destacar que, se fossem casadas, tivessem filhos e trabalhando (como já o fazem) fora de casa, provavelmente disporiam de menos tempo para se dedicar a causas tão específicas. Os dados podem estar diretamente relacionados a barreiras sociais e culturais que precisam ser cotidianamente enfrentadas por estas pessoas, que tentam estabelecer laços sociais e buscam sua realização afetiva em geral e uma vida amorosa em particular.

No tocante à vida social e profissional, 80% das pessoas trabalham e 20% estudam. Das que trabalham, 80% têm vínculo empregatício e 20% são autônomas. Entre as que trabalham, 80% ganham entre um e três salários mínimos e 20% ganham entre quatro e seis salários mínimos. No Brasil, a renda mensal é de R\$ 350,00 para as pessoas que não apresentam deficiência e de R\$ 300,00 para as pessoas com deficiência (Massiah, op. cit.).

Ficou constatado que 90% dos sujeitos têm renda familiar de até cinco salários mínimos e somente 10% têm renda familiar superior a isso. Considerando este indicador, pode-se concluir que as pessoas entrevistadas com deficiência têm renda baixa, o que foi confirmado por outros indicadores: somente 18% possuem automóveis e apenas 30% moram em casa própria, enquanto os demais moram em casa alugada.

Embora a maioria dos sujeitos tenha emprego, todos sejam adultos, com escolaridade de nível médio ou superior, todos moram com familiares, demonstrando a importância do vínculo familiar para garantir-lhes certa segurança. Mesmo assim, 90% deles afirmaram ter autonomia integral na vida cotidiana; portanto, apenas 10% precisam da ajuda de outra pessoa.

Todos os entrevistados necessitam de órtese, prótese ou outro tipo de equipamento para auxílio na locomoção e autonomia, incluindo cadeiras de rodas, sendo que 40%

utilizam outros equipamentos para auxiliar na leitura, respiração ou na comunicação.

As informações acima mostram que as pessoas com deficiência que foram entrevistadas encontram-se em um patamar diferenciado em relação à maioria daquelas na mesma situação, já que têm média de escolaridade elevada, trabalham e têm relativa autonomia financeira.

Avaliação das políticas públicas de saúde

Como característica comum, os sujeitos avaliam as ações da política pública de saúde no Ceará como insuficientes para atender às demandas das pessoas com deficiência. Mesmo assim, foi possível observar nuances que distinguem, de algum modo, os discursos de um grupo em relação ao outro.

Conforme mostram os dados do Quadro 1, os discursos das pessoas com deficiência, familiares e militantes das respectivas entidades, bem como o discurso da integrante da Comissão Interinstitucional para subsidiar a política pública de saúde para as pessoas com deficiência no Ceará, praticamente não referem a ocorrência de avanços significativos ou abrangentes nos serviços que desenvolvem a política pública de saúde no Ceará. Elas ressaltam a falta de acessibilidade, agravada pela discriminação e pelo não-cumprimento ou morosidade do que está previsto na legislação. Identificam que outros estados conseguiram avançar, enquanto no Ceará isto não ocorreu de modo significativo. Também advertem que, se em Fortaleza as dificuldades são tão marcantes, então em outros municípios cearenses as condições são ainda mais precárias.

As pessoas com deficiência conseguem identificar avanços, mas apenas no tocante à ação das instituições da sociedade civil, entre as quais se incluem as entidades em que elas se congregam. Portanto, este é mais um elemento a apontar: que a atenção a esse segmento não se pauta pela integralidade e equidade, mas por uma perspectiva desarticulada, marcada pela insuficiência de recursos, o que repercute negativamente entre os interessados.

QUADRO 1 - AVALIAÇÃO DOS SUJEITOS QUANTO A ABRANGÊNCIA E IMPACTO DAS POLÍTICAS DE SAÚDE NO CEARÁ SOBRE A VIDA DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA

GRUPO I Fortaleza é assim [...] a gente procura e nada. É a quinta cidade do país e ainda tem um lado social muito precário, muito atrasado [E2]. Aqui no Ceará eu não consigo ver avanço [...] nem um hospital público acessível tem [E4]. O serviço público deixa muito a desejar [...]. Existe a discriminação [E5]. A lei assegura que nós temos direito, mas isso de fato não funciona [E8]. O Ceará ainda está muito aquém do que poderia ser feito [E9]. Eu já fui à Bahia e a Belém: são totalmente mais avançados que o Ceará [E10]. É difícil em Fortaleza, imagine no interior afora [E11]. No caso da instituição que eu trabalho, considero um tendimento muito bom, dentro do limite que se pode oferecer. A criança recebe um atendimento multidisciplinar [...] trabalhamos com métodos especializados [E14]. Não se pode generalizar, mas eu acredito que o processo de marcação, deslocamento e até se chegar ao profissional é muito doloroso, mas, quando é atendido por este, compensa tudo, porque existe profissional muito comprometido [E15].

GRUPO II Talvez o que mais tem tido êxito é a invenção da sociedade civil organizada... nessa perspectiva de transformação cultural na área da deficiência. Todas as conquistas relacionadas resultam dessas organizações. Agora, lentamente, algumas coisas estão mudando, mas, efetivamente, ainda não existe nada estruturado [E16].

A demora é o pedido, e o pessoal fica enchendo o saco. Mas é triste! Principalmente cadeira de rodas, dizemos: "Espere, é só passar este mês", porque não depende da gente [E12].

A preocupação da Secretaria e minha como técnica é que a gente vê que existe uma deficiência grande, que não dá para atender todo mundo. Nós só estamos com uma unidade em Fortaleza e em Iguatu que se habilitaram dentro da exigência, e é insuficiente [E13].

Nos discursos das pessoas que exercem cargos de gestão ou que têm função de técnicos, há contradições. Por um lado, falam de uma perspectiva teórica, como técnicos ou gestores, que aparentemente entendem o alcance do que está preconizado quanto à inclusão social e autonomia das pessoas com deficiência e demais minorias. Por outro lado, usam palavras que remetem à irritação e ao preconceito, com certo viés caritativo ou romântico. Isso indica que não apreendem toda a complexidade do problema, que exige um atendimento de reabilitação na perspectiva de inclusão social. Estas falas são representativas do modo como a sociedade compreende e aborda, predominantemente, as pessoas com deficiência. Isso é grave, na medida em que são discursos de pessoas que estão em posi-

ções decisórias frente às políticas públicas e que, pensando e agindo desta forma, tendem a manter a realidade mais do que mudá-la.

Este modo de compreender o processo de reabilitação pode estar associado ao entendimento da deficiência como um problema da pessoa, o qual exige concentração de serviços nessa pessoa. Tal percepção guarda semelhança com o modelo médico de abordagem da deficiência, anterior ao modelo de inclusão social. Esse modelo tem sido responsável pela resistência da sociedade em mudar suas estruturas e atitudes para incluir as pessoas portadoras de deficiência e/ou pessoas que sofrem outras formas de discriminação (Sasaki, 2003).

De qualquer modo, os discursos, principalmente aqueles das pessoas com deficiência,

indicam que a perspectiva de uma sociedade inclusiva no Ceará quase inexistente em espaços públicos e, quando se trata do espaço público estatal, ela não é perceptível.

A modernização administrativa do Ceará não resultou em avanços na qualidade nem na intensidade dos serviços de saúde nos últimos dez anos, mas reduziu em 15% o número de leitos para atendimento a pacientes do SUS. Nas Unidades de Tratamento Intensivo, o caso é ainda mais grave. Segundo os parâmetros da Organização Mundial de Saúde (OMS), devem existir de dois a quatro leitos hospitalares para cada mil habitantes, com os leitos de UTI representando entre 5% a 10% do total. Assim, o ideal era que Fortaleza tivesse 836 leitos de UTI. Na prática, a cidade só tem 158, em hospitais privados, e 168 em hospitais públicos, pouco mais de um terço do necessário (Bruno; Farias; Andrade, 2002:146).

Os discursos que seguem refletem o entendimento dos sujeitos sobre as iniciativas recentes na área de saúde para as pessoas com deficiência no Ceará e áreas correlatas.

Na verdade eu não sei como é, porque é assim. Eu sei que isso é direito, quando o deficiente não tem autonomia de pegar o dinheiro e comprar sua prótese, sua cadeira de roda, muleta, o aparelho [E1].

Mas, eu vejo assim, não existe uma política voltada para isso. Por exemplo, eu faço um trabalho que eu não sei nem se o que eu faço é certo. Eu não fui preparado para isso, mas eu vou atender uma pessoa que acabou de ser deficiente, quer dizer, eu posso fazer um comentário que eu posso ofender bastante aquela pessoa, pois eu não estou preparado [E2].

Quanto ao Ceará, dentro do turismo, nenhuma ação [E5].

Sei que o serviço público deixa muito a desejar [E6].

Só sei que é discriminatório e preconceituoso [E7].

Então, eu vejo assim, até não é nem negligência! Eu não vou dizer que seja uma culpa! É um dolo mesmo! Ele propositalmente já está prejudicando as nossas necessidades [E9].

