

# REVISTA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

*Maal*



FORTALEZA – CE

ANO 5 – VOL.2 – Nº 10 – JUL-DEZ – 2012

---

---

# AVAL

REVISTA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
ANO 5 – vol.2 – nº 10 – JUL-DEZ – 2012

Publicação com o apoio do Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas – MAPP/UFC, do Núcleo Multidisciplinar de Avaliação de Políticas Públicas – Numapp/UFC

## 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  
Ana Cláudia Farranha-UnB  
Ana Maria Ferreira Menezes-UFC  
Ary Minella-UFSC  
Arthur Silvers-Universidade do Arizona  
Cátia Muniz-UNICAMP  
Christian Dennys Monteiro de Oliveira-UFC  
Elione Maria Nogueira Diógenes-UFAL  
Elza Maria Franco Braga-UFC  
Horacio Frota-UECE

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

---

---

AVAL – Revista de Políticas Públicas. – v. 2 n. 10 jul / dez. (2012). –  
MAPP/UFC. Fortaleza, CE.

Semestral

ISSN 1984-3100

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

CDD 361.43

Catálogo na publicação: Sonia Gomes Pereira – CRB8 7025

Produção editorial e gráfica  
Setor de Publicações Mapp/UFC

Projeto Gráfico  
Carlos Roberto Lamari

Preparação/Revisão  
Lea Carvalho Rodrigues/Fabio Rabelo

Diagramação e Capa  
Edmilson Forte Miranda Júnior

Periodicidade  
Semestral

Tiragem  
300 exemplares

Endereço  
Universidade Federal do Ceará  
Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas  
Rua Marechal Deodoro, 750, Bloco II Q FACED Prédio Nuper  
CEP – Fortaleza CE – Brasil  
e-mail: public.mapp@ufc.br

## SUMÁRIO

## CONTENTS

### 5 EDITORIAL

#### ARTIGOS INÉDITOS

- 7 **Avaliação política dos Institutos Federais de Educação no desenvolvimento: entre o mercado e os excluídos**

*José Tavares da Silva Neto  
Guiomar de Oliveira Passos*

- 21 **Economia solidária e catadores de materiais recicláveis em Salvador e Curitiba: políticas públicas e a enunciação de identidades no Brasil**

*Lara Santos de Amorim*

- 37 **Programa de autonomia escolar: desafios para a construção progressiva da autonomia financeira das escolas de Maracanaú, no Ceará**

*Kamile Lima de Freitas Camurça  
Antônio Nilson Gomes Moreira  
Gleiza Guerra de Assis Braga*

- 45 **Avaliação do impacto de intervenções financiadas pelo programa Pró-cidades (BID) no município de Toledo (PR): ações no campo educacional**

*Paulo Roberto Azevedo  
Ernesto Friedrich de Lima Amaral  
Lucir Reinaldo Alves  
Jaqueline Aparecida Alves Santos*

- 57 **Segurança alimentar e nutricional: os desafios da intersectorialidade**

*Elza Maria Franco Braga  
Helena Selma Azevedo*

- 73 **Políticas públicas de turismo na Paraíba: avaliação do polo Cabo Branco e do Prodetur/ NE**

*Bruna Carolina Stansky D'Angelis  
Gustavo Ferreira da Costa Lima*

- 89 **Elementos a considerar na avaliação de políticas públicas**

*Ivana Leila Carvalho Fernandes  
Gema Galgani Silveira Leite Esmeraldo*

- 99 **Projeto escola que protege: uma política pública educacional transversal e interdisciplinar**

*Verônica Maria Benevides Pedrosa*

#### RESUMO DE DISSERTAÇÕES E TESES

- 109 **Políticas culturais: avaliação do Centro Cultural Banco do Nordeste**

*Hamilton Rodrigues Tabosa*

#### ARTICLES

- Political assessment of Federal Institutes of Education in development: between the market and the excluded**

*José Tavares da Silva Neto  
Guiomar de Oliveira Passos*

- Solidarity economy and waste pickers in Salvador and Curitiba: public policies and the articulation of identities in Brazil**

*Lara Santos de Amorim*

- School autonomy program: challenges for the progressive construction of financial autonomy of schools in Maracanaú, Ceará**

*Kamile Lima de Freitas Camurça  
Antônio Nilson Gomes Moreira  
Gleiza Guerra de Assis Braga*

- Assessment of the impact from the interventions funded under Pró cidades (BID) in the city of Toledo PR: Actions in the educational field**

*Paulo Roberto Azevedo  
Ernesto Friedrich de Lima Amaral  
Lucir Reinaldo Alves  
Jaqueline Aparecida Alves Santos*

- Food and nutrition security: intersectionality challenges**

*Elza Maria Franco Braga  
Helena Selma Azevedo*

- Public policies on tourism in Paraíba: evaluation of Cabo Branco tourism zone and Prodetur / NE**

*Bruna Carolina Stansky D'Angelis  
Gustavo Ferreira da Costa Lima*

- Factors to be considered in the evaluation of public policies**

*Ivana Leila Carvalho Fernandes  
Gema Galgani Silveira Leite Esmeraldo*

- School that Protects' Project: a cross-cutting and interdisciplinary public education policy**

*Verônica Maria Benevides Pedrosa*

#### SUMMARIES OF DISSERTATION AND THESES

- Cultural policies: assessment of 'Banco do Nordeste' Cultural Center**

*Hamilton Rodrigues Tabosa*

## INDICE

## TABLE

<b>5 EDITORIAL</b>	<b>EDITORIAL</b>
<b>ARTÍCULOS</b>	<b>ARTICLES INÉDITS</b>
<b>7 Valoración política de los Institutos Federales de Educación en el desarrollo: entre el mercado y los excluidos</b> <i>José Tavares da Silva Neto</i> <i>Guiomar de Oliveira Passos</i>	<b>Évaluation politique du rôle des Intituts Fédéraux d'Éducation brésiliens dans le développement : entre le marché et les exclus</b> <i>José Tavares da Silva Neto</i> <i>Guiomar de Oliveira Passos</i>
<b>21 Economía solidaria y los recolectores de materiales reciclables en Salvador y Curitiba: políticas públicas y la enunciación de identidades en Brasil</b> <i>Lara Santos de Amorim</i>	<b>L'économie solidaire et les ramasseurs de déchets à Salvador et Curitiba: les politiques publiques et l'énonciation des identités au Brésil</b> <i>Lara Santos de Amorim</i>
<b>37 Programa de autonomía escolar: retos para la construcción progresiva de la autonomía financiera de las escuelas en Maracanaú, Ceará</b> <i>Kamile Lima de Freitas Camurça</i> <i>Antônio Nilson Gomes Moreira</i> <i>Gleiza Guerra de Assis Braga</i>	<b>Programme d'autonomie scolaire: les enjeux pour la construction progressive de l'autonomie financière des écoles de Maracanaú, Ceará.</b> <i>Kamile Lima de Freitas Camurça</i> <i>Antônio Nilson Gomes Moreira</i> <i>Gleiza Guerra de Assis Braga</i>
<b>45 Evaluación del impacto de las intervenciones financiadas por el programa Pro-ciudades (BID) en la ciudad de Toledo (PR): las acciones en el campo educativo</b> <i>Paulo Roberto Azevedo</i> <i>Ernesto Friedrich de Lima Amaral</i> <i>Lucir Reinaldo Alves</i> <i>Jaqueline Aparecida Alves Santos</i>	<b>Évaluation de l'impact des interventions financées dans le cadre du programme 'Pro-cidades / BID' à Toledo PR: Actions dans le domaine de l'éducation</b> <i>Paulo Roberto Azevedo</i> <i>Ernesto Friedrich de Lima Amaral</i> <i>Lucir Reinaldo Alves</i> <i>Jaqueline Aparecida Alves Santos</i>
<b>57 Seguridad alimentaria y nutricional: los desafíos de la intersectorialidad</b> <i>Elza Maria Franco Braga</i> <i>Helena Selma Azevedo</i>	<b>Sécurité alimentaire et nutritionnelle: les défis de l'intersectionnalité</b> <i>Elza Maria Franco Braga</i> <i>Helena Selma Azevedo</i>
<b>73 Políticas públicas de turismo en Paraíba: evaluación del polo Cabo Branco y del Prodetur/NE</b> <i>Bruna Carolina Stansky D'Angelis</i> <i>Gustavo Ferreira da Costa Lima</i>	<b>Politiques publiques de tourisme dans l'état de Paraíba : l'évaluation du pôle de Cabo Branco et du Prodetur/NE</b> <i>Bruna Carolina Stansky D'Angelis</i> <i>Gustavo Ferreira da Costa Lima</i>
<b>89 Factores a tener en cuenta en la evaluación de las políticas públicas</b> <i>Ivana Leila Carvalho Fernandes</i> <i>Gema Galgani Silveira Leite Esmeraldo</i>	<b>Facteurs à être pris en compte lors de l'évaluation de politiques publiques</b> <i>Ivana Leila Carvalho Fernandes</i> <i>Gema Galgani Silveira Leite Esmeraldo</i>
<b>99 Proyecto escuela que protege: una política pública educacional transversal e interdisciplinaria</b> <i>Verônica Maria Benevides Pedrosa</i>	<b>Le projet 'école qui protège': une politique publique d'éducation transversale et interdisciplinaire</b> <i>Verônica Maria Benevides Pedrosa</i>
<b>RESÚMENES DE DISERTACIÓN Y TESES</b>	<b>RESUMÉS DES DISSERTATION ET THÈSES</b>
<b>109 Políticas culturales: evaluación del Centro Cultural Banco do Nordeste</b> <i>Hamilton Rodrigues Tabosa</i>	<b>Politiques culturelles: l'évaluation du centre culturel 'Banco do Nordeste'</b> <i>Hamilton Rodrigues Tabosa</i>

**Editorial** A área de avaliação de políticas públicas, como sabemos, está intimamente relacionada com os modelos político-econômicos adotados pelo país em cada momento histórico, com os embates na arena política para a definição de temas de relevância nacional, de propostas e encaminhamentos, alianças e disputas, perpassadas por estratégias e interesses das mais diferentes ordens.

Também é afetada a nossa área pelas noções de desenvolvimento, pobreza, saúde, educação, segurança, inclusão, exclusão, democracia, e outras tantas que orientam as políticas gestadas em consonância com esses modelos político-econômicos, bem como pelo lugar que nelas é reservado às preocupações com o social, o cultural, o ambiental e a participação da sociedade civil na elaboração dessas mesmas políticas.

Isto tudo é importante para avaliarmos os principais acontecimentos vividos pelo país no segundo semestre de 2012 e os indicativos que eles fornecem sobre o futuro mais imediato das políticas públicas

e, conseqüentemente, sobre os caminhos que podemos vislumbrar e as reflexões que temos a fazer sobre a avaliação dessas políticas.

O modelo econômico adotado no país desde o início da crise internacional, centrado no impulso ao consumo interno e no crescimento via execução de grandes projetos, mostrou indícios de arrefecimento, com o fechamento do PIB de 2012 muito aquém do esperado. As promessas da presidenta Dilma Rousseff, ao final do ano anterior, de que a área social seria prioridade em 2012, não conseguiram se materializar da forma anunciada. Tudo isto indica um cenário cauteloso para 2013 quanto a amplitude das políticas públicas o que, por outro lado, instiga ainda mais todos os que atuam na área de avaliação e, portanto, no acompanhamento dessas políticas.