Adquiri com sete anos, ainda criança e fui

me recuperando [...] Toda a vida quando eu vou ao hospital é muito bom o atendimento. Era a primeira pessoa a ser atendida. Foi muito bom. Não tenho a reclamar do atendimento do governo, do hospital [E10].

A lei é só no papel. Tem várias leis aí com mais acessibilidade e tudo, mas a gente não vê isso na prática [E11].

É perceptível que as pessoas com deficiência têm um conhecimento relativo sobre seus direitos e avaliam como inexistente ou precária a atenção que lhes é dispensada. A avaliação em relação ao despreparo dos serviços e dos profissionais para prestar uma assistência qualificada aparece como uma crítica recorrente.

Os discursos não indicam a existência de uma política que aponte para inclusão social. Ressalte-se que esta nunca deve ser confundida com assistência, segregação ou distinção no atendimento, de acordo com alguma condição ou característica que a pessoa apresente (Massiah, 2004).

É necessário enfatizar que, na raiz dos problemas da ineficiência e da falta de qualidade das políticas públicas, também está uns determinantes centrais, que é o modelo neoliberal. Neste contexto, as pessoas com deficiência têm sido duplamente penalizadas, porque o processo de inclusão/exclusão social implica um movimento mútuo. Cabe à pessoa com deficiência, assim como às demais, manifestar-se com relação a suas necessidades. À sociedade, cabe a implementação de ajustes e providências necessárias para possibilitar o acesso imediato e definitivo à convivência em espaço e equipamentos públicos estatais e não estatais.

Todavia, para que este movimento aconteça, é necessário que se ocupem os espaços públicos. Sob este aspecto, as pessoas com deficiência são penalizadas porque, não havendo condições de acessibilidade física, elas não podem exercer seu direito de ir e vir, inclusive para apresentar suas demandas enquanto cidadãos.

Considerações finais

Entre as pessoas com deficiência entrevistadas, 70% têm escolaridade de nível superior, indicando que elas se encontram em vantagem quanto ao nível de escolaridade em re-

lação às demais com deficiência no Brasil. A maioria delas tinha até 40 anos, retratando tanto a dificuldade de pessoas com mais idade de enfrentarem obstáculos de toda ordem que se interpõem em suas vidas como o fato de que as entidades de pessoas com deficiência no Brasil constituem um evento relativamente recente. A grande maioria delas é solteira, residindo com os familiares, mesmo tendo emprego. A predominância de pessoas solteiras com deficiência pode estar relacionada ao estigma que sofrem e a outras barreiras que se convertem em dificuldades, as quais precisam ser, cotidianamente, enfrentadas para que atinjam a realização afetiva em geral e uma vida amorosa em particular.

Apenas 10% delas declararam precisar da ajuda de outra pessoa para a realização de suas atividades cotidianas, e isto contraria a idéia de vincular deficiência à perda de autonomia ou à incapacidade. Elas são relativamente diferenciadas em relação à maioria das pessoas com deficiência, pois têm média de escolaridade elevada, relativa autonomia financeira e trabalham, o que contribui para que tenham uma apreciação crítica sobre a realidade que enfrentam e sobre as políticas que lhes dizem respeito.

A prática que se realiza no Ceará ainda não conseguiu concretizar os princípios preconizados pela política nacional para a pessoa com deficiência, pois os serviços não atendem aos pressupostos da legislação nacional em vigor desde 1989.

No estado do Ceará e em Fortaleza, as ações das políticas voltadas a esse segmento

são incipientes no tocante à acessibilidade. A morosidade quanto ao enfrentamento das barreiras tem relação com o fato de a inclusão social ser ainda uma preocupação recente. Assim sendo, tanto a sociedade precisa aprender muito com a pessoa com deficiência como esta, por sua vez, precisa ensinar às demais pessoas.

Os discursos dos que exercem cargos de gestão pública ou que têm função de técnicos trazem argumentos contraditórios. Expressam ora postura teórica, ora uma visão preconceituosa, indicando que não apreendem toda a complexidade da situação da pessoa com deficiência, que exige um atendimento de reabilitação na perspectiva de inclusão social. O fato que se comprovou é preocupante, na medida em que os discursos vêm de pessoas que estão em posições de decisão frente às políticas públicas e, pensando e agindo conforme discursam, tendem mais a manter a realidade do momento do que a fazer avançar as mudanças.

A despeito do que está previsto na legislação nacional, os sujeitos avaliam os serviços no Ceará e Fortaleza como precários e os espaços físicos inacessíveis. Sendo assim, as políticas públicas que lhes dizem respeito tendem mais a limitar do que a impulsionar a inclusão social e a autonomia das pessoas com deficiência. Isso também demonstra que elas têm uma apreciação crítica sobre a realidade que enfrentam e sobre as políticas que lhes dizem respeito.

Referências bibliográficas

- ANDRADE, L. O. M. de. *SUS passo a passo: gestão e financiamento*. São Paulo: HUCITEC, 2001.
- BAUER, W. M. e GASKELL, G. (eds.). *Pesquisa qualitativa com texto imagem e som: um manual prático*. Trad. Pedrinho A. Guareschi. Petrópolis: Vozes, 2002.
- BRASIL. Constituição [1988]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Ministério da Educação, 1989.
- _____. Decreto nº 3.298 de 20/12/1999 que regulamenta a Lei nº 7.853 de 23/10/89, formalizando a política nacional para integração da pessoa portadora de deficiência. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/dec3298.pdf>>. Acesso em 10/8/2008.
- _____. *O desenvolvimento do SUS: avanços, desafios e reafirmação dos seus princípios*. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2002.
- _____. *Manual de legislação em saúde da pessoa portadora de deficiência*. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2003.
- BRUNO, A. e FARIAS, A; Andrade, D. *Os sete pecados capitais do Cambéba*. Fortaleza: Expressão Gráfica, 2002.
- CEARÁ. Cartilha de prevenção de deficiências: programa de apoio ao deficiente. 2. ed. Fortaleza, 1997, mmeo.

- _____. Manual de dispensação de próteses órteses e meios auxiliares de locomoção. Fortaleza, 2002, mimeo.
- IBGE. Censo demográfico. Rio de Janeiro, 2001.
- IÑIGUEZ, L. (coord.). *Manual de análise do discurso em ciências sociais*. Trad. Vera Lúcia Joscelyne. Petrópolis: Vozes, 2004.
- MASSIAH, E. Deficiência e inclusão: coleta de dados, educação, transporte e desenvolvimento urbano, in Buvinic, M.; Mazza, J.; Deutsch, R. (rds.), *Inclusão social e desenvolvimento econômico na América Latina*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, pp. 59-86.
- MENDES, E. V. (org.). *Distrito sanitário: o processo social de mudanças das práticas sanitárias do SUS*. São Paulo: HUCITEC, 1995.
- RIOS, T. A. Avaliar: ver mais claro para caminhar mais longe, in Rico, E. M. (org.), *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, 1999, pp. 111-16.
- SÃO PAULO. *Assembléia Legislativa. Política pública da pessoa portadora de (d)eficiência: legislação federal, estadual, municipal*. São Paulo: INESP, 2004.
- SASSAKI, R. e KAZUMI. *Inclusão: construindo uma sociedade para todos*. 4ª ed. Rio de Janeiro: WVA, 2003.
- SENAC. *Transversalidade e inclusão: desafios para o educador*. Rio de Janeiro, 2003.

Résumé: Il y a quelques décennies la situation des personnes handicapées est en évidence au Brésil, ce qui a demandé de l'État la création des politiques publiques pour ce segment. La recherche avait pour but d'enquêter comment ces gens évaluent les actions qui représentent les politiques publiques de la santé qui s'appliquent à eux, et aussi de découvrir si ces actions permettent leur autonomie et leur inclusion sociale. Elle a été réalisée à Fortaleza-CE entre juillet 2003 et janvier 2004, à l'aide de l'utilisation des questionnaires et des interviews. La plupart des individus est différente de l'ensemble des personnes handicapées au Brésil vue qu'ils ont un niveau scolaire plus élevé et aussi qu'ils travaillent. Les services offerts aux personnes handicapées ont été évalués comme précaires, les espaces physiques comme inaccessibles et les professionnels comme pas assez préparés. On a constaté qu'au Ceará les objectifs que le gouvernement s'était assigné pour ce segment n'ont pas encore été atteints. Ainsi, les politiques publiques utilisent des moyens faibles et limitent l'autonomie et l'inclusion sociale des personnes handicapées au lieu de les motiver.

Mots clés: la santé des personnes handicapées; évaluation; politiques publiques; santé.

Resumen: En las décadas recientes, la situación de las personas portadoras de deficiencia fue puesta en evidencia en el Brasil, lo que exige respuestas del Estado para la adopción de políticas públicas para esa cuestión. El objetivo de la investigación fue analizar como esas personas evalúan las acciones que representan las políticas públicas de salud en el Ceará, ya que esas son de sus intereses, además de posibilitar su autonomía e inclusión social. Fue hecha en Fortaleza-CE de julio de 2003 a enero de 2004, en que se utilizó una encuesta e una entrevista. La mayoría de los sujetos se diferencia del conjunto de las personas portadoras de deficiencia en el Brasil, pues tiene mayor escolaridad y trabajan. Ellos evaluaron los servicios como precarios, los espacios físicos inaccesibles y los profesionales sin preparos. Se quedó comprobado que, en el Ceará, aún no se concretizaron los principios establecidos por la política nacional para ese sector. De esa manera, las políticas públicas de sus intereses adoptan medidas puntuales, en que más limitan del que impulsan su autonomía e inclusión social.

Palabras-clave: salud del portador de deficiencia; evaluación; políticas públicas; salud.

Reflexões sobre a criação e implementação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)¹

Reflections on the creation and implementation of National Programme for Strengthening Family Farm

Reflexiones acerca de la creación y puesta en marcha del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar

Réflexions sur la création et la mise en oeuvre du Programme national pour le renforcement de l'agriculture familiale

*Cátia Regina Muniz**

Resumo: O propósito deste artigo é fomentar uma reflexão crítica sobre a criação e implementação do Programa de Agricultura Familiar no ano de 1996. Para atingir tal finalidade, são elencados alguns autores que discutem esta temática, assim como o próprio conceito de agricultura familiar que norteia esta política pública. Os autores selecionados realizam uma abordagem que enfatiza o discurso do governo federal relativo à criação do programa, mostrando que houve uma resposta às demandas dos movimentos sociais rurais, mas também intervenções de agências internacionais.

Palavras-chave: agricultura familiar; implementação; política pública; Pronaf.

Abstract: The purpose of this article is to foster a critical reflection on the creation and implementation of the Programme of Family Farming in 1996. To achieve these goals are listed some authors who discuss such issues as well as the very concept of family farming that this guiding public policy. The authors selected achieve an approach that emphasizes the speech of the federal government about the creation of the program, showing that there was a response to the demands of rural social movements, but also assistance from international agencies.

Keywords: family farming; implementation; public policy; Pronaf.

* Mestre em antropologia social e doutora em ciências sociais pela UNICAMP, é pesquisadora-bolsista Prodoc/CNPq e membro do Programa de Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas (MAPP), na Universidade Federal do Ceará (UFC).

Introdução O objetivo deste artigo é destacar algumas interpretações sobre a criação e implementação² do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), assim como sobre o próprio conceito de agricultura familiar. Deste modo, o texto se apresentará como uma revisão bibliográfica das referidas temáticas. Para tanto, buscaram-se autores com visões diferenciadas, críticas e mesmo complementares sobre o assunto, a fim de ampliar o debate acerca do programa e dos significados de agricultura familiar que o permeiam.

O Pronaf em destaque

Alguns autores afirmam que o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) foi lançado, em julho de 1996, pelo governo federal, a partir das lutas sociais e reivindicações de trabalhadores do campo, tendo elegido o agricultor familiar como protagonista, pela primeira vez, de uma política orientada para o desenvolvimento rural. No contexto das dificuldades em que se encontravam os pequenos produtores familiares para reproduzir suas atividades agrícolas e assegurar, ao mesmo tempo, condições de vida adequadas para suas famílias, uma linha de crédito para a agricultura familiar foi considerada uma conquista importante.

Entretanto, Bastos (2006:64) destaca as pressões internacionais da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO) e do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), que para ele, foram mais importantes para aquele desfecho que o acúmulo de sucessivas experiências frustradas por parte dos trabalhadores. Este autor enfatiza também os interesses do próprio poder público em captar recursos para realização de obras (prestígio), bem como dos agentes financeiros que se remuneram por intermédio da equalização de juros mais taxa de serviço, em cada operação realizada.

Assim como Bastos, Aquino e Teixeira (2005) ressaltam o discurso do governo federal para a implantação de tal programa, o qual tinha a pretensão de reverter o quadro de marginalização da agricultura e compensar parte dos efeitos nocivos da política econômica levado a cabo no setor rural. De acordo com tal discurso governamental, citado pelos autores, "essa política pública seria o principal instrumento utilizado para construir um novo modelo de desenvolvimento rural no Brasil. Sua missão fundamental seria combater as desigualdades (regionais, setoriais e pessoais)" [...] (idem, op. cit.: 4).

Da mesma perspectiva, Alentejano (2000) ressalta que esta política governamental para o setor agrário, apesar de ter sido resultado de pressões por um novo modelo agrário, concretiza-se em medidas que, além de desmobilizar os movimentos sociais, visam fazer as concessões exigidas pela política econômica em vigor.

Lopes (1999), por sua vez, afirma que, a proposta, desta política pública elaborada pelo governo Fernando Henrique Cardoso é o enquadramento desta às determinações do Fundo Monetário Internacional (FMI), isto é,

a manifestação clara da subordinação da economia brasileira ao receituário neoliberal, que vem desde o governo Collor e é aprofundada no governo FHC. [...] Ela é, antes de tudo, uma exigência da política econômica do governo FHC, em função da restrição financeira porque passa o Estado brasileiro, como instrumento auxiliar no combate ao déficit público, o principal vilão, na opinião do governo, dos males e problemas que afetam o país (Lopes, 1999:4).

Desse modo, para Alentejano (2000), a elaboração de uma política particularmente voltada para a agricultura familiar, por parte do governo federal, colocando-a no centro das propostas de desenvolvimento rural, "é fruto de uma confluência de pressões, assim como da tentativa do governo de reverter o quadro politicamente desfavorável em que o mesmo foi posto, nos últimos anos, do pon-

to de vista da questão agrária" (Alentejano, 2000:96).

Conforme o autor acima citado, esta valorização – ao menos retórica – da agricultura familiar deve-se também à crise de parcelas do setor agropecuário modernizado que tem favorecido o questionamento do modelo patronal na agricultura. Segundo Alentejano (op. cit.), o documento elaborado para a criação do Pronaf é explícito neste sentido,

ao apontar para o esgotamento do modelo de industrialização concentrada e da agricultura patronal. De acordo com o novo ideário governista, a concentração de riqueza e renda prejudica o desenvolvimento econômico e o modelo agrícola dominante no país durante as últimas décadas contribuiu para tanto, sendo, portanto, necessário romper com esta herança para superar os obstáculos à retomada do crescimento econômico (p. 96).

Embora haja várias opiniões sobre as motivações para o surgimento do programa, todos os estudiosos cujo objeto é o PRONAF concordam que os agricultores familiares haviam ficado marginalizados pelas políticas públicas que privilegiavam os grandes produtores e a grande empresa capitalista no processo de modernização agrícola. A grande propriedade se impôs como modelo socialmente reconhecido e, por isso, conseguiu estímulo social através de políticas agrícolas, cujo intuito era modernizá-la e assegurar sua reprodução (Pereira, 2000:13).

De acordo com Alentejano (op. cit.), nas últimas quatro décadas, no Brasil, as políticas públicas para a agricultura restringiram-se às políticas agrícolas, pois a política agrária foi sempre marginal ou inexistente. O autor destaca três pontos da política agrícola:

a) a política agrícola brasileira, em substância, sempre foi decidida em consonância com os interesses dos empresários do agro business; b) nas últimas duas décadas (anos 80 e 90), as políticas setoriais, inclusive a política agrícola, perderam importância e cederam espaço para as políticas macroeconômicas, sobretudo a partir dos pacotes

econômicos e da liberalização; c) por fim, nos anos 90, passou-se a atribuir novos papéis para a agricultura e o meio rural, com destaque para a geração de emprego e a preservação ambiental. Os agricultores familiares nunca tiveram organização e força a ponto de influenciar as instituições governamentais que tomam as principais decisões de política agrícola. Além disso, nos últimos anos, com os ditames neoliberais, a política agrícola tornou-se subsidiária e está hoje completamente submetida às determinações macroeconômicas, prevalecendo sempre as políticas fiscal, monetária (de juros) e cambial (p. 57).

Sobre a formulação de políticas públicas para a agricultura familiar, Schneider, Mattei e Cazella (2004) mostram que, na década de 1990, foram realizados estudos pela FAO, conjuntamente com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), os quais estabeleceram "um conjunto de diretrizes que deveriam nortear a formulação de políticas públicas adequadas às especificidades dos diferentes tipos de agricultores familiares. Sabe-se que esses estudos serviram de base para as primeiras formulações do Pronaf (p. 2).

Neste caso, é importante enfatizar que, no Brasil, o próprio conceito de agricultura familiar é relativamente recente, segundo concepção de Alentejano (op. cit.:57). Para este autor, tal conceito deve ter surgido há cerca de dez anos; antes disso, os termos utilizados eram: pequena produção, pequeno agricultor e, ainda antes, "camponês". Por este motivo, considera-se fundamental destacar as discussões em torno do conceito de agricultura familiar para a compreensão do referido programa, como será exposto a seguir.