*Lea Carvalho Rodrigues  
Pelos editores*



# Avaliação política dos Institutos Federais de Educação no desenvolvimento: entre o mercado e os excluídos

Political assessment of the Federal Institutes of Education in development: between the market and the excluded

Valoración política de los Institutos Federales de Educación en el desarrollo: entre el mercado y los excluídos

L'évaluation politique de l'Institut fédéral de l'éducation dans le développement: entre le marché et les exclus

*José Tavares da Silva Neto\**  
*Guiomar de Oliveira Passos\*\**

**Resumo:** Examinam-se os sentidos definidos na criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, inquirindo-se sobre sua direção e mecanismo organizacional estabelecido para alcançá-los. Procedeu-se a uma avaliação política dessa transformação, com base em Figueiredo e Figueiredo (1986) e Arretche (1998) e valendo-se da legislação e planos governamentais instituidores, submetidos à análise de conteúdo de tipo "indutivo-constructiva". Constatou-se que os Institutos estão direcionados para o desenvolvimento, compreendido como estabilidade econômica, central na "convenção institucional restritiva", assim como geração de oportunidades de renda, aspecto balizador da "convenção neodesenvolvimentista". O meio para isso é, principalmente, a oferta de cursos de educação profissional e de nível superior definidos conforme as potencialidades locais e regionais das unidades descentralizadas das organizações autônomas. Desse modo, o que orienta a criação dos Institutos é o nexo entre qualificação da mão de obra e desenvolvimento, agora ancorado na ideia de produtividade e cultivo de atitudes, como empreendedorismo e cooperativismo.

**Palavras-chave:** Política de educação profissional, avaliação política, desenvolvimento, políticas públicas, educação profissional e tecnológica.

**Abstract:** It examines the meanings defined in the creation of the Federal Institutes of Education, Science and Technology, it is inquiring about its direction and established organizational mechanism to achieve it. The procedure is a political appraisal of this transformation, based on Figueiredo and Figueiredo (1986) and Arretche (1998) and making use of legislation and government plans founders, analyzed by content type "inductive-constructive". It was found that the Institutes are dedicated to the development understood as much as economic stability, the central "restrictive institutional convention", as income generation opportunities, indicator of the "neo-developmental convention." The medium for this is, mainly, the provision of professional education courses and top-level defined as the potential local and regional decentralized units of autonomous organizations. Thus, what drives the creation of Institutes is the link between qualification of handiwork and development, now anchored in the idea of growing productivity and attitudes such as entrepreneurship and cooperative system.

**Keywords:** Politics of professional education, policy assessment, development, public policy, professional and technological education.

**Introdução** A Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, criou, ao lado da instituição da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia mediante transformação dos Centros de Educação Tecnológica ou de Escolas Técnicas Federais. O que se examina neste texto são os sentidos definidos na criação destas escolas, isto é, a direção que lhes é dada. Pergunta-se: qual a orientação desta ação pública? Que mecanismo organizacional foi estabelecido para alcançá-la? A pretensão é fazer uma avaliação política dessa transformação, analisando e elucidando o critério, ou os critérios, que fundamentam a política. Nas palavras de Figueiredo e Figueiredo (1986, p. 108), determinando "as razões que a tornam preferível em relação a qualquer outra".

Essa é uma modalidade de avaliação que aprecia a política, conforme Arretche (1998, p. 30), ressaltando ora "o caráter político do processo decisório que implicou na adoção de uma dada política", ora "os valores e critérios políticos nela implicáveis". Desse modo, como explica a autora (Arretche, 1998, p. 30), prescinde-se "do exame da operacionalidade concreta ou da implementação do programa sob análise. Ela examina os pressupostos e fundamentos políticos de um determinado curso de ação pública, independentemente de sua engenharia institucional e de seus resultados prováveis".

Neste texto, focaliza-se a política de criação dos Institutos Federais de Educação Tecnológica, em especial, os interesses do Ministério da Educação como um dos atores participantes do jogo político e da tomada de posição, apreciando-se os processos que determinaram suas características. As

referências são os princípios que a norteiam, cuja realização, presume-se, contribuirá para a satisfação de determinadas necessidades públicas com a oferta de determinados bens e serviços.

Esta é uma abordagem que ajuda a compreender a ação do Estado e, conseqüentemente, o modo como pretende promover o bem-estar que, constitucionalmente, cabe assegurar. Além disso, serve de base para uma posterior avaliação da política, consistindo num exercício de aproximação entre teoria e realidade empírica, o que contribui para o aperfeiçoamento tanto de uma como da outra. Isso se torna ainda mais relevante diante da peculiaridade da política enfocada: a criação de instituições de educação profissional e tecnológica.

Envereda-se, então, por um caminho menos explorado pelos estudiosos das políticas públicas, pois, diferentemente destes que, conforme Figueiredo e Figueiredo (1986), investigam como as decisões são tomadas ou os resultados e impactos, avaliam-se os princípios que as fundamentam e, em decorrência, seu conteúdo substantivo; numa expressão, faz-se uma avaliação política. A preocupação é com os propósitos da e na criação dos Institutos e com os mecanismos estabelecidos para viabilizar o alcance destes.

Para tanto, afere-se o grau de consistência dos objetivos e dos princípios estabelecidos na legislação instituidora e nos instrumentos de planejamento governamental, tendo por base os seguintes documentos: a legislação educacional relativa à criação dos Institutos, Lei nº 11.892/08, Decreto nº 6.095/07, e os instrumentos de planejamento governamental, em particular,

o Plano Plurianual 2008-2011, o Plano de Desenvolvimento da Educação (2007) e o Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica.

Nestes documentos, examinaram-se os conteúdos manifestos (o que é dito) e latentes (os sentidos ocultos), submetendo-os à análise de conteúdo de tipo "indutivo-construtiva" que, conforme Moraes (1999, p. 31), "toma como ponto de partida os dados, construindo a partir deles as categorias e a partir destas a teoria", com o objetivo de compreender "os fenômenos investigados". Neste procedimento, complementa, "as categorias são construídas ao longo do processo da análise", resultando de sistematização, esforço, criatividade e perspicácia da parte do pesquisador, para definir o que é essencial em função dos objetivos propostos.

Trata-se de um esboço analítico, resultado das aproximações com o objeto de estudo e com a metodologia de análise de conteúdo, apresentado em duas partes. Na primeira, expõem-se, a princípio, as diretrizes, missão, objetivos e finalidades dos Institutos a partir dos documentos instituidores onde se identifica a categoria que expressa o sentido da criação dessas Escolas. Depois, analisa-se esta categoria, apreendendo seus significados. Na segunda, expõem-se as estruturas formais e substantivas, traçando o desenho organizacional dos Institutos e os meios definidos para o alcance dos objetivos traçados. Na conclusão, explicitam-se os sentidos da criação dos Institutos, ressaltando os valores e critérios políticos nela envolvidos em consonância com o que se requer de uma avaliação política.

---

---

## Sentidos e significados da criação dos institutos de educação

---

---

### *Fundamentos da criação dos Institutos*

As diretrizes para a constituição dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFETs) foram estabelecidas no Decreto nº 6.095/07 (Brasil, 2007), a partir da reorganização dos então denominados Centros Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Tinham por base o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), também datado de abril de 2007, que lhes preconiza "uma atuação integrada e referenciada regionalmente", ao tempo em que expressa o desejo de entrelaçar "educação sistêmica, desenvolvimento e territorialidade" (Brasil, 2007, p. 32).

Este enlace, consoante o Plano de Desenvolvimento da Educação (Brasil, 2007, p. 6), "é essencial na medida em que é por meio dele que se visualizam e se constituem as interfaces entre educação como um todo e as outras áreas de atuação do Estado", sendo talvez, diz adiante, (p. 31) "na educação profissional e tecnológica que os vínculos entre educação, trabalho e território se tornem mais evidentes e os efeitos de sua articulação mais notáveis".

Assim, a missão dos Institutos configura-se na relação da educação com o trabalho e com a ciência. Cada uma delas orienta-se por objetivos distintos, sendo, no que concerne à primeira, os seguintes:

- ofertar educação profissional e tecnológica, como processo educativo e investigativo, em todos os seus níveis e modalidades, sobretudo de nível médio;

- orientar a oferta de cursos em sintonia com a consolidação e o fortalecimento dos arranjos produtivos locais;
- estimular a pesquisa aplicada, a produção cultural, o empreendedorismo e o cooperativismo, apoiando processos educativos que levem à geração de trabalho e renda, especialmente a partir de processos de autogestão (Brasil, 2007, p. 32).

Já em relação à educação em interface com a ciência, os objetivos são:

- constituir-se [o IFET] em centro de excelência na oferta do ensino de ciências, voltado à investigação empírica;
- qualificar-se como centro de referência no apoio à oferta do ensino de ciências nas escolas públicas;
- oferecer programas especiais de formação pedagógica inicial e continuada, com vistas à formação de professores para a educação básica, sobretudo nas áreas de física, química, biologia e matemática, de acordo com as demandas de âmbito local e regional;
- oferecer programas de extensão, dando prioridade à divulgação científica (Brasil, 2007, p. 32-33).

Por conseguinte, cabe aos Institutos fornecer mão de obra e tecnologia, sendo tarefa da interface da educação com o trabalho, em meio às demais competências, gerar emprego e renda. Com isso, são também eles responsáveis pela criação de novos agentes econômicos (empreendedores), vale dizer, eles se encarregam de inserir os excluídos no desenvolvimento.

Assim, conferiu-lhes a legislação instituidora (art. 6º da Lei nº 11.892/08) as seguintes finalidades:

I - ofertar educação profissional e tecnológica, em todos os seus níveis e modalidades, formando e qualificando cidadãos com vistas na atuação profissional nos diversos setores da economia, com ênfase no desenvolvimento socioeconômico local, regional e nacional;

II - desenvolver a educação profissional e tecnológica como processo educativo e investigativo de geração e adaptação de soluções técnicas e tecnológicas às demandas sociais e peculiaridades regionais;

III - promover a integração e a verticalização da educação básica à educação profissional e educação superior, otimizando a infraestrutura física, os quadros de pessoal e os recursos de gestão;

IV - orientar sua oferta formativa em benefício da consolidação e fortalecimento dos arranjos produtivos, sociais e culturais locais, identificados com base no mapeamento das potencialidades de desenvolvimento socioeconômico e cultural no âmbito de atuação do Instituto Federal;

V - constituir-se em centro de excelência na oferta do ensino de ciências, em geral, e de ciências aplicadas, em particular, estimulando o desenvolvimento de espírito crítico, voltado à investigação empírica;

VI - qualificar-se como centro de referência no apoio à oferta do ensino de ciências nas instituições públicas de ensino, oferecendo capacitação técnica e atualização pedagógica aos docentes das redes públicas de ensino;

VII - desenvolver programas de extensão e de divulgação científica e tecnológica;

VIII - realizar e estimular a pesquisa aplicada, a produção cultural, o empreendedorismo, o cooperativismo e o desenvolvimento científico e tecnológico;

IX - promover a produção, o desenvolvimento e a transferência de

tecnologias sociais, notadamente as voltadas à preservação do meio ambiente (Brasil, 2008).