Agricultura familiar: as ponderações sobre o conceito

Os estudos realizados pela FAO - INCRA, citados anteriormente, também definiram com maior exatidão a agricultura familiar como

uma forma de produção onde predomina a interação entre gestão e trabalho; são os agricultores familiares que dirigem o processo produtivo, dando ênfase na diversificação e utilizando o trabalho familiar, eventualmente complementado pelo trabalho assalariado" (www.pronaf.gov.br).

Denardi (2001) tem uma concepção semelhante sobre o conceito. Para ele, as características principais dos empreendimentos familiares são: serem administrados pela própria família; e neles a família trabalhar diretamente, com ou sem o auxílio de terceiros, ou seja, a gestão é familiar e o trabalho, predominantemente, também o é. Conforme este autor, um estabelecimento familiar é, ao mesmo tempo, uma unidade de produção e de consumo; uma unidade de produção e de reprodução social (Denardi, 2001:56-57).

Pietrafesa (2000:15) ressalta que, se o conceito de "camponês" foi fartamente utilizado na década de 1960, no Brasil, nas décadas seguintes foi substituído pelo de "pequena produção". Com uma concepção muito semelhante à do autor acima citado, Pietrafesa considera o agricultor familiar aquele ator social que desenvolve atividades com base na mão-de-obra da própria família, principalmente, e depende de forma substancial do sistema de produção para sua reprodução física e social - ainda que alguns exerçam pluriatividades³ para ampliar sua possibilidade de sobrevivência (reprodução social). Segundo ele, o modo de produção do agricultor familiar pode ser diferenciado daquele do capitalista, pois, ele acredita que esta mantém relações de produção que não atendem à lógica da exploração do trabalho alheio, não extrai mais-valia e, ainda, mantém autonomia na forma de estabelecer relações sociais e culturais, não se enquadrando, por este motivo, nos padrões estabelecidos por este capital.

Todavia, Lamarche (1993) alerta para um fato muito importante: a especificidade e a heterogeneidade da produção familiar não sugerem que ela não seja subordinada às determinações gerais do capital, pois está condicionada a ele por meio de sua inserção no mercado.

De uma maneira ainda mais abrangente, Siqueira e Osório (2001) apontaram que a

agricultura torna-se refém das articulações dos complexos agroindustriais, nos quais "as regras e decisões são tomadas por grupos ou nichos de poder vinculados a grandes empresas ou conglomerados transnacionais ou transnacionalizados" (p. 68).

A história da agricultura na América do Sul e, particularmente, no Brasil, como mostra Pietrafesa (2007:8), esteve pautada na produção em grandes propriedades rurais, os latifúndios. O Brasil experimentou um processo em que as grandes extensões de terras foram dadas, pela Coroa de Portugal, a alguns proprietários que lhe eram fiéis, ou seja, às denominadas capitânicas hereditárias. Neste sentido, a partir do início da colonização, foram legitimados e consolidados poderes aos ocupantes das terras da colônia, os quais seriam os proprietários de grandes áreas rurais. Pietrafesa (2007) enfatiza ainda que, nas colônias da Coroa espanhola, o processo foi diferente, pois, por meio de presença física, ela controlava nelas a produção de riquezas e a propriedade das terras. Deste modo, a agricultura para a exportação passou a comandar a economia brasileira desde sua colonização e vem mantendo parte significativa do poder até os dias de hoje. O autor destaca também que, diferentemente de outros países capitalistas, principalmente os europeus, os quais, após a Primeira Guerra Mundial passaram a valorizar a forma familiar de produzir, o Brasil permaneceu latifundiário, voltado para a exportação.

Da mesma perspectiva, Lamarche (1993) afirma que "de maneira geral, a agricultura camponesa nasceu no Brasil sob o signo da precariedade: precariedade jurídica, econômica e social do controle dos meios de trabalho e produção e, especialmente, da terra [...]" (p. 180). Embora os autores citados tenham afirmado que o Brasil, diferentemente dos países europeus, não valorizou a agricultura familiar, não se pode esquecer que, no final do século XIX, com a libertação dos escravos, quase 1 milhão de italianos chega para trabalhar nos cafezais de São Paulo, os quais utilizavam mão-de-obra familiar. Segundo Stolcke (1993) e Cenni (1975), os italianos vieram, em sua maioria, com famílias já constituídas, contratadas para a lavoura do café. Stolcke (op. cit.) relata um comentário irônico, feito por um suíço, evidencian-

do a preferência, naquele momento, do trabalho familiar:

Os humanísticos fazendeiros do Brasil, além do mais, querem não apenas indivíduos, mas famílias inteiras para lhes oferecer esta felicidade (uma renda fácil e abundante) nunca antes imaginada, de maneira que os membros da família ajudar-se-iam uns aos outros no trabalho e aumentariam assim sua fortuna comum. Pessoas solteiras teriam que se unir à família imigrante (C. Heusser, 1980, apud Stolcke, op. cit.:65).

Conforme Stolcke, os fazendeiros, usualmente, explicavam sua preferência por este tipo de imigração, argumentando que "imigrantes acompanhados por suas famílias eram menos propensos a abandonar as fazendas" (p. 68). Contudo, a autora analisa esta explicação como sendo parcialmente verdadeira, pois acredita que esta era "baseada em uma premissa ideológica vinda da própria noção do fazendeiro, de uma família como unidade solidária, que um membro de uma família não fugiria ou abandonaria [...]" (p. 68).

Para a autora, igualmente importante para o fazendeiro era o fato de esta opção por famílias de imigrantes proporcionar-lhes uma reserva de mão-de-obra barata, que se mostrava com um custo menor do que se fosse contratado trabalho assalariado. Isto porque o contrato com as famílias era "de ameia", ou seja, o transporte, alimentação e ferramentas de que iriam precisar, até que pudessem obtê-los com recursos próprios, eram financiados pelos fazendeiros. Por este motivo, este podia determinar o número de pés de café dos quais os trabalhadores deveriam cuidar e a colheita. Além disso, de acordo com Stolcke (op. cit.), concedia-lhes um pedaço de terra para plantar seu próprio alimento. Eles eram obrigados a repor as despesas do fazendeiro com pelo menos metade de seus lucros anuais provenientes do cultivo do café [...] Finalmente, não poderiam deixar a fazenda sem que houvesse pago suas dívidas" (p. 66).

A própria opção dos fazendeiros pelo sistema de ameia explicava o recrutamento de unidades familiares, na concepção desta autora. Em vez de trabalhadores individuais para as plantações, preferiam as famílias, pois seus filhos e esposas podiam cobrir satisfatoriamente a demanda adicional exigida na época

da colheita, que era um quinto maior do que a da fase de cultivo. A outra vantagem era devida também, em parte, à ideologia de família, partilhada por ambos os grupos, fazendeiros e trabalhadores, destacada por Stolcke (op. cit.), que "pressupunha a combinação de esforços e auxílio mútuo entre os membros de uma família para benefício dela como um todo" (p. 69). Esta ideologia reforçava a ideia de solidariedade na família e a interdependência entre seus membros.

Pode-se observar nas ressalvas da autora acima que, na substituição da mão-de-obra escrava pela imigrante, já se considerava o trabalho familiar como mais rentável e, por isso, preferencial, isto é, a agricultura familiar não foi de todo desprezada como afirma Pietrafesa (2007).

Partindo do pressuposto de que a agricultura familiar esteve em evidência em alguns momentos da história agrícola brasileira é que se percebe, novamente, um destaque maior dado a ela na década de 1990, com a criação do Pronaf. O fortalecimento da agricultura familiar foi justificado pelo governo federal a partir da capacidade desta absorver mão-de-obra e gerar renda, além de ser um meio eficiente de reduzir a migração do campo para a cidade. Por este motivo, o objetivo do PRONAF é possibilitar o desenvolvimento socioeconômico mais sustentável, visando o aumento e a diversificação da produção, com o conseqüente crescimento dos níveis de emprego e renda, proporcionando bem-estar social e qualidade de vida para os agricultores familiares, na interpretação dos formuladores do programa.

No *Manual operacional* do Pronaf destacam-se ainda quatro objetivos específicos:

- a) ajustar as políticas públicas de acordo com a realidade dos agricultores familiares;
- b) viabilizar a infraestrutura necessária à melhoria do desempenho produtivo dos agricultores familiares;
- c) elevar o nível de profissionalização dos agricultores familiares através do acesso aos novos padrões de tecnologia e de gestão social;
- d) estimular o acesso desses agricultores aos mercados de insumos e produtos.

Conforme Pereira (2000), os esforços de fortalecimento da agricultura familiar pelo PRONAF estão ainda direcionados para a modernização da infraestrutura produtiva e social no meio rural, porém no referido *Manual* não há comentários, no contexto da heterogeneidade própria da agricultura brasileira, sobre a forma encontrada pela produção familiar para absorver mão-de-obra mantendo, ao mesmo tempo, a competitividade⁴ na economia e a modernização, por meio do emprego de tecnologia. Segundo a autora, parece, neste caso, haver um paradoxo nestes objetivos, pois a tecnicidade na agricultura, ao invés de promover geração de empregos, pode intensificar o êxodo rural. Pereira demonstra ainda que as diretrizes do Pronaf tomaram como referência o modelo de modernização agrícola de países europeus, principalmente da França do pós-guerra. Os produtores selecionados pelo modelo adotado por esses países foram aqueles que apresentaram condições de se modernizar e tornar-se agricultores empresariais. Ao privilegiarem os agricultores mais aptos à modernização, obtiveram como consequência a desertificação de várias aldeias e terras anteriormente cultivadas e o êxodo rural, principalmente dos jovens, afirma Pereira (op. cit.:31).

Aquino e Teixeira (2005) partem da mesma análise e acrescentam, com base em documentos do FAO-INCRA (1995), que os estudos realizados por estas organizações dividiram a agricultura familiar em três categorias, divisão esta cuja intenção é definir o público prioritário das políticas públicas:

- a) agricultura familiar consolidada (ideal): aqueles que obtêm os melhores resultados econômicos;
- b) agricultura familiar de transição: os de transição têm tido prioridade, a fim de transformá-los em consolidado, criando novas oportunidades para o desenvolvimento da agricultura e o crescimento da produtividade;
- c) agricultura familiar periférica: são marginalizados, devendo se contentar com políticas de compensação.

Na interpretação destes autores, essa divisão em categorias dos agricultores familia-

res criou critérios de exclusão, os quais estão baseados no significado do "verdadeiro agricultor": "um profissional, com forte visão empresarial e dependente, pelo menos em 80% de sua renda familiar, do desenvolvimento da atividade agrícola princípios produtivista e setorial" (Aquino e Teixeira, op. cit.:73).

Ambos os autores acima citados destacam que a própria definição de agricultor familiar foi influenciada por modelos internacionais e não na realidade do agricultor brasileiro que possui especificidades não só nacionais como também regionais.

Em Tonneau, Aquino e Teixeira (2005) ressalta-se que a visão sobre a questão agrária no Brasil é dual, pois é resultado da política federal que, em meados dos anos 1990, dividiu os assuntos rurais em dois ministérios: o da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, cujo objetivo central é manter a competitividade do setor empresarial, ou seja, o agronegócio; e o do Desenvolvimento Agrário, o qual se ocupa da reforma agrária e do desenvolvimento da agricultura familiar. Este fato acaba por reforçar a ênfase no agronegócio e privilegiar agricultores que possuem condições de aproximar-se deste tipo de atividade agropecuária. De acordo com dados coletados pelos autores (op., cit.), há, por este motivo, uma concentração dos recursos financeiros provenientes desta política nos municípios das regiões mais ricas (Sul e Sudeste), em detrimento das localidades mais pobres do país (Norte e Nordeste), pois se acredita que os agricultores do Sul e Sudeste estariam "mais aptos" a transformar-se em agricultores familiares do tipo consolidado.

Os critérios para se obter o financiamento do programa, que, de acordo com Aquino e Teixeira (op. cit.) foram influenciados por modelos internacionais, são:

- a) possuir, pelo menos, 80% da renda familiar originária da atividade agropecuária e não agropecuária exercida no estabelecimento;
- b) deter ou explorar estabelecimentos com área de até quatro módulos fiscais (ou até seis módulos quando a atividade do estabelecimento for pecuária);

- c) explorar a terra na condição de proprietário, assentado, posseiro, meeiro, parceiro ou arrendatário;
- d) utilizar mão-de-obra exclusivamente familiar, podendo, no entanto, manter até dois empregados permanentes;
- e) residir no imóvel ou em aglomerado rural ou urbano próximo.

Este programa tem uma gestão descentralizada e operacionalizada por agentes financeiros credenciados, como é o caso do Banco do Nordeste e do Banco do Brasil.

Outro estudo realizado pelo convênio FAO-INCRA, em 1999, sugeriu a segmentação dos agricultores familiares beneficiários do programa em grupos distintos, segundo o nível da renda bruta familiar anual. Para Schneider, Mattei e Cazella (2004:4), esta classificação diferenciada dos agricultores permitiu que as regras relativas a financiamentos se adequassem mais à realidade de cada segmento social, sendo que os encargos financeiros e os descontos visam auxiliar àqueles com menores faixas de renda e em maiores dificuldades produtivas. Deste modo, o Pronaf⁵ está dividido nos seguintes grupos:

- Grupo A: visa financiar as atividades agropecuárias e não agropecuárias dos agricultores assentados da reforma agrária;
- Grupo A/C: produtores egressos do Grupo A ou agricultores oriundos do processo de reforma agrária e que passam a receber o primeiro crédito de custeio após terem obtido o crédito de investimento inicial que substituiu o antigo programa de apoio aos assentados;
- Grupo B: agricultores familiares e remanescentes de quilombos, trabalhadores rurais e indígenas com renda bruta anual atual de até R\$ 4.000,00;
- Grupo C: agricultores familiares com renda bruta anual atual acima de R\$ 4.000,00 e até R\$18.000,00;
- Grupo D: agricultores considerados estabilizados economicamente com ren-

da bruta anual entre R\$ 18.000,00 e R\$50.000,00; Grupo E: produtores familiares com renda bruta anual acima de R\$ 50.000,00 e até R\$ 110.000,00.

Há ainda o Pronaf agroindústria, mulher, jovem, semiárido, floresta e agroecologia.

Considerações finais

O propósito deste trabalho foi contribuir para a ampliação do debate em torno do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), destacando principalmente as críticas que lhe são feitas e ao projeto do governo federal para sua criação.

Este projeto está inserido nas discussões sobre políticas públicas e o apoio que lhe é dado por órgãos, bancos, agências estrangeiras, entre outros, os quais sugerem, recomendam, sua criação com base em modelos homogêneos, que não consideram as especificidades de cada país. Não cabe neste artigo tal aprofundamento, pois sua intenção é apenas apresentar o pensamento de alguns autores sobre uma política pública para a agricultura familiar, especificamente. Entretanto, é importante salientar que esta reflexão pode e deve ser elaborada em futuros trabalhos.

O intuito, portanto, foi pontuar alguns debates sobre o Pronaf e, principalmente, sublinhar que houve atendimento das reivindicações de movimentos sociais rurais, mas também pressões de organismos internacionais, os quais foram considerados fundamentais para a criação de tal programa, segundo alguns autores.

Creio que estas críticas possam vir em auxílio dos estudiosos desta política pública, no sentido de que tomem conhecimento dos impactos do programa para aqueles que recebem o financiamento e, principalmente, a partir do conceito de agricultura familiar, de quais agricultores estão sendo preteridos ou privilegiados.

Referências bibliográficas

- ALENTEJANO, Paulo. O que há de novo no rural brasileiro?, *Terra Livre*, nº 15. São Paulo, 2000.
- AQUINO, Joacir Rufino e TEIXEIRA, Olívio Alberto. Agricultura familiar, crédito e mediação institucional: a experiência do PRONAF em São Miguel no Nordeste Brasileiro, *Cuadernos de Desarrollo Rural*, nº 54, Bogotá, 2005.
- BASTOS, Fernando. *Ambiente institucional no financiamento da agricultura familiar*. São Paulo: Polis; Campinas: CERES, 2006.
- DENARDI, Reni Antonio. Agricultura familiar e políticas públicas: alguns dilemas e desafios para o desenvolvimento rural sustentável, *Revista de Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável*, vol. 2, nº 3. Porto Alegre, jul.-set. 2001.
- LAMARCHE, Hugues (coord.). *A agricultura familiar: comparação internacional*. Campinas: Editora da UNICAMP, 1993.
- LOPES, Eliano Sérgio Azevedo. Comentário sobre o "Novo Mundo Rural" ou a "Nova Reforma Agrária" do governo FHC. Sergipe, 1999, mimeo.
- PEREIRA, Lucília Gonçalves Travaglini Carvalho. Avaliação do PRONAF através do comportamento dos atores municipais: estudo de caso em Espírito Santo do Pinhal: SP. Dissertação de mestrado, Faculdade de Engenharia Agrícola-UNICAMP. Campinas, 2000.
- PIETRAFESA, José Paulo. Agricultura familiar: a construção de um conceito. Disponível em <www.scielo.com.br>. Acesso em: 21/7/2007.
- _____. Agricultura familiar e reprodução social, *Sociedade e Cultura*, vol. 3, nºs 1 e 2, jan-dez. 2000.
- PRONAF. Disponível em <www.pronaf.gov.br> Acesso em: 19/12/2006.
- SCHNEIDER, Sergio; MATTEI, Lauro; CAZELLA, Ademir Antonio. Histórico, caracterização e dinâmica recente do PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, In *Políticas públicas e participação social no Brasil e rural*. Porto Alegre, s.ed., 2004.
- SIQUEIRA, Deis e OSÓRIO, Rafael. O conceito de rural. CLACSO. Buenos Aires, s.ed., 2001.
- STOLCKE, Verona. A família que não é sagrada, in ARANTES, A. A. et al, *Colcha de retalhos: estudo sobre família no Brasil*. Campinas: Editora da UNICAMP, 1993.
- TONNEAU, Jean-Philippe; AQUINO, Joacir Rufino; TEIXEIRA, Olívio Alberto. Modernização da agricultura familiar e exclusão social: o dilema das políticas públicas. *Cadernos de Ciência & Tecnologia*, vol. 22, nº 1. Brasília, jan-abr. 2005.