Por conseguinte, os Institutos são organizações que abarcam muitas funções: formam e qualificam os profissionais do desenvolvimento; disseminam e produzem tecnologias para solucionar problemas locais e regionais; habilitam para atuar em conformidade com as condições produtivas, sociais e culturais; capacitam na identificação dos fatores propiciadores de mudança; preparam para a investigação e compreensão da realidade; integram a educação profissional às demais etapas formativas, inclusive utilizando os recursos físicos e humanos. Em síntese, oferecem mão de obra, tecnologia e conhecimento para o desenvolvimento.

Consoante o PDE (Brasil, 2007, p. 33), esta é uma “experiência institucional inovadora”, na medida em que: abre “excelentes perspectivas para o ensino médio, hoje em crise aguda”; repõe, “em novas bases, o debate sobre a politecnia, no horizonte da superação da oposição entre o propedêutico e o profissionalizante”; e, principalmente, funde “a visão sistêmica da educação, território e desenvolvimento [...] de maneira plena”.

Verifica-se que a categoria central que encarna a ideia norteadora da criação das Escolas, consistindo no sentido para o qual estas foram criadas, é o desenvolvimento. Os Institutos, portanto, são instrumentos do desenvolvimento, fornecendo a mão de obra, a tecnologia e os conhecimentos de que se necessita. Este, portanto, é o fundamento da ação estatal, estando presente nas finalidades e nas suas relações com as demais ações. O que significa essa categoria é examinado a seguir.

---

## Significados do desenvolvimento objetivado pela criação dos Institutos

---

O que é desenvolvimento? Ainda que todos tenham uma noção e, de algum modo, saibam a que se referem quando desejam, propõem ou o têm como objetivo, esta é uma ideia com muitos sentidos, às vezes é sinônimo de crescimento, outras de progresso, ou mesmo, ainda, de modernização. A indefinição quase sempre provoca acirrados debates. Erber (2011, p. 36) diz que há “convenções de desenvolvimento”, isto é, “dispositivos de identificação e solução de problemas” que, apesar de apresentados como “projetos nacionais”, expressam a distribuição do poder econômico e político num dado momento, existindo “sempre diversas convenções de desenvolvimento que competem pela hegemonia”.

Assim, nunca há uma só concepção e sempre existe competição entre elas. Na atualidade, Erber (2011) identifica duas convenções: “institucionalista restrita” e “neodesenvolvimentista”. A primeira, segundo o autor, “visa o [sic] estabelecimento de normas e organizações que garantam o correto funcionamento dos mercados, de forma que estes cumpram suas funções de alocar recursos de modo mais produtivo, gerando poupanças, investimentos e, em consequência, crescimento econômico” (2011, p. 38). Privilegia-se, neste mister, a política de metas fiscais, a estabilidade dos preços, a administração da taxa de câmbio em adequação aos condicionantes econômicos internacionais, a disciplina dos agentes privados no mercado (regulação), o investimento em capital humano por meio da educação e fomento à inovação (Erber, 2011).

Nessa convenção, em que se favorecem os instrumentos de controle fiscal e monetário, o objetivo é buscar equilíbrio macroeconômico, que se dá por intermédio da política de superávits primários e regime de metas de inflação (Gremaud; Vasconcelos; Toneto, 2009), procurando gerenciar os recursos públicos de modo a gerar poupança. O objetivo de tal política, segundo o governo, seria gerar os recursos necessários – poupança pública – aos projetos de investimento e ao auxílio à condução da política monetária (Brasil, 2007).

Já a segunda centra-se no aumento da renda familiar. Para isto se favorecem políticas que impliquem aumento da renda familiar, via aumentos de salário mínimo, programas de transferência de renda – Bolsa Família – e expansão do emprego formal. Por consequência, enfocam-se os investimentos em infraestrutura; a expansão do crédito público e privado, particularmente ligado ao setor imobiliário residencial; o aumento do consumo das famílias, derivado dos aumentos do salário mínimo e dos programas de transferência de renda; e os investimentos em inovação.

Nesta perspectiva, o Estado assume papel central na condução do processo de desenvolvimento, sob inspiração keynesiana (Erber, 2011). Isto porque toma para si a responsabilidade pelos investimentos necessários ao crescimento econômico – aqueles que não foram realizados pelo setor privado (por não interessar ao mercado) ou realizados de forma insuficiente – via aumento do gasto governamental componente da demanda agregada, incrementando assim a renda (Gremaud; Vasconcelos; Toneto, 2009).

Os documentos fundadores dos Institutos não explicitam a concepção de desenvolvimento ou a que convenção estes se filiam. Os adjetivos modificadores, “socioeconômico”, “cultural”, “científico e tecnológico” e “de espírito crítico”,

que acompanham o substantivo – “desenvolvimento” – denotam que a preocupação transcende o crescimento econômico, envolvendo também, ao lado deste, aspectos sociais, culturais, além de ciência, tecnologia e espírito crítico.

Depreende-se que se ancora na concepção de desenvolvimento como incremento positivo no produto e na renda, aproximando-se do sentido de crescimento, inclusive, conferindo à educação a função de fornecer mão de obra, tecnologia e conhecimento de que se necessita, vale dizer, a preparação do capital humano. Todavia, aí não se esgota, pois também envolve a melhoria da qualidade de vida e mesmo de condição social com a inserção no mercado, seja como empreendedor e cooperativista, seja pela geração de trabalho e renda.

Desse modo, encarnam tanto a primeira convenção quanto a segunda. A primeira se expressa, consoante suas finalidades positivadas no art. 6º da Lei nº 11.892/08, nos compromissos com o eficiente funcionamento do mercado, no caso, com o capital humano e os meios necessários à produção e consumo, especialmente no fomento à inovação e geração de tecnologias que, nesta perspectiva, são o motor do desenvolvimento. Neste mister, são elementos centrais da estratégia desta concepção de desenvolvimento: a formação educacional profissional e tecnológica “com vistas na [sic] atuação profissional nos diversos setores da economia”; e o estímulo à pesquisa aplicada e à promoção da “produção, desenvolvimento e transferência de tecnologias sociais” (Brasil, 2008).

Já a segunda se manifesta na criação ou aumento de oportunidades de renda familiar dos segmentos mais pobres da população via incrementos na formação educacional, especialmente profissional, visando à “inserção no mundo do trabalho” (2007, p. 74), conforme PPA 2008-2011. Os Institutos, nesta concepção, contribuem com a oferta

da formação educacional, partindo da premissa (ou aposta governamental) de que a elevação no nível educacional do indivíduo “tende a elevar os salários via aumentos de produtividade”; ou, ainda, de que a formação educacional adicional possibilita acesso a novos e melhores lugares ocupacionais na estrutura produtiva (Barros, 1997, p. 6).

As duas convenções, segundo Erber (2009), não ocupam as mesmas posições no governo. Embora coexistam na engenharia política da economia nacional, a segunda é subordinada à primeira. As políticas de estabilização econômica e promoção do eficiente funcionamento dos mercados são hegemônicas frente às que implicam desenvolvimento social, por dois motivos: primeiro, em face do “peso econômico e político da coalizão de interesses que se expressa através da convenção de desenvolvimento restrito” (Erber, 2009, p. 38); segundo, pelo imperativo utilitarista que exige uma economia nacional equilibrada – crescimento econômico, poupança pública – para que existam os recursos necessários à promoção dos investimentos.

O abrigo de concepções distintas, num mesmo governo, parece encerrar um paradoxo, pois, como observa Erber (2011), suas visões de mundo e ideias centrais são distintas, os interesses atendidos também se diferem e, conseqüentemente, não elegem as mesmas prioridades. Uma persegue os imperativos fiscais, de mercado e de estabilidade econômica (superávits fiscais primários, regime de metas de inflação, proteção do mercado interno e do setor industrial, questões previdenciárias); a outra busca a elevação da renda e inserção daqueles excluídos pelo mercado e propugna por medidas de proteção destes. Mas esse é apenas aparente; existem, segundo o autor (Erber, 2011, p. 51), “pontes” entre as duas convenções, que reduzem os conflitos entre elas e, ao mesmo tempo, consolidam a hegemonia da convenção de estabilidade”.

Nos Institutos, também há “pontes” ou conexões que viabilizam o diálogo entre objetivos ou finalidades distintas ou conflitantes ou, vale dizer, entre convenções distintas. De um lado, observa-se a orientação de sua atuação com vistas ao incremento produtivo e funcionamento dos mercados (capital humano e desenvolvimento de tecnologias) e, de outro, o objetivo de incremento de renda via formação/capacitação profissional, o que acaba por colaborar com a estratégia de consumo de massas resultando em acréscimos na renda nacional.

Esta conexão entre as duas convenções alicerça-se no Plano Plurianual 2008-2011 (Lei nº 11.653/08), principal instrumento de planejamento governamental. Este, consoante a mensagem presidencial enviada ao Congresso Nacional, tem como estratégia de longo prazo a promoção do “desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade” (Brasil, 2007, 11), esta sendo um dos três eixos em que as ações do Governo estão organizadas, ao lado do crescimento econômico e da agenda social. A educação, nesse contexto, causará impactos na “competitividade econômica, na equidade social e no desempenho cidadão”.

Tal impacto tem como condicionante a “qualidade”, sem o que não se dá a adequada “apropriação de padrões tecnológicos inovadores para o desenvolvimento do setor produtivo” e, conseqüentemente, “o projeto de desenvolvimento nacional em curso não se viabiliza” (Brasil, 2007, p. 16). À educação cabe a tarefa de garantir as condições de apropriação da tecnologia bem como de sua produção. Daí a importância estratégica dos Institutos conferida pelo PDE. O destaque decorre do fato de serem um e outro, educação e Institutos, “a garantia de expansão da capacidade de produção que se traduzirá em aumento da produtividade e da competitividade da economia” (Brasil, 2007, p. 32), condição indispensável para

que sejam vencidos os grandes desafios do PPA: “assegurar o atual círculo virtuoso de crescimento, e direcionar políticas públicas necessárias para elevar a produtividade e a competitividade da economia, assegurando que seus ganhos sejam distribuídos de forma equânime” (Brasil, 2007, p. 32).

A concretização destas determinações depende de medidas e ferramentas específicas, tendo em vista os resultados desejados, e, também, de ações sociais, que, como tais, orientam-se por um mínimo de padronização e institucionalização, isto é, são dotadas de objetivos e racionalidade. Estes elementos, conforme Giovanni (2009), estão presentes em toda política pública; em sua expressão, são “invariantes”. Eles serão expostos a seguir.

---

### Estruturas elementares da política: forma e substância

---

As políticas públicas, segundo Giovanni (2009), como forma “contemporânea de exercício do poder nas sociedades democráticas”, possuem elementos comuns, “relações estruturadas e recorrentes” que podem ser apreendidas. Designou estes elementos de “estruturas elementares”. A partir dessa indicação, focalizam-se aspectos formais e substantivos da política, abordando o desenho organizacional dos Institutos e os meios definidos para o alcance dos objetivos traçados.