Résumé: Le but de cet article est de favoriser une réflexion critique sur la création et la mise en oeuvre du Programme de l'Agriculture Familère en 1996. Pour atteindre ces objectifs, sont énumérés certains auteurs qui discuter de ces questions ainsi que la notion même de l'agriculture familiale que cette orientation de politique publique. Les auteurs sélectionnés réalisent une approche qui met l'accent sur le discours du gouvernement fédéral pour la création du programme, montrant qu'il y avait une réponse aux demandes des mouvements sociaux, mais aussi l'aide d'organismes internationaux.

Mots clés: l'agriculture familiale, oeuvre; politique public; Pronaf.

Resumen: El propósito de este artículo es fomentar una reflexión crítica sobre la creación y aplicación del Programa de Agricultura Familiar en 1996. Para alcanzar estos objetivos se enumeran algunos autores para debatir esas cuestiones, así como el concepto mismo de agricultura familiar que esta orientación de política pública. Los autores seleccionados logran un enfoque que enfatiza el discurso del gobierno federal para la creación del Programa, lo que demuestra que hubo una respuesta a las demandas de los movimientos sociales rurales, así como la asistencia de organismos internacionales.

Palabras-clave: agricultura familiar; aplicación; políticas públicas; Pronaf.

Notas

- ¹ Este artigo faz parte de uma pesquisa que está sendo realizada no núcleo de pesquisa do Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas da UFC, financiada pelo CNPq/Funcap, referente à avaliação do Pronaf, especificamente o Grupo A, que atende assentados da Reforma Agrária. Destaco aqui apenas as discussões bibliográficas, pois os dados empíricos estão em processo de coleta e análise e farão parte de outro artigo, em elaboração.
- ² Estou investigando esta questão na pesquisa referida na nota anterior, por isso ressaltarei, nesta revisão bibliográfica, apenas algumas reflexões realizadas por autores que analisaram o assunto.
- ³ Esta questão pode ser aprofundada através dos estudos realizados pelo Projeto RURBANO, do Instituto de Economia da UNICAMP, assim como pelos trabalhos de Sergio Schneider: "Elementos teóricos para análise da Pluriatividade em situações de agricultura familiar", artigo apresentado em outubro de 2001 no Seminário: "A dinâmica das atividades agrícolas e não - agrícolas no novo rural brasileiro (III fase do projeto Rurbano)". E também pela tese de doutoramento de Lauro Mattei (1999) "Pluriatividade e Desenvolvimento Rural no Estado de Santa Catarina", UNICAMP.
- ⁴ No *site* da Secretaria da Agricultura Familiar (SAF), que coordena o Pronaf em âmbito nacional, destaca que um dos objetivos do SAF é "promover agregação de valor aos produtos do agricultor familiar, seu acesso competitivo ao mercado [...]".

Avaliação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil em Mossoró-RN¹

*Fernanda Kallyne Rêgo de Oliveira Morais**

Dissertação defendida em 30/10/2008 no Programa de Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, MAPP/UFC, sob a orientação da professora Maria de Nazaré de Oliveira Fraga.

Esta pesquisa teve como objetivo avaliar o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) de Mossoró-RN em termos de modificação das condições de vida das famílias em que há crianças e adolescentes assistidos. Realizou-se pesquisa documental e de campo, tendo esta última ocorrido no período de março a agosto de 2008. Foi aplicado um formulário em dois momentos distintos e entrevistas de aprofundamento com os responsáveis por crianças e adolescentes assistidos pelo programa há quatro anos ou mais. Os dados quantitativos foram submetidos a tratamento descritivo, usando frequência absoluta e relativa, tabelas simples, cruzamentos, indicadores de referência e testes específicos. 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. Entre as 30 famílias que compuseram a primeira amostra, a maioria dos identificados como responsáveis pelas crianças e adolescentes é composta de mulheres relativamente jovens que moram com os filhos e respectivos cônjuges e têm baixa escolaridade. Da entrada no PETI até a realização da pesquisa, decresceu o nível de emprego nas famílias e o percentual de filhos que estudavam, mas em 33,4% das famílias havia crianças ou adolescentes que ainda trabalhavam. Aumentaram a renda mensal e a despesa com alimentação, aluguel, gás de cozinha, energia elétrica e prestação da casa própria; mais famílias tornaram-se 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; aumentou o

número de eletrodomésticos como refrigeradores, liquidificadores, televisores, aparelhos de som, telefones, máquina de costura, bicicleta e rádios. A maioria dos responsáveis entrevistados trabalhou quando criança, vinda de famílias numerosas, de origem rural e migrantes, nas quais havia apreço a valores como honestidade e retidão. Predominaram lembranças agradáveis sobre as brincadeiras e união entre irmãos, mas houve ambivalência em relação a terem trabalhado na infância e ao modo autoritário como foram educados. Percebem como mais difícil a tarefa de educar filhos hoje, e comparando a quando eram crianças, e consideram positivo o fato de estarem integrados ao programa avaliado, embora tenham sido constatadas algumas incoerências em relação a isso. Os planos para o futuro são modestos e quase se resumem ao projeto de os filhos estudarem e terem um trabalho quando adultos. O trabalho precoce atravessou o tempo, fazendo-se presente em três gerações.

Concluimos que as condições de vida melhoraram, com mudanças positivas no perfil das famílias após serem integradas ao PETI, e que ainda é grave seu estado de pobreza. Incoerências e inconsistências encontradas indicam que os gestores do programa no município necessitam estar mais atentos e desenvolver medidas concretas para superação do trabalho infantil ainda presente nas famílias estudadas e para avançar no âmbito da sociabilidade. Além do mais, em momento posterior, faz-se importante aprofundar a avaliação do programa em relação a alguns aspectos.

Palavras-chave: políticas públicas; avaliação; condições de vida; famílias; trabalho infantil.

* 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

Evaluation of the Eradication Infantile Work program in Mossoró-RN

This research aims to evaluate the Elimination of Child Labor Program (PETI) in Mossoró-RN related to life style changes in families that have kids and teenagers treated by the program. Documentary and fields researches were made, the last one happened between march and august 2009. A questionnaire was given to the people responsible to the children and teenagers, who have been treated by the program for four years or longer, in two different steps. The quantitative information was submitted to a descriptive treatment, using absolut and relative frequency, simple tables, crossings, reference indicators and specific tests. The quantitative information was provided by the analysis of speech method and analysed taken into account the rules of the authors who discuss and theorize child labor and its different sides. From all the 30 families that were interviewed in the first sample, most of the people that are responsible for the children and teenagers are young women, that live with their kids and husband, and have low education. Since the registration in the PETI program until the date that this research was made, the percentage of employment and kids in school. Also in 33,4% of the families there were kids or teenagers working. The monthly income and expenditure with food, rent, kitchen gas, electric power and house loan; more families purchased their own houses, less ones had to pay rent or borrowed houses, increased the numbers of masonry houses and their rooms; the number of appliances such as

refrigerators, blenders, television sets, stereo systems, telephones, sewing machines, bicycles and radios. Most of the responsible for the children also worked when they were younger, come from large families, from the rural zone and appreciate things like honesty and integrity. They had nice memories about toys and plays between siblings, though there was an ambivalence related to their working during their childhood and about the bossy way that they were raised. They are aware that nowadays is more difficult to raise children comparing to when they were younger and they find positive the fact that they are in the program, even though we found a few misconception about that. Plans for the future are simple and care to having their kids studying and having a good job when they get older. The early employment lasted for three generation.

We may conclude that families improved their life styles, with positive changes in the families profiles after applying to the PETI program and also that poverty is still strong. The inconsistencies found indicate the program managers in town need to look carefully and develop projects to help the families that still go through child labor and also to have those families more sociable. Besides all that, later on, it is important to go deeper in the evaluation of the program when related to some aspects.

Keywords: public policy; evaluation; life style; families; child labor.