A Lei nº 11.892/08, ao criar os Institutos Federais de Educação, constituiu-os na forma de autarquia, conseqüentemente com autonomia administrativa, orçamentária, financeira e patrimonial, estruturados em unidades descentralizadas, os Campi, que contam com orçamento próprio, departamentos acadêmicos e administrativos e coordenação de diretores-gerais. Possuem,

ainda, uma administração central, à qual os Campi estão vinculados, que apresenta órgãos consultivos — o Colégio de Dirigentes e o Conselho Superior — e um órgão executivo, a Reitoria, composta por 1 (um) reitor e 5 (cinco) pró-reitores.

O reitor e os diretores-gerais são nomeados, o primeiro, pelo presidente da República, e o segundo, pelo reitor, após consulta à comunidade escolar (corpo docente, servidores técnico-administrativos e corpo discente) para um mandato de 4 (quatro) anos, que pode ser renovado por igual período, desde que novamente aprovado pelos segmentos escolares.

A estrutura física é resultado da herança patrimonial dos antigos Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs) e dos recursos do Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica (PROEP) (Brasil, 2009). Em todo o Brasil, são 38 (trinta e oito) unidades às quais estão vinculados 314 (trezentos e catorze) Campi (Brasil, 2011). A meta, segundo a Chamada Pública MEC/SETEC nº 001/07, é que cada “cidade-polo”, tenha uma escola técnica, oferecendo educação profissional e superior e desenvolvendo atividades de pesquisa e extensão.

A educação profissional técnica desenvolvida em duas modalidades: de nível médio e de formação inicial e continuada. A primeira, prioritariamente na forma de cursos integrados ao ensino médio, para os concluintes do ensino fundamental e para o público da educação de jovens e adultos. A segunda, para os trabalhadores, “objetivando a capacitação, o aperfeiçoamento, a especialização e a atualização de profissionais, em todos os níveis de escolaridade, nas áreas da educação profissional e tecnológica” (Brasil, 2008).

A educação de nível superior, graduação e pós-graduação (art. 7º da Lei 11.892/08), destina-se ao público em geral que reunir as

condições necessárias ao seu ingresso. Nesta última, singularizam-se os cursos superiores de tecnologia, cursos tecnológicos e os “de licenciaturas, bem como programas especiais de formação pedagógica, com vistas na [sic] formação de professores para a educação básica, sobretudo nas áreas de ciências e matemática, e para educação profissional” (Brasil, 2008).

A definição dos cursos a serem ofertados, conforme o art. 2º § 3º da Lei 11892/08, é feita pelo Conselho Superior, pois os Institutos têm autonomia nos limites de sua área de atuação territorial e mediante autorização deste Colegiado para criar e registrar os diplomas expedidos (Brasil, 2008). Contemplam todos os setores produtivos (agroindústria, agropecuária, mineração, mecânica, agrimensura, eletrotécnica, gastronomia, radiologia, informática, eletrônica, engenharia de pesca, edificações, dentre outros) (Brasil, 2011). A escolha, segundo o art. 6º, incisos I e IV, da Lei 11.892/08, é orientada pelo estudo das potencialidades locais e regionais do entorno do Instituto e pela necessidade de mão de obra.

Ministrar educação profissional e de nível superior consiste em três dos seis objetivos atribuídos aos Institutos, por conseguinte são o principal meio por intermédio do qual contribuem para o desenvolvimento, nas duas “convenções” adotadas no Governo Lula. No que concerne à primeira, voltada ao funcionamento do mercado, tem-se a oferta orientada para a consolidação e o fortalecimento dos arranjos produtivos, sociais e culturais locais, com a definição dos cursos segundo as necessidades destes. Desse modo, almejam os Institutos alocar os recursos, materiais e humanos, de modo mais apropriado com vistas à otimização do sistema produtivo ou ao aumento da produtividade.

Em relação à segunda “convenção”, voltada para o aumento ou criação de renda familiar, contribuem por meio da inserção no mercado de trabalho via emprego ou via empreendimentos resultantes dos conhecimentos adquiridos. Desse modo, os excluídos seriam incorporados ao mercado de consumo, resultando em acréscimos na renda nacional.

Os Institutos, portanto, com uma estrutura descentralizada que lhes possibilita atuar em cidades de influência regional, oferecem cursos técnicos de nível médio e superiores, definidos conforme os arranjos produtivos locais, preparando a mão de obra por este requerida ou que aí tenha possibilidade de se inserir como empreendedores ou cooperados. Essa é a contribuição efetiva dos Institutos para favorecer o desenvolvimento, independentemente do entendimento que desse se tenha.

---

---

## Conclusões

---

---

O exame dos sentidos da criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, a partir dos documentos instituidores, constatou que cabe a essas Escolas estabelecer a interface entre educação e desenvolvimento mediante preparação de mão de obra, produção de conhecimento e disseminação de tecnologia. Esta competência tem a finalidade de, a um só tempo, oferecer capital humano e meios necessários à inovação e geração de tecnologias e criar ou aumentar as oportunidades de renda dos segmentos mais pobres pela elevação da produtividade ou pelo acesso a melhores lugares ocupacionais na estrutura produtiva, inclusive sendo empreendedores.

Estão direcionados os Institutos, então, para o desenvolvimento tanto no

que concerne à estabilidade econômica, elemento central da “convenção institucional restritiva”, como em termos de geração de oportunidades de renda, fulcro balizador da “convenção neodesenvolvimentista”. Assim, é nas “convenções” ou “projeto nacionais” definidos pelo grupo no poder que estão definidos os sentidos da criação dos Institutos.

Estas determinações ou desejos têm como principal meio a oferta de educação profissional e de nível superior definidos conforme as potencialidades locais e regionais em que são implantadas as unidades descentralizadas das organizações autônomas. Para isso, valeu-se da herança patrimonial dos antigos Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs) e dos recursos do Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica (PROEP), que possibilitou a edificação dos novos estabelecimentos.

Desse modo, o que orienta a criação dos Institutos é o nexos entre qualificação da mão de obra e crescimento econômico. Com isso, revisita-se a teoria do capital humano, hegemônica nos anos de 1960 e 1970 e inspiradora das reformas da educação superior – Lei nº 5.540/68 – e básica – Lei nº 5692/71, emprestando-lhe, em razão da conjuntura histórica atual, novas cores. Agora a ideia de desenvolvimento não está mais ancorada à modernização, mas à produtividade (potencialização da capacidade de trabalho e de produção) e ao cultivo de atitudes favoráveis à atividade produtiva, como empreendedorismo e cooperativismo.

Assim, ficam identificados os propósitos da política de criação dos Institutos, bem como os mecanismos estabelecidos para viabilizá-los. Esta, contudo, é uma etapa preliminar e preparatória do que, na expressão de

Figueiredo e Figueiredo (1986, p. 108), “convencionalmente se chama Avaliação de Política”. É preciso investigar o alcance destes propósitos, seus custos, processos e efeitos; numa expressão, partir da avaliação política para avaliar a política.

Este é apenas um ponto de partida. Espera-se que possa contribuir para o debate sobre a criação dos Institutos – em especial, para a reflexão sobre a política de educação profissional – e para a ponderação acerca dos mecanismos promotores do desenvolvimento nacional.

## Referências bibliográficas

- ARRETCHE, Marta T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth de Melo. *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, 1998, p. 29-40.
- BARROS, Ricardo Paes de & Mendonça, Rosane. Investimento em Educação e Desenvolvimento Econômico. *Texto para Discussão nº 145*. Rio de Janeiro: IPEA, 1997.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Plano Plurianual 2008-2011*: projeto de lei. Brasília, 2007.
- BRASIL. *O Plano de Desenvolvimento da Educação*, de 24/04/2007. Brasília, 2007b. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf>>. Acesso em: 11 de abr. 2011.
- BRASIL. Decreto nº 6.095, de 24 de abril de 2007. Brasília, 2007. Estabelece as diretrizes para o processo de integração de instituições federais de educação tecnológica, para fins de constituição dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia - IFETs, no âmbito da Rede Federal de Educação. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6095](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6095)>. Acesso em: 11 de abr. 2011.
- BRASIL. Chamada Pública MEC/SETEC nº 001/2007. Brasília, 2007d. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf/edital\\_chamadapublica\\_fase2.pdf](http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf/edital_chamadapublica_fase2.pdf)>. Acesso em: 30 de abr. 2012.
- BRASIL. Lei nº 11.892, de 29/12/2008. Institui a Rede de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei11892.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei11892.htm)>. Acesso em: 10 de abr. 2011.
- BRASIL. Centenário da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, de 23/09/2009. Brasília, 2009. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/centenario/historico\\_educacao\\_profissional.pdf](http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/centenario/historico_educacao_profissional.pdf)>. Acesso em: 12 de abr. 2011.
- BRASIL. *Expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica*. Brasília, 2011a. Disponível em: <[http://redefederal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=56&Itemid=27](http://redefederal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=56&Itemid=27)>. Acesso em: 08 de set. 2011.
- BRASIL. *Catálogo Nacional de Cursos Técnicos e Tecnológicos*, 2011. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12488&Itemid=788](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12488&Itemid=788)>. Acesso em: 18 de abr. 2011.
- BRASIL. *Catálogo Nacional de Cursos Técnicos*, 2011c. Disponível em: <<http://catalogonct.mec.gov.br/> <http://catalogonct.mec.gov.br/>>. Acesso em: 18 de abr. 2011.
- ERBER, Fábio S. As convenções de desenvolvimento no governo Lula: um ensaio de economia política, 2009. Disponível em: <<http://www.ie.ufrj.br/datacenterie/pdfs/seminarios/pesquisa/texto2411.pdf>>. Acesso em: 03 de mai. 2012.
- ERBER, Fábio S. As convenções de desenvolvimento no governo Lula: um ensaio de economia política. *Revista de Economia Política*. vol. 31, nº 1 (121), jan-mar de 2011. p. 31-55.
- FIGUEIREDO, Marcus Faria e FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. Avaliação Política e Avaliação de Políticas: um quadro de referência teórica. *Anal. & Conj.* Belo Horizonte, 1 (3): 107-127, set./dez., 1986.
- GREMAUD, A. P.; VASCONCELOS, M. A. S.; TONETO JR., R. *Economia Brasileira Contemporânea*. 7. ed., 4. reimpr., São Paulo: Atlas, 2009.

**Resumen:** En él se examinan los significados definidos en la creación de los Institutos Federales de Educación, Ciencia y Tecnología, se preguntaba sobre su dirección y de organización mecanismo establecido para lograrlo. El procedimiento es una valoración política de esta transformación, sobre la base de Figueiredo y Figueiredo (1986) y Arretche (1998) y haciendo uso de la legislación y los fundadores de los planes de gobierno, analizados por tipo de contenido "inductivo-constructivo". Se encontró que el Instituto se dedica al desarrollo entendida tanto como la estabilidad económica, el gobierno central "convención restrictiva institucional" como oportunidades de generación de ingresos, indicador de la "neo-desarrollista Convención." El medio para esto es principalmente la oferta de cursos de educación profesional y de nivel superior se define como las unidades descentralizadas potenciales locales y regionales de las organizaciones de autónomos. Por lo tanto, lo que impulsa la creación de institutos es el vínculo entre la calidad de mano de obra y el desarrollo, ahora anclado en la idea de crecimiento de la productividad y las actitudes como el espíritu empresarial y las cooperativas.