La evaluación del Programa de Erradicación del Trabajo Infantil de Mossoró-RN

La pesquisa ha tenido como objetivo evaluar el Programa de Erradicación del Trabajo Infantil – PETI de Mossoró-RN en términos de modificación de vida de las familias que tienen niños y adolescentes acudidos. Se llevó a cabo una pesquisa documental y de investigación, habiendo ocurrido la última en el período de marzo a agosto de 2008. Fue aplicado un

formulario en dos momentos distintos y realizadas encuestas de profundización con los responsables por niños y adolescentes asistidos por el programa hace cuatro años o más. Los datos cuantitativos fueron sometidos a tratamiento descriptivo, usando frecuencia absoluta y relativa, tablas simples, cruzamientos, indicadores de referencia y testes específicos.

cos. Los datos cualitativos fueron abordados por el método de análisis del discurso y analizados con base en los marcos regulatorios vigentes y en autores que discuten y teorizan el trabajo infantil y sus interfaces. Entre las 30 familias que compusieron la primera muestra, la mayoría de los identificados como responsables por los niños y adolescentes son mujeres relativamente jóvenes que viven con sus hijos y respectivos cónyuges y tienen baja escolaridad. Desde la entrada en el PETI hasta la realización de la pesquisa, descendió el nivel de empleo en las familias y el perceptual de hijos que estudiaban, pero en 33,4% de las familias había niños o adolescentes que todavía trabajaban. Aumentó la renta mensual y los gastos con alimentos, alquiler, gas de cocina; energía eléctrica y pago mensual de la casa propia (más familias se hicieron propietarias de casa disminuyendo el número de las que pagaban alquiler o vivían en casa cedida); el número de casas de albañilería y el número de habitaciones; el número de electrodomésticos como nevera, licuadoras, aparatos de televisión y de sonido, teléfonos, máquinas de costura, bicicletas y radios. La mayoría de los responsables encuestados trabajó cuando niño; son provenientes de familias numerosas, de origen rural/campesina o migrantes y, además, tienen aprecio a valores como honestidad y rectitud. Han pre-

dominado recuerdos agradables sobre los juegos y unión entre hermanos, pero ha habido ambivalencia en relación al hecho de que trabajaron en la niñez y al modo autoritario como fueron educados. Perciben la tarea de educar a los hijos hoy día más difícil que en la época de su niñez y consideran positivo el hecho de que están integrados al programa evaluativo, aunque hayan sido constatadas algunas incoherencias en relación a esto. Los planes para el futuro son modestos y casi se resumen al futuro de los hijos: que estudien y que tengan un trabajo cuando adultos. El trabajo precoz atravesó el tiempo, haciéndose presente en tres generaciones. Concluimos que mejoran sus condiciones de vida con cambios positivos en el perfil de las familias tras ser integradas al PETI y que aún es grave el estado de pobreza. Incoherencias e inconsistencias encontradas indican que los gestores del programa en el municipio necesitan estar más atentos y desarrollar medidas concretas para superación del trabajo infantil todavía presente en las familias estudiadas y para avanzar en el ámbito de la sociabilidad. Además, en un momento posterior, se hace importante profundizar la evaluación del programa en relación a algunos aspectos.

Palabras-clave: políticas públicas, evaluación, condiciones de vida, familias, trabajo infantil.

Évaluation du Programme d'Éradication du Travail d'Enfant dans Mossoró-RN

La recherche a eu pour but d'évaluer le Programme d'Éradication du Travail des Enfants (*Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI*) de Mossoró - RN en termes de changements du style de vie dans les familles qui ont des enfants et des adolescents aidés par le programme. Recherches documentaires et de champ ont été faites, la dernière on s'est passé entre mars et août 2008. Un questionnaire a été utilisé dans deux moments différents et enquêtes d'approfondissement avec les responsables des enfants et adolescents aidés par le programme il y a plus de quatre ans. Les renseignements quantitatifs ont été soumis à un traitement

descriptif, avec l'usage de fréquence absolue et relative, tableaux simples, croisements, indicateurs de référence et tests spécifiques. Les renseignements qualitatifs ont été abordés par le méthode de l'analyse du discours et ils ont été analysés selon les règles en vigueur et les auteurs qui discutent et théorisent le Travail des Enfants et ses côtés différents. De toutes les 30 familles qui ont été interviewées dans le premier échantillon, la plupart des gens qui sont responsable pour les enfants et adolescents sont de jeunes femmes qui vivent avec leurs gosses et mari et ont basse éducation. Depuis inscription dans le programme PETI jusqu'à la date que cette

recherche a été faite, il a diminué le niveau d'emploi dans les familles et le pourcentage d'enfants qu'étaient à l'école, mais dans 33,4% des familles il y avait des enfants ou des adolescents que encore travaillaient. Il a augmenté le revenu mensuel et dépense avec la nourriture, loiez, gaz de cuisine, électricité et versement de maison ; plus de familles ont acheté leurs propres maisons, il a diminué le nombre de familles qu'ont dû payer la location ou que habitent dans maisons empruntées. Il a augmenté les nombres de maisons de maçonnerie et leurs pièces ; il a augmenté le nombre d'appareils tel que réfrigérateurs, mixers, téléviseurs, chaînes stéréo, téléphones, machines à coudre, bicyclettes et radios. La plupart des responsables pour les enfants ont aussi travaillés quand ils étaient plus jeunes, venus de grandes familles, de la zone rurale et migrants, ils apprécie des choses comme honnêteté et intégrité. Ils ont des mémoires agréables sur jeux et union entre frères et soeurs, pourtant il y avait une ambivalence en ce qui concerne à leurs travaux pendant l'enfance et la manière autoritaire de leur éducation. Ils savent que de nos jours est plus difficile d'élever des enfants qui comparent

à quand ils étaient plus jeunes, et ils trouvent positif le fait qu'ils sont dans le programme évalué, bien que nous ayons trouvé quelques fausses idées au sujet de cela. Les plans pour le futur sont simples et se soucient à avoir leurs études des enfants et avoir un bon travail quand ils deviennent plus vieux. Le travail des enfants a traversé le temps et a duré pour trois génération. Nous pouvons conclure que les familles ont amélioré leur vie avec changements positifs dans les profils des familles après avoir appliqué au programme PETI et aussi cette pauvreté est encore forte. Les incohérences et inconsistances trouvées indiquent que les directeurs du programme à cette ville ont besoin de faire plus attention et développer des projets concrets pour surmonter le travail des enfants, encore présent dans les familles étudiées et pour devenir ces familles plus sociables. En plus tout qui, plus tard, il est important approfondir l'évaluation du programme en ce qui concerne à quelques aspects.

Mots clés: la politique publique ; l'évaluatio; le style de vie ; les familles; le travail des enfants.

Política nacional de assistência técnica e extensão rural – Pnater

National politics of technical attendance and rural extension

Política nacional de asistencia técnica y extensión rural – Pnater

Politique nationale d'assistance technique et extension agricole – Pnater

*Maria do Socorro Santos Ferreira**
*Maria Vanderli Cavalcante Guedes***

A história da extensão rural no Brasil passou por várias crises desde o seu surgimento, em 1948, na cidade de Santa Rita do Passo Quatro (MG), até os dias atuais. Neste aspecto, o papel do extensionista sempre esteve atrelado aos modelos de desenvolvimento e interesses vigentes.

Com a crise econômica, política e ambiental do modelo de revolução verde¹, insucesso do estado desenvolvimentista na década de 1980 e o avanço do neoliberalismo nos anos 1990, o modelo institucional e técnico da extensão entrou em crise; conseqüentemente, o papel da intervenção dos técnicos da Assistência Técnica e Extensão Rural - ATER também sofreram os ventos da mudança.

Decorrencia disto é que chegamos ao século XXI com o papel do extensionista sendo questionado. Os métodos antes apreendidos, de difusão de tecnologia, perfeitamente adaptados ao processo de modernização da agricultura, já não atendem às exigências do meio rural, com agricultores demandando novas formas de inserção da agricultura familiar que considerem as especificidades locais, na perspectiva da segurança alimentar e nutricional sustentável e conseqüente fortalecimento da cidadania.

Neste contexto, em 2003 foi elaborada a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater), de forma democrática e participativa, em articulação com diversos

setores do governo federal, assim como os segmentos da sociedade civil, lideranças das organizações de representação dos agricultores familiares e dos movimentos sociais, que, por meio de discussões, já demandavam políticas públicas para o setor rural.

Deste modo, com as reivindicações advindas da sociedade civil organizada, o governo federal instituiu, através do Decreto nº 4.739 de 13 de junho de 2003, as atividades de assistência técnica e extensão rural, que passam a ser coordenadas pelo Departamento de ATER-DATER, da Secretaria da Agricultura Familiar (SAF), do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

Sendo assim, a política pública de ATER vem contribuir para uma ação institucional que possibilite a implantação e a consolidação de estratégias de desenvolvimento rural sustentáveis, capazes de gerar renda e novos postos de trabalho. Destacando-se como eixos norteadores da política: as bases *epistemológicas* da agroecologia², o respeito à pluralidade e à diversidade social, econômica, étnica, cultural e ambiental do país, o que implica a necessidade de se incluírem enfoques de gênero, de geração, de raça e de etnia nas orientações de projetos e programas.

O novo serviço de ATER expressa-se por meio da Pnater, que estabelece como missão:

* Graduada em história pela URCA e mestranda do Curso de Avaliação de Políticas Públicas – UFC.