**Palabras-clave:** políticas de educación profesional, la evaluación de políticas, desarrollo, políticas públicas, educación profesional y tecnológica.

**Résumé:** Il examine les significations définies dans la création de l'Institut fédéral de l'éducation, la science et la technologie, se renseigne sur sa direction et mis en place un mécanisme organisationnel pour y parvenir. La procédure est une appréciation politique de cette transformation, basée sur Figueiredo et Figueiredo (1986) et Arretche (1998) et de l'utilisation de la législation et les plans gouvernementaux fondateurs, analysé par type de contenu «inductive-constructives". Il a été constaté que les instituts se consacrent à la mise au point comprise autant que la stabilité économique, la centrale «convention restrictive institutionnel» comme des occasions de génération de revenus, indicateur de la "néo-développementiste Convention." Le milieu de ceci est essentiellement la fourniture de cours de formation professionnelle et de haut niveau définies comme étant les potentiels locaux et régionaux des unités décentralisées des organisations autonomes. Ainsi, ce qui motive la création d'instituts est le lien entre la qualité de la main-d'œuvre et le développement, désormais ancrée dans l'idée de la productivité croissante et des attitudes telles que l'esprit d'entreprise et des coopératives.

**Mots clés:** Politique de l'enseignement professionnel, l'évaluation des politiques, le développement, la politique publique, l'enseignement professionnel et technologique.

### Notas

\* Mestrando em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Piauí, Especialista em Gestão de Materiais e Patrimônio no Setor Público pela UGF (RJ), Graduado em História pela UFPI, Analista de Planejamento, Gestão e Infraestrutura do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

\*\* Doutora em Sociologia e Professora Associada 2 do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí.

1 O Programa de Expansão da Educação Profissional é uma iniciativa do Ministério da Educação, cujo início se deu em 24 de novembro de 1997, estando atualmente sua gestão a cargo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE/MEC), tendo entre seus objetivos o custeio do redimensionamento da oferta da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica.

- 2 Município que reúne as características de centro de gravitação da atividade econômica e cultural numa dada mesorregião e que, por conta dessa realidade, possui importância estratégica para o desenvolvimento socioeconômico da área em questão.
- 3 Modalidade de ensino em que o aluno faz o curso técnico integrado ao ensino médio, obedecendo à opção feita no processo seletivo.



# Economia solidária e catadores de materiais recicláveis em Salvador e Curitiba: políticas públicas e a enunciação de identidades no Brasil<sup>1</sup>

Solidary economy and recyclable material collectors in Salvador and Curitiba: public policies and the enunciation of identities in Brazil

Economía solidaria y los cantoneros de materiales reciclables en Salvador y Curitiba: políticas públicas y la enunciación de identidades en Brasil

L'économie solidaire et les ramasseurs des matériaux recyclables à Salvador et Curitiba: les politiques publiques et l'énonciation identitaire au Brésil

*Lara Santos de Amorim\**

**Resumo:** Este artigo pretende realizar reflexão antropológica sobre a identidade de catadores(as) de Salvador (BA) e Curitiba (PR) e a política pública adotada para a formação de catadores de materiais recicláveis no Brasil. Depois de ter participado, em 2010, da investigação qualitativa em pesquisa nacional de Avaliação do Projeto de Fortalecimento do Associativismo e do Cooperativismo dos Catadores de Materiais Recicláveis: formação para autogestão, assistência técnica e mobilização, empreendida pela Fundação Banco do Brasil (FBB), em ação conjunta com o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), tive a oportunidade de realizar pesquisa etnográfica com catadores representantes do Movimento Nacional em Salvador e Curitiba. A partir destas conversas, foi possível traçar algumas das enunciações de identidades que se configuram nesta relação entre poder público e movimentos sociais. Meu objetivo é refletir sobre como se dão algumas enunciações e discursos que os entrevistados fazem de suas próprias identidades. A partir do momento em que esses indivíduos foram submetidos, por um período de três anos, a cursos de formação para "a emancipação social e econômica do segmento", a ideia de inclusão social se apresenta como a possibilidade de um novo lugar de auto expressão, uma vez que eles são historicamente vistos como excluídos.

**Palavras-chave:** Catadores de materiais recicláveis, políticas públicas no Brasil, enunciação de identidades no Brasil, exclusão social e sustentabilidade.

**Abstract:** The aim of this article is to reflect, within an anthropological framework, about the identity of the recyclable paper collectors of Salvador and Curitiba and about the public policies adopted to implement training courses for the above mentioned collectors of recyclable paper, in Brazil. After having participated, in 2010, of a qualitative research of national level of the "Evaluation of the project for the strengthening of the collectors of recyclable paper cooperatives: training for self-management, technical assistance and mobilization", carried out by the Bank of Brazil Foundation, along with the Ministry of Labor and Employment, I had the opportunity to perform an in-depth research with the representatives of the national movement of the recyclable paper collectors of Salvador and Curitiba. Having this oral interactions as a starting point, it was possible to outline some of the statements of the entities, as far as the relationship between the government and the social movement was concerned. My goal was to reflect, from an ethnographic perspective, about the statements and discourse made by those who were interviewed regarded their own identity. From the moment they were enrolled in the training courses, whose goal is the social and economic emancipation of this segment, the idea of social inclusion presents itself as a new place of self expression, due to the fact that they have been, historically, seen as excluded.

**Keywords:** recyclable paper collectors, public policies in Brazil, social identity discourse, social exclusion and sustainability.

\* Doutora em Antropologia pela Universidade de Brasília (UnB). Professora Adjunta da Universidade Federal da Paraíba E-mail: amorimlaras@gmail.com

**Introdução** Este artigo pretende realizar uma reflexão antropológica sobre a identidade de catadores(as) de Salvador (BA) e Curitiba (PR) e a política pública adotada para a formação de catadores de materiais recicláveis no Brasil. Em 2010, fui coordenadora de campo da investigação qualitativa em uma ampla pesquisa nacional de Avaliação do Projeto de Fortalecimento do Associativismo e do Cooperativismo dos Catadores de Materiais Recicláveis: formação para autogestão, assistência técnica e mobilização, empreendida pela Fundação Banco do Brasil (FBB), em ação conjunta com o Ministério do Trabalho e Emprego (TEM). Entre os estados brasileiros visitados, tive a oportunidade de realizar pesquisa em profundidade com catadores representantes do Movimento Nacional em Salvador (BA), na sede do Instituto Pangea e em Curitiba (PR), durante evento realizado pelo Instituto Lixo e Cidadania.

A partir destas conversas, foi possível traçar algumas enunciações de identidades que se configuram nesta relação entre poder público e movimentos sociais. Meu objetivo é, portanto, refletir, a partir de uma abordagem etnográfica, sobre como se dão algumas enunciações e discursos que os entrevistados fazem de suas próprias identidades. A partir do momento em que esses indivíduos foram submetidos, por um período de três anos, a cursos de formação para "a emancipação social e econômica do segmento", uma vez que são historicamente vistos como excluídos, a ideia de inclusão social se apresenta como uma nova possibilidade de lugar de fala. Conflitos entre militantes do movimento nacional de catadores e agenciadores da política pública, discursos emocionados sobre as novas oportunidades de vida em oposição a uma vida à margem da sociedade e a relação

de cooperação e camaradagem com os agenciadores e professores são, entre outros, dados férteis para empreender uma reflexão antropológica sobre a dinâmica existente entre as novas políticas públicas de inclusão social e a enunciação de novas identidades e discursos dos catadores de materiais recicláveis dos estados da Bahia e Paraná. As dicotomias inclusão/exclusão, economia solidária/capitalismo, sustentabilidade/desenvolvimento e os novos rumos do desenvolvimento das cidades urbanas brasileiras são outras possíveis reflexões que, em um nível mais macro, a pesquisa empreendida nos apresenta.

---

### Exclusão social, movimentos sociais e políticas públicas para a reciclagem de lixo

---

Segundo histórico sobre o segmento elaborado pela pesquisa acima citada, os catadores de materiais recicláveis exercem uma atividade fundamental para a sustentabilidade da vida urbana e preservação de recursos naturais, pois selecionam, separam, reciclam e comercializam materiais descartados em residências, escritórios, ruas, lixões e aterros sanitários. Apesar da grande importância de suas atividades, os catadores formam a base social mais excluída economicamente da pirâmide social brasileira. A indústria da reciclagem no Brasil, que movimenta bilhões por ano, é baseada na miséria de parte da população que trabalha em condições precárias para retirar dos resíduos o desperdício e retorná-lo ao ciclo produtivo. O trabalho com resíduos evidencia, portanto, a desigualdade social e o problema de exclusão no país. Homens, mulheres e crianças realizam essa atividade nas grandes cidades brasileiras, ocupando as regiões centrais e as ruas da cidade. Muitas

vezes, são explorados pelos atravessadores e quase sempre são estigmatizados pela sociedade (Relatório de Avaliação do Projeto Cataforte/Produto 1/FBB, 2010, p. 4).

Em junho de 2001, em Brasília, foi realizado o 1º Congresso Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis, aberto com a 1ª Marcha dos Catadores e da População de Rua, levando mais de 3 mil catadores e moradores de rua para a Esplanada dos Ministérios. A partir desse momento, esses trabalhadores passaram a ter “status político” e entraram na agenda das políticas públicas. O primeiro esforço se deu no sentido de reconhecer a legitimidade da atividade que eles exerciam, o que foi efetivamente alcançado ao final de 2002, quando a atividade dos catadores foi registrada na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO). Foi o primeiro passo para a reivindicação de melhores condições de trabalho e políticas públicas que favorecessem a atividade desse segmento social.

Em 2003, o recém-empossado Presidente da República determinou, por decreto, a criação do Comitê Interministerial para a Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Recicláveis, com a função de identificar as necessidades e desenvolver e articular ações que promovessem a emancipação social e financeira desses profissionais. Em 2004, o estudo produzido pela UFBA, OAF e Instituto Pangea, com a análise do custo de geração de postos de trabalho na economia urbana para o segmento dos catadores de materiais recicláveis, demonstrou a oportunidade de geração de trabalho e renda para esse segmento, especialmente nas grandes cidades e regiões metropolitanas, territórios prioritários de intervenção, marcados pelos elevados índices de violência e desemprego, bem como pelo menor impacto do Programa Bolsa Família na economia local, se comparado aos territórios rurais. A pesquisa foi feita por

meio de Cooperação Técnica da UNESCO com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Fruto das discussões realizadas no âmbito do Comitê Interministerial de Inclusão dos Catadores de Materiais Recicláveis, o Decreto nº 5.940, do Presidente da República, assinado em 25 de outubro de 2006, instituiu a separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta na fonte geradora e sua destinação às associações e cooperativas de catadores de materiais recicláveis (Relatório de Avaliação do Projeto Cataforte/Produto 1/FBB, 2010, p. 5).