** Assistente social e mestranda do Curso de Avaliação de Políticas Públicas – UFC.

Participar na promoção e animação de processos capazes de contribuir para a construção e execução de estratégias de desenvolvimento sustentável, centrado na expansão e fortalecimento da agricultura familiar e das suas organizações, por meio de metodologias educativas e participativas, integradas às dinâmicas locais, buscando viabilizar as condições para o exercício da cidadania e a melhoria da qualidade de vida da sociedade (MDA, 2004).

Para implementação desta missão, a Pnater estabelece e se baseia em cinco princípios, que pretendem ser a síntese daquilo que é indispensável para se ter uma nova ATER. Dados os objetivos deste texto, citaremos apenas três dos princípios, como segue:

Contribuir para a promoção do desenvolvimento rural sustentável, com ênfase em processos de desenvolvimento endógeno, apoiando os agricultores familiares e demais públicos descritos anteriormente, na potencialização do uso sustentável dos recursos naturais. Adotar uma abordagem multidisciplinar e interdisciplinar, estimulando a adoção de novos enfoques metodológicos participativos e de um paradigma tecnológico baseado nos princípios da agroecologia. Desenvolver processos educativos permanentes e continuados, a partir de um enfoque dialético, humanista e construtivista, visando a formação de competências, mudanças de atitudes e procedimentos dos atores sociais, que potencializem os objetivos de melhoria da qualidade de vida e de promoção do desenvolvimento rural sustentável.

Desta maneira, o MDA vem exaustivamente realizando momentos de discussão da política com as conveniadas e os movimentos sociais, para sua devida implantação. No caso do Cear

á, em 2004, ocorreu o primeiro evento, intitulado "Oficina de Nivelamento da Política Nacional de ATER" e, já em 2008, realizou-se em Fortaleza o seminário estadual de ATER.

Vale registrar que a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Ceará (EMATERCE), vem realizando um processo de formação na intenção de efetivar a política.

O Seminário Nacional realizado pelo MDA, no período de 10 a 13 de junho em Brasília (DF), objetivou avaliar a implementação da Pnater, os impactos na extensão rural no país após cinco anos de sua criação, e debater estratégias para seu aperfeiçoamento.

Neste seminário, estiveram presentes representantes da agricultura familiar e de organizações governamentais e não governamentais. O seminário discutiu a assistência técnica dividida em cinco eixos temáticos que constam na Pnater: ater para o desenvolvimento rural sustentável e solidário; instituição da ATER pública, como está funcionando a implementação do novo Sistema Brasileiro Descentralizado de ATER (SIBRATER); abordagem da ATER pública, a execução no país; ATER na geração e apropriação de renda; e ATER e a qualificação das políticas públicas.

Nos eventos estaduais, foram eleitos 350 delegados, distribuídos proporcionalmente de acordo com o número de agricultores de cada estado, segundo o critério de composição de 50% de agricultores familiares, 30% de organizações governamentais e 20% de não governamentais. Também participaram do Seminário Nacional integrantes do Comitê Nacional de ATER.

Portanto, considerando-se o que sugere a política nacional de ATER, a consolidação do processo de mudança requer a formação de profissionais qualificados que levem em conta o respeito aos saberes, pois a transição pautada numa matriz agroecológica exigirá, das instituições de ATER, ensino e pesquisa e o comprometimento com uma agricultura socialmente justa, assegurando um ambiente saudável para as gerações futuras.

Referências bibliográficas

CAPORAL, Francisco Roberto e COSTABEBER, José Antônio. *Agroecologia: alguns conceitos e princípios*. Brasília: MDA/SAF/DATER-IICA, 2007.

_____. *Agroecologia e extensão rural: contribuições para a promoção do desenvolvimento rural sustentável*. Brasília: MDA/SAF/DATER, 2007.

MDA. Política nacional de assistência técnica e extensão rural, 2004.

Notas

¹ Marca uma homogeneização do processo de produção agrícola em torno a um conjunto compartilhado de práticas agrônômicas e de insumos industriais genéricos. Cf. Goodman, D. Sorj e B.; Winkinson, J., *Da lavoura às biotecnologias: agricultura e indústria no sistema internacional*. Rio de Janeiro Campos, 1990., pp. 26 e 34.

² As bases epistemológicas da agroecologia mostram que, historicamente, a evolução da agricultura humana pode ser explicada com referência ao meio ambiente, ao mesmo tempo em que a evolução do meio ambiente pode ser explicada com referência à cultura humana. Ou seja: a) os sistemas biológicos e sociais têm potencia agrícola; b) este potencial foi captado pelos agricultores tradicionais através de um processo de tentativa, erro, aprendizado seletivo e cultural; c) os sistemas sociais e biológicos coevoluiram de tal maneira que a sustentação de cada um depende estruturalmente do outro; d) a natureza do potencial dos sistemas social e biológico pode ser mais bem compreendida dado o nosso presente estado do conhecimento formal, social e biológico, estudando-se como as culturas tradicionais captaram este potencial; e) o conhecimento formal social e biológico, o conhecimento obtido dos estudos dos sistemas agrários convencionais, o conhecimento de alguns insumos desenvolvidos pelas ciências agrárias convencionais e a experiência com instituições e tecnologias agrícolas ocidentais podem se unir para melhorar tanto os agroecossistemas tradicionais como os modernos; f) o desenvolvimento agrícola, através da agroecologia, manterá mais opções culturais e biológicas para o futuro e produzirá menor deterioração cultural, biológica e ambiental que os enfoques das ciências convencionais por si só. Cf. Noorgard, R. B., A base epistemológica da agroecologia, in Altieri, M. A. (ed.), *Agroecologia: as bases científicas da agricultura alternativa*. Rio de Janeiro: PTA/FASE, 1989, pp. 42-48.

REVISTA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

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

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

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

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

INSTRUÇÕES AOS AUTORES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Informes sobre Políticas Públicas: Trata-se de um espaço criado para atualizar os estudiosos do tema com respeito a projetos e programas governamentais de caráter social (seus objetivos, diretrizes, público-alvo, forma de implementação, instituições envolvidas), bem como sobre alterações em programas e projetos em andamento, projetos de lei em tramitação nas assembleias legislativas estaduais e no Congresso Nacional. Constitui-se

também em espaço para divulgação de eventos e fatos relativos à área que expressem os diferentes interesses afetados, positiva ou negativamente, por políticas e programas específicos.

Avaliação dos manuscritos

Os manuscritos a ser avaliados devem ser enviados ao periódico exclusivamente via correio eletrônico para o seguinte endereço: public.mapp@ufc.br. Em arquivo à parte, devem constar os seguintes dados: título do trabalho, nome dos autores, sua titulação máxima e sua posição na instituição em que trabalha, bem como endereço completo e e-mail para contato. Concomitantemente, e por via postal, 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 en-

caminhados para publicação. Os Editores dispõem de plena autoridade para decidir sobre a conveniência de publicação dos manuscritos, mesmo que já aprovados, podendo, inclusive, sugerir novas alterações aos autores.

Da apresentação dos manuscritos

Os manuscritos devem ser redigidos na ortografia oficial, em formato compatível ao MS Word for Windows, em fonte Arial tamanho 12, espaço 1,5, para papel tamanho A4, com 2,5 cm para as quatro margens e parágrafos alinhados em 1,0cm.

A preparação do texto deverá atender a estrutura seguinte:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Critérios bibliográficos:

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

Exemplo:

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

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

Exemplo:

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

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

Exemplo:

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

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

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

Exemplo:

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

Capítulos do mesmo autor da obra principal: Iniciar com o nome do autor, o nome do capítulo citado seguido pela palavra In. Substitui-se o nome do autor por um travessão de seis toques e um ponto após o In. Nome da obra, local, editora, data e páginas.

Exemplo:

VERÇOSA, Élcio de Gusmão. Chegará o desenvolvimento também à terra dos marechais? In:_____. *Cultura e educação nas Alagoas.* 2 ed. Maceió: EDUFAL, 1997. p. 175-197.

Coletânea: sobrenome do autor, seguido do nome e da data (como nos itens anteriores) / título do capítulo /VÍRGULA/ in (em itálico)/ iniciais do nome, seguidas do sobrenome do(s) organizador(es) /VÍRGULA/ título da coletânea, em itálico /VÍRGULA/ local da publicação /VÍRGULA/ nome da editora /PONTO.

Exemplo:

ABRANCHES, Sérgio Henrique. (1987), Governo, empresa estatal e política siderúrgica: 1930-1975, in O.B. Lima & S.H. Abranches (org.), *As origens da crise,* São Paulo, Iuperj / Vértice.

Livro em formato eletrônico:

SÃO PAULO (Estado). Entendendo o meio ambiente. São Paulo, 1999. v. 1. Disponível em: <<http://www.bdt.org.br/sma/entendendo/atual/htm>>. Acesso em: 8 mar. 1999.

Artigo de periódico: SOBRENOME DA/O AUTORA/OR DO ARTIGO, Prenomes. Título do artigo: subtítulo. Título do Periódico, local, número do volume, número do fascículo, páginas inicial e final do artigo, mês e ano.

Exemplo:

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Revista Sociologias,* Porto Alegre, 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.