Vale lembrar ainda que, no Brasil, as primeiras iniciativas de organização dessa categoria se deram a partir do trabalho da Igreja Católica, especialmente as Pastorais de Rua. Com a abertura democrática ao final dos anos 1980, algumas administrações com perfil “democrático-populares” iniciaram processos de reconhecimento do papel desses trabalhadores e passaram a desenvolver programas para integrá-los às atividades de limpeza pública, especialmente na coleta seletiva. Ao final da década de 1990, surgiram as primeiras iniciativas de organizar esses trabalhadores em movimento social. As experiências bem-sucedidas de Belo Horizonte, Porto Alegre, Santo André, Diadema, entre outras, estimularam a criação de novas organizações de catadores. Em 1999, em um congresso técnico sobre coleta seletiva e catadores de papel, realizado em Belo Horizonte, estavam presentes catadores organizados, surgindo então a proposta de se criar o Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR) (Relatório de Avaliação do Projeto Cataforte/Produto 1/FBB, 2010, p.4).

Atualmente, a implementação da coleta seletiva solidária alcança impactos sociais,

econômicos e ambientais e promove a sustentabilidade dos empreendimentos, dando visibilidade aos segmentos dos catadores. A constituição de Redes de Organizações de Catadores para a Logística de Operação da Coleta Seletiva Solidária, Processamento e Comercialização vem sendo apoiada por diferentes agenciadores, que atuam em parceria, constituindo-se em uma estratégia para que as organizações possam superar os intermediários e estabelecer negócios diretamente com a indústria pelo ganho de escala. Essas questões, somadas ao potencial econômico da atividade de catação e a algumas experiências exitosas de organização de catadores, estimularam diversas ações do Governo Federal para atuação junto aos grupos de catadores, a partir de metodologias participativas.

O Projeto de Fortalecimento do Associativismo e do Cooperativismo dos Catadores de Materiais Recicláveis (Cataforte) foi uma dessas iniciativas para capacitar catadores(as), prestar assistência técnica e fortalecer as organizações de catadores em 18 estados brasileiros (Relatório de Avaliação do Projeto Cataforte/Produto 1/FBB, 2010, p.6).

---

---

### Agenciadores e beneficiários de políticas públicas – arena de enunciações de discursos

---

---

Enquanto atuava como pesquisadora de campo responsável pela pesquisa qualitativa na avaliação do Projeto Cataforte acima citado, tive a oportunidade de realizar pesquisa em profundidade com 10 catadores em dois estados brasileiros (Bahia e Paraná). Ao visitar as cooperativas e as entidades agenciadoras desta política pública que se consolidou no Brasil na última década,

chamaram-me a atenção neste cenário de pesquisa dois tipos de relatos dramáticos: os depoimentos emocionados que descreviam a trajetória trágica de quem antes vivia na completa exclusão social e que, depois de participar do movimento social e da mobilização do segmento em cooperativas, encontrou uma nova identidade e autoestima; e as histórias que desvendavam os conflitos entre os agenciadores da política pública empreendida no estado e os catadores organizados, especialmente aqueles ligados ao movimento nacional e regional de catadores de recicláveis.

A etapa da pesquisa qualitativa do projeto de avaliação do Cataforte tinha como um dos seus objetivos metodológicos investigar o conhecimento e a prática dos envolvidos no Projeto, analisando as inter-relações entre os diferentes atores sociais, valorizando a subjetividade e a reflexividade dos diferentes agentes e sujeitos envolvidos no processo, de forma a permitir a identificação da Teoria do Programa Cataforte.

Neste sentido, as entrevistas realizadas com os catadores e agenciadores do Projeto foram gravadas a partir de um roteiro de perguntas semiestruturadas, as quais se propuseram a investigar a avaliação das necessidades sociais dos catadores, a avaliação da teoria do programa executado e a avaliação do processo, impacto e eficiência deste mesmo programa.

Tendo sido executado por 19 entidades, envolvendo a capacitação de 10.600 catadores(as) em 18 estados brasileiros, o projeto Cataforte se constitui na arena social e política brasileira como um projeto responsável pela enunciação de uma política pública direcionada para o fortalecimento da economia solidária e inclusão de um segmento historicamente excluído nas grandes cidades brasileiras. Atuou, nesse sentido, na capacitação, formação e mobilização de

um público-alvo de catadores de materiais recicláveis organizados em cooperativas e associações, visando ao fortalecimento das organizações sociais e produtivas destes e das suas formas de autogestão dos empreendimentos econômico-solidários.

Os catadores(as) de materiais recicláveis, por sua vez, são os sujeitos e beneficiários desta política pública e entram na mesma arena como sujeitos sociais excluídos, em sua imensa maioria, de uma educação formal oferecida pelo Estado, sendo explorados pelos atravessadores e quase sempre estigmatizados pela sociedade. No entanto, enquanto enunciação de direitos sociais e política pública de inclusão social, o projeto os define como potenciais agentes capazes de estabelecer negócios diretamente com a indústria pelo ganho de escala. A capacitação técnica do segmento tem o objetivo de desenvolver Sistemas de Coleta Seletiva de Materiais Recicláveis que privilegiem toda a cadeia urbana da reciclagem, contribuindo para a melhoria das condições de vida e trabalho desse segmento e, conseqüentemente, para a qualidade ambiental das cidades. Além de fomentar e garantir o apoio financeiro a projetos de associações e cooperativas de catadores, o ação do Cataforte se propôs a capacitar o segmento com cursos de formação que subsidiariam a pouca educação formal e recuperariam a baixa autoestima deste grupo social.

Considerando o histórico de organização dos catadores de materiais recicláveis no Brasil, em dez anos de mobilização, pode-se afirmar que, de fato, conquistaram-se vários marcos legais que promovem a integração e a inclusão produtiva da organização de catadores no gerenciamento dos resíduos sólidos urbanos; no entanto, o número de indivíduos organizados em todo o país é ainda bastante reduzido. De acordo com

o Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR), num universo estimado de um milhão de catadores em todo Brasil, cerca de 120 mil já estão organizados em associações e cooperativas. Em uma amostragem de 35.637 catadores apresentada pelo MNCR com base em Trabalho do Pangea de 2006, os catadores apresentaram-se organizados em 4 níveis, dos quais o nível 4 representa o menor nível de organização: 3,8 % estavam no nível 1; 7,8%, no nível 2; 16%, no nível 3; e a grande maioria (72,4 %) no nível 4. Vale lembrar que este número de catadores organizados certamente aumentou em função da mobilização e organização do movimento e das políticas de formação implementadas nos últimos anos (Relatório de Avaliação do Projeto Cataforte/Produto 1/FBB, 2010, p.8).

Considerando os resultados finais da pesquisa de avaliação do Cataforte, pode-se afirmar também que o processo de organização dos catadores em associações e cooperativas é um dos fatores diretamente responsáveis pelo sucesso das políticas públicas introduzidas em todo o país, ou seja, nos estados onde os catadores se encontram mais organizados e mobilizados politicamente enquanto categoria profissional e movimento social, os cursos de formação e a assistência técnica do projeto Cataforte foram mais eficazes. Entretanto, não se pode esquecer que instituições agenciadoras das políticas públicas, como o Pangea e o Instituto Lixo e Cidadania, por exemplo, foram fundamentais para fomentar e estimular a organização e mobilização da categoria no estado da Bahia e do Paraná, respectivamente.

Uma vez contextualizadas as diferentes perspectivas do que estou chamando aqui de arena de instituição de uma política pública – onde atuam, de um lado, os agentes executores e gestores do Estado que propõem a política e, de outro, o sujeito

beneficiário desta mesma política, devemos, por fim, argumentar que estes beneficiários se tornam também agentes ativos na arena social, uma vez que, organizados e mobilizados politicamente, abandonam uma postura antes passiva e passam a atuar como sujeitos capazes de enunciar, eles mesmos, seus próprios direitos sociais.

---

### Agentes sociais e drama social: contradições e conflitos

---

Com o objetivo de apresentar uma reflexão sobre as enunciações e contradições reveladas nos discursos dos atores sociais que representam seus diferentes papéis no cenário acima descrito, utilizarei o conceito de agente social nos termos definidos por Bourdieu (1998), de ação social e interação social nos termos de Goffman (2006) e de drama social nos termos de Turner (1974; 1982).

Goffman, durkheimiano que amplia o entendimento do conceito de coerção social ao evidenciar a perspectiva política da ordem da interação social e as relações de poder na vida cotidiana, refere-se à ação social do sujeito que atua em um mundo onde os papéis sociais estabelecidos acontecem em um “silencioso campo de batalha” (Gastaldo, 2008). No caso em discussão, a dimensão interacional da política se dá justamente entre a enunciação de uma política pública, sua aplicação e os agentes sociais que atuam neste processo.

Bourdieu (1998) também articula, de forma convincente, uma abordagem sobre os campos de poder relacionados à produção simbólica da cultura, enfatizando a análise sociológica da produção dos bens simbólicos e do habitus individual e coletivo

dos produtores da cultura. A preocupação de Bourdieu com a condição social da produção, circulação e consumo de bens simbólicos demonstra a sua definitiva percepção de como a relação entre os diferentes campos denuncia relações de poder em que são disputadas e afirmadas, de forma desigual e hierarquizada, diferentes expressões culturais.

Bourdieu (1993) introduziu, no campo teórico da sociologia, os conceitos de habitus e de campo, negando tanto o “objetivismo reducionista” de algumas abordagens sociológicas e estruturalistas quanto o “subjetivismo” das abordagens que explicam a produção dos bens culturais a partir de estruturas universais e, portanto, sem especificidade histórica, tais como tradições filosóficas neokantianas ou a chamada fenomenologia social. Na abordagem de Bourdieu, o agente, ou seja, aquele que é o operador prático das construções do objeto, opera a partir de princípios – estruturas estruturantes e estruturadas – organizadores de práticas e representações que podem estar pragmaticamente adaptados aos resultados que busca sem que, entretanto, tenha consciência dos fins a serem alcançados ou capacidade expressa das operações necessárias para obter determinados fins.

O agente de Bourdieu não seria um autômato a obedecer a leis coletivamente orquestradas, mas aquele agente dotado de um senso prático (*sens pratique*) que reage em situações específicas de maneiras quase nunca calculadas, porém dentro de um processo em que comportamentos e valores foram internalizados no processo de socialização e na vivência da prática. Essa ação prática do agente/indivíduo acontece dentro de um campo específico de ação (*field*). O conceito de campo é dinâmico e

procura situar o contexto concreto da ação. Cada agente ocupa determinada posição em um determinado campo e as relações ali estabelecidas são também baseadas na competição por controle dos interesses e recursos específicos daquele campo. Os campos são, portanto, variados e devem ser compreendidos a partir de sua própria disposição interna.

Neste campo da interação social entre agentes sociais que participaram da implementação do projeto Cataforte em território brasileiro, escolhi como material privilegiado de análise os relatos de alguns catadores que representam o MNCR e são dirigentes de cooperativas em seus respectivos estados. Tais relatos estão registrados nos relatórios de campo da etapa relativa à pesquisa qualitativa da avaliação acima referida.

O primeiro relato concerne ao de Dona Sônia dos Santos, presidente da Cooperativa de Catadores Ecológicos de Canabrava (CAEC), cooperativa de grande porte localizada em Salvador, fundada em 2003, com o apoio do Centro de Estudos Socioambientais (PANGEA):

Nasci aqui mesmo, em Salvador, e trabalho desde os 10 anos de idade com catação. Eu catava para ajudar no sustento da família. Naquela época, só se vendiam ossos e ferro, então eu, com 10 anos de idade, andava pelos quintais da vizinhança, procurando esses artigos para vendê-los. Trabalhei um tempo como doméstica e, aos 17 anos, já com dois filhos, conheci um rapaz que trabalhava dentro do aterro sanitário de Canabrava. Diante de várias dificuldades financeiras, e problemas familiares, fui trabalhar no lixão, com reciclagem, até que ele fechou. Quando isso aconteceu, ficou realmente difícil, pois muitas famílias ficaram desempregadas e o programa da prefeitura não atendeu a todos os necessitados. Passei fome, busquei comida dentro das lixeiras.

(Neste momento a entrevistada fica muito emocionada e chora). Foram momentos muito difíceis... Meus filhos não sabiam o que era ganhar um presente, nem podiam ir a um aniversário de algum vizinho, porque não tinham o que vestir. Encarei essa dificuldade por muito tempo, até que me falaram do cadastro, para fazer parte de uma cooperativa, onde administrariamos nosso próprio negócio. No dia do cadastro, acordei cedo e fui tentar conseguir a ficha. Graças a Deus, consegui, me cadastrei e, em 2002, participamos de uma capacitação. Durante as manhãs, eu trabalhava nas lixeiras e, à tarde, frequentava o curso da cooperativa. Em 2003, começamos a fazer uma mobilização, para que a população pudesse doar os materiais de reciclagem, e começamos a catação dentro do Projeto Pangea.

Com este relato dramático, Dona Sônia inicia a narração de seu périplo entre a exclusão social no aterro sanitário e a bem-sucedida gestão da cooperativa. Ela lembra que, em 2003, "o Pangea conseguiu alugar um galpão para que pudéssemos iniciar os trabalhos de coleta. Tínhamos várias reuniões de incentivo, onde éramos motivados a trabalhar e melhorar nossa condição. Assim, aos poucos, fomos conseguindo parceiros, muita ajuda, e alcançando melhorias. Fomos crescendo e, hoje, graças a Deus, estamos bem. Eu estou bem, minha autoestima mudou, e não tenho mais vergonha da minha situação".

Em 2010, quando foi realizada a entrevista, a CAEC já estava equipada com caminhões, balanças, esteiras, prensas, e todos os equipamentos básicos, além de um espaço enorme para fazer a seleção dos recicláveis. No que diz respeito à renda, alguns cooperados conseguem tirar entre 540 e 560 reais líquidos, com descontos do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Todos ganham por produção. Nove pessoas

da cooperativa fazem parte do MNCR. Segundo a catadora, após o início do Projeto Cataforte, tanto o relacionamento entre os cooperados quanto o processo de qualificação no trabalho melhoraram e a renda da cooperativa aumentou significativamente.

Outro entrevistado da mesma cooperativa, seu Ubiratan, relata sua trajetória dramática antes de se envolver com o movimento nacional dos catadores:

Tenho 47 anos de idade, e venho de uma família muito pobre, onde vivi em situação de miséria durante muito tempo. Comecei a catar aos oito anos de idade, para ajudar na renda da família. Morávamos no bairro da Gama. Dos três filhos, eu era o que mais se preocupava com a sustentabilidade dentro de casa, e em ajudar minha mãe, que era deficiente. O começo foi bem difícil, na rua, pelos cemitérios, lixões, onde catava de tudo. Quando eu tinha 13 anos, minha família e eu perdemos tudo o que tínhamos em casa, depois de uma chuva forte que ocorreu no nosso bairro, e deixou grande parte da população desabrigada. A partir daí, fomos nos abrigar em um colégio, logo depois passamos pela comunidade Fonte Nova, e aí chegamos ao bairro Cana Brava, quando entrei de vez para o trabalho de catador no lixão que, naquele momento, era o principal sustento dos moradores do bairro. Não tínhamos acesso à educação, saúde ou infraestrutura. Não existia nada, nem ninguém que olhasse por nós. Tudo o que tínhamos era discriminação e exploração. Em 2002, então, surgiu a capacitação para o projeto Pangea, e foi aí que tudo começou a mudar. Entramos para a cooperativa, mobilizando a população para a coleta de lixo, que passou a compreender a importância do trabalho da cooperativa, tanto social, quanto ambiental. A partir daí, começamos a desenvolver o trabalho dentro desse projeto. Iniciamos trabalhos de políticas públicas pelo Brasil e, com isso, obtivemos grande apoio de empresas e da própria população. Em 2007, assumi o posto de líder estadual, dentro da cooperativa, e representante nacional.

Notamos, em seu relato, a transição entre o desalento da exclusão social de todos

os direitos de cidadania e a importância da catação como atividade de economia solidária capaz de empoderar o sujeito, política e economicamente. Para o catador, tanto o movimento nacional quanto a cooperativa alcançaram uma importância social e ambiental em todo o país. Mas acrescenta que não basta apenas investir na política de recolher materiais, pois manter a “logística reversa” demanda mais cursos e maiores capacitações.

Em linhas gerais, o relatório de avaliação do Cataforte revela que o Pangea tem feito um trabalho bastante eficiente como entidade executora das ações e políticas públicas de economia solidária desenvolvidas pela Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES/MTE). Neste sentido, enquanto agente de políticas públicas voltadas para o segmento de catadores de material recicláveis, o Pangea tem tido uma performance positiva sob o olhar atento dos sujeitos beneficiários do Cataforte. Tanto que, entre outras entrevistas realizadas na sede do Pangea em setembro de 2010, conversei também com o diretor do Pangea, com os professores dos módulos de formação e com as pedagogas responsáveis pela capacitação. Foi surpreendente notar como havia uma interação harmônica e satisfatória entre as diferentes categorias que atuam na execução da política e os que são beneficiários desta. Essa interação positiva entre os diferentes atores sociais revelou, neste caso, que as relações de poder e de disputa foram bem administradas no processo de enunciação da política e de consequente emancipação do agente beneficiado.

Em Curitiba (PR), entretanto, o “silencioso campo de batalha” onde são travadas as disputas mais acirradas entre os agenciadores da política pública e os

catadores não pareceu, de acordo com as entrevistas que realizei em outubro de 2010, tão pacificado e dotado de eficiência, como aquele que encontramos em Salvador.

Em Curitiba, o Instituto Lixo e Cidadania (ILC), responsável pela execução do Cataforte no estado, havia acabado de viver um conflito dramático que implodiu dentro de sua estrutura política. O conflito terminou com a destituição da equipe técnica responsável pela execução do Cataforte desde o seu início e a substituição desta por outra, que deu continuidade ao projeto já em andamento na época.

O Instituto Lixo e Cidadania é uma secretaria executiva do Fórum Estadual Lixo e Cidadania, criado em 2001. O instituto, por sua vez, foi constituído em 2003 com o objetivo de atender a demanda dos catadores no estado.

De acordo com os relatos dos catadores e da diretora do ILC na época, a destituição dos técnicos que executavam o Cataforte se deu em decorrência de um desentendimento "ideológico" entre técnicos não catadores e catadores representantes do MNCR. Estes últimos alegaram que os principais representantes do MNCR – também integrantes da diretoria do Instituto Lixo e Cidadania – passaram a não ter voz no Projeto Cataforte. O argumento que ouvi de todos com quem conversei é que as opiniões do catador militante do MNCR, Carlos Cavalcante, que era também agenciador do projeto, passaram a ser ignoradas pelo responsável pela coordenação do Cataforte já destituído, fato que teria acarretado a mobilização dos catadores integrantes da diretoria do Instituto contra a equipe. Solidários a esses catadores, o Fórum Estadual Lixo e Cidadania e a diretoria do Instituto teriam decidido destituir a equipe

técnica, que parecia não respeitar a "maneira de pensar" dos catadores técnicos e gestores do processo.

Em algumas falas dos catadores presidentes de cooperativas e integrantes do MNCR entrevistados, ficou explícita a ideia de que alguns catadores acreditam que o ideal seria que, num futuro próximo, o MNCR e os movimentos regionais alcançassem autonomia, que não fosse mais necessária a atuação dos técnicos não catadores para que as cooperativas avançassem na cadeia produtiva. Ficou muito claro, também, embora não de forma tão explícita, que o que estava em jogo nesta "disputa ideológica" era, de fato, a gestão dos recursos financeiros que projetos como esses como o Cataforte são capazes de captar para a entidade executora. No caso do Instituto Lixo e Cidadania, entretanto, que apresenta, em sua diretoria, representantes organizados do MNCR, esses recursos estão muito mais próximos dos catadores organizados do que em qualquer outro caso.

Durante a entrevista, o catador e também responsável pela assistência técnica, Carlos Cavalcante, admitiu essa tensão e lembrou que a situação não é diferente no estado do Rio Grande do Sul, onde, segundo ele, o movimento dos catadores é ainda mais refratário à atuação dos técnicos não catadores.

O depoimento de Carlos Cavalcante descreve a trajetória de um migrante que, ao contrário da maioria dos catadores que conheci, teve acesso à educação formal e empregos. Após um longo período de desemprego, entretanto, descobriu, na atividade da catação, a paixão política que o transformou em um dos principais militantes do segmento no estado. Segue abaixo seu relato:

Sou paraibano, tenho 54 anos e moro em Curitiba há 15 anos. Estudei o nível médio completo. Comecei a vida profissional por volta dos 20 anos de idade, como metalúrgico, com carteira assinada. Exerci diversos cargos e ocupações dentro do setor metalúrgico. Me especializei e qualifiquei em diversos cursos de panificação, trabalhei como garçom, pizzaiolo, entre outras profissões de maneira informal. No ano de 2000, por força de sucessivos desempregos, acabei optando pela catação, a última alternativa que encontrei. Em 2004, eu conheci uma entidade chamada Projeto Mutirão, aqui em Curitiba, e essa entidade desenvolve trabalhos de geração de renda na perspectiva da economia solidária. Uma das ações que a entidade desenvolveu naquela época foi organizar os catadores do bairro. Foi assim que eu conheci o processo de organização de catadores. Em 2005, me tornei um militante do movimento Ação dos Catadores. Devido a um projeto de formação do Movimento Ação dos Catadores em parceria com o NBS, realizamos três etapas de formação e um encontro estadual de lideranças. Neste encontro, eu fui eleito membro da Comissão Nacional do Movimento Ação dos Catadores, representando o Paraná. Desde então minha atividade passou a ser integralmente de militância e representação do movimento.

O catador explica que foi a experiência na militância que o ajudou a se "sentir profissionalmente realizado" e lembra que foram as novas lideranças mobilizadas pelo movimento que contribuíram para que catadores também atuassem como educadores e técnicos na execução do Cataforte no estado. Nesse processo, a entidade executora do projeto, que é a Secretaria Executiva do Fórum Estadual de Cidadania, um dos principais parceiros do movimento Ação dos Catadores, ajudou a criar uma relação forte entre catadores e entidades, permitindo essa oportunidade de participação nos projetos.

Entre os entrevistados, outro catador conta como superou o alcoolismo e encontrou na atividade de catação uma alternativa para uma vida de constantes internações e desemprego. Valdomiro, 49 anos, é catador de materiais recicláveis há 22 anos. Nasceu em Curitiba e estudou até a quarta série do ensino fundamental. Na época, tinha que trabalhar para ajudar seus pais em casa e não pôde dar continuidade aos estudos: "Comecei a atividade de catação por causa do alcoolismo, minha família nunca precisou catar papel, foi opção minha. O vício foi o causador de tudo, fui internado várias vezes. Mas o tempo passou e, quando percebi que a catação era uma oportunidade, fui até a prefeitura e pedi apoio. Eles acreditaram e, em 1997, formalizei uma associação para ajudar os alcoólatras".

Hoje Valdomiro preside a cooperativa Catamares, que tem 55 catadores cooperados. Cada cooperado consegue tirar no rateio em torno de 800 a 1.000 reais por mês. No total de catadores, 70% são mulheres.

O relato de Valdomiro também enfatizou a crise com os técnicos não catadores. Alegando que os principais problemas enfrentados no processo de formação pelo projeto Cataforte eram a falta de comunicação e o alcoolismo, Valdomiro acreditava que a gestão do projeto deveria ser feita apenas por catadores técnicos, e não mais por técnicos não catadores.

Marilza Aparecida de Lima concorda com Valdomiro em suas críticas à gestão do projeto no que diz respeito à desvalorização das opiniões dos catadores. Ela nasceu em Santa Catarina e se mudou para o Paraná há 17 anos. Em Santa Catarina, trabalhou em fábricas, madeireiras e, em Curitiba, trabalhou em lanchonetes e como doméstica. Estudou até a 5ª série do ensino

fundamental, tem 39 anos e faz 15 anos que exerce a atividade de catadora. "Comecei a catar sozinha devido à necessidade. Na catação, conheci o meu marido, também catador e com ele tive mais dois filhos. Tudo o que temos hoje nós conseguimos graças à catação. Tivemos vontade de nos organizar depois de ver outros projetos de catação organizados em outras cidades. Aos poucos fomos discutindo, conseguindo espaço, participando de fóruns e iniciamos alguns projetos e conseguimos apoio. Em 2002, já começamos a discutir a criação de uma secretaria executiva do Fórum e o Instituto de Cidadania para prestar apoios às organizações de catadores".

E continua: "Começamos a lutar com um grupo de catadores e, sem dinheiro para bancar aluguel e despesas, os catadores foram abandonando. Quando foi em 2005 montamos um grupinho na Vila das Flores, que tem um número muito grande de catadores, na área do Centro e fomos discutindo. No dia 30 de setembro de 2006, surgiu a Cooperativa CATAMARE".

Nos depoimentos acima, nota-se a mesma carga dramática que caracteriza a dura trajetória de exclusão social que marca a vida de catadores de materiais recicláveis em todo o país; no entanto, no discurso dos catadores na Bahia, não houve críticas aos agenciadores do projeto, representados pelo Pangea. Em Curitiba, a tensão política entre o discurso dos catadores e dos técnicos chegou ao ponto de gerar uma crise que se resolveu com a destituição de uma equipe inteira de seu papel de executora de políticas públicas.

Segundo Dawsey (2005, p.166), "ao passo que Goffman apresenta-se como um observador do teatro da vida cotidiana, Turner se interessa particularmente pelos momentos de suspensão de papéis, ou seja, pelo metateatro da vida social". De acordo

com esta reflexão, Turner define drama social a partir da percepção da experiência e atuação de papéis sociais e dos conflitos que se desencadeiam e revelam tensões latentes nas estruturas sociais. Turner enfatiza, em sua abordagem da vida social, as situações em que estas tensões afloram e os elementos não resolvidos da vida social se manifestam. "As relações sociais iluminam-se a partir de fontes de luz subterrâneas... dos desvios" (Dawsey, p. 165).

É neste sentido que o conflito que implodiu entre catadores organizados e politizados no Paraná e os técnicos ou agenciadores de uma política pública enunciada como inclusiva de segmentos historicamente excluídos em nosso país lança uma luz sobre o drama social em que vivem os catadores de materiais recicláveis neste início de década.

Em todos os relatos aqui revelados, notamos que o percurso em direção à inclusão social foi doloroso e cheio de sofrimento. O trabalho no aterro sanitário era considerado indigno, a baixa autoestima em que se encontravam os impedia de estudar e trabalhar, mas a coleta de lixo organizada em associações e cooperativas trouxe outra perspectiva, uma nova identidade passou a ser enunciada e foi na legitimidade desta prática que estes indivíduos fundaram uma nova possibilidade de se tornarem sujeitos de sua própria história enquanto cidadãos em um país desigual como o Brasil.

---

---

## Considerações finais

---

---

O processo de inclusão de um segmento social que vivia na indigência é, sem dúvida, indiscutível. Mas se iluminarmos as sombras das tensões entre militantes do movimento de catadores e agentes das políticas do Estado brasileiro, algumas contradições

da natureza destas políticas públicas que pretendem solucionar problemas estruturais na gestão do Estado se apresentam como indícios de uma tentativa de se adiar, mais uma vez, a garantia de direitos universais ao cidadão brasileiro.

A reciclagem de lixo urbano figura atualmente como atividade emergente após a ação de movimentos ambientalistas e de preservação ambiental. Embora gere vantagens ambientais indiscutíveis, se sobressaem os aspectos econômicos. A catação de materiais recicláveis constitui, para muitos trabalhadores, a única forma de garantir sobrevivência e possibilidade de inclusão num mercado de trabalho excludente (Medeiros e Macedo, 2006).

Segundo as autoras, "esses trabalhadores desempenham um papel preponderante para o processo de reciclagem, pois, atualmente, o fruto de seu trabalho é ponto de partida para o abastecimento, com matérias-primas, das indústrias de reciclagem. Apesar disso, a atividade é executada em condições extremamente precárias e informais de trabalho e remuneração, o que evidencia o caráter perverso da inclusão que essa atividade possibilita" (2006, p. 69).

Neste sentido, se a dialética inclusão/exclusão for entendida como um processo social, a inclusão de catadores de material reciclável se daria, em um âmbito nacional, ainda a partir de um processo perverso, uma vez que a inclusão social somente acontece devido à falta absoluta de alternativa à exclusão. Uma vez assegurada a lucratividade dos processos de reciclagem, nem sempre o verdadeiro objetivo do processo de inclusão social daqueles que exercem a atividade da catação é motivado pela necessidade de garantia de direitos de cidadania. Muitas vezes, as demandas da cadeia produtiva e a possibilidade de lucro, mesmo no âmbito do trabalho solidário das cooperativas, acabam se tornando a verdadeira meta de uma política de inclusão social. A exclusão sistêmica deveria ser entendida, então,

como sintoma. Sintoma de uma sociedade em colapso.

Não se trata de desmerecer uma política pública que tem trazido benefícios concretos a um segmento tão excluído como o que aqui estamos tratando. Se consultarmos os volumes conclusivos da pesquisa de avaliação do Projeto Cataforte realizada em 2011, notaremos que não há dúvidas de que os beneficiários desta política pública que investe em economia solidária têm ampliado sua autoestima e conhecimento sobre seus direitos de cidadania.

No relatório final da avaliação do Cataforte, foram enumerados vários fatores positivos alcançados pelo projeto, dentre os quais vale destacar: o fato de grande parcela dos catadores de materiais recicláveis passarem, no final do processo de formação, a se perceber como sujeitos sociais, com direitos e deveres cidadãos; a metodologia de capacitação em aspectos de assistência técnica com os de formação, possibilitando a aquisição por parte dos catadores de conhecimento dos direitos sociais e dos processos produtivos; a categoria atendida começa a entender o trabalho coletivo e as formas solidárias de labor, bem como a necessidade de organização e de articulação das redes da cadeia produtiva dos recicláveis; os catadores não organizados descobrem a importância da organização social e política como possibilidade de inclusão na cadeia produtiva dos recicláveis, facilitando obtenção de linhas de financiamento e melhoria nos métodos de trabalho próprios da economia solidária, de forma a melhorar a qualidade de vida, de trabalho, incrementar a renda e conquistar direitos sociais.

Outra constatação relevante do estudo foi que, após participar dos cursos de formação e assistência técnica, a categoria passou a adquirir mais consciência do que vem a ser a cadeia produtiva da reciclagem. Passou a compreender que seu trabalho de catação pertence à base da cadeia da atividade e que, conseqüentemente, seus rendimentos

eram reduzidos em função disso. Este ponto também esclarece por que, justamente nos estados brasileiros, como Bahia e São Paulo, é que as cooperativas de catadores de recicláveis são mais organizadas politicamente e por que houve um aumento relativo de rendimento no valor arrecadado entre os cooperados.

No entanto, por outro lado, o relatório também observou que uma das maiores dificuldades do projeto esteve no desafio de se adequar a metodologia de ensino e capacitação adotada pelos formadores a um público de baixíssima escolaridade, com pouca cultura escolar e quase nenhuma experiência no ensino formal. Concluiu-se que seria preciso disponibilizar programas de alfabetização para esses profissionais, como a Educação de Jovens e Adultos (EJA) ou o BB Educar. Ao final, uma das principais conclusões dos executores da política estava no reconhecimento de que este projeto seria mais eficaz quanto mais estivesse associado a um projeto de educação, pois se notou que muitos catadores desistiam, desestimulavam-se ou não tinham condições de acompanhar os módulos de capacitação e assistência, justamente em função da distância cultural que apresentavam em relação aos agentes transmissores da política pública executada pelo Estado.

Observamos, portanto, no âmbito da reflexão aqui empreendida, que uma política de inclusão de um segmento social excluído de um direito universal enunciado por um Estado-nação, como entendo que deva ser o direito à educação formal desde a infância, apresenta as limitações próprias de sua natureza. Isto é, no âmbito de uma sociedade urbana e moderna, como se pode incluir socialmente uma categoria que está excluída do direito à educação formal desde a infância? Ajudá-la a desenvolver uma consciência social no sentido de aprender que o trabalho solidário e a organização política são capazes de gerar inclusão econômica e autoestima é um enorme passo na direção

da inclusão social deste segmento, mas não resolve o problema da exclusão à educação formal fundamental e básica.

Mesmo em tempos pós-modernos de fragmentação da experiência do indivíduo moderno devido às transformações das instituições sociais totais como o Estado, a família e a igreja, e mesmo quando se anuncia a dissolução das grandes narrativas históricas ocidentais que perduraram ao longo do século XX (Hall, 2000), ainda assim podemos concluir esta reflexão nos indagando sobre o alcance de políticas de inclusão social que surgiram nas últimas décadas. Estaríamos em um tempo histórico em que se desistiu, de uma vez por todas, de se enunciar um direito universal, ou seja, o direito à cidadania, à educação e à dignidade do trabalho, desde que este lhe seja garantido pelo fato de ter simplesmente nascido em um determinado país, que possui em comum um projeto de Estado-nação e uma constituição? Mas este já seria assunto para outra reflexão como esta que aqui termina.

Art. 205 - A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (Constituição Federal, 1988)

## Referências bibliográficas

- BOURDIEU, Pierre. *Economia das Trocas Simbólicas*. Tradução de Sérgio Miceli. São Paulo: Perspectiva, 1998. (Série Estudos).
- BOURDIEU, Pierre. *The field of cultural production*. New York: Columbia University Press, 1993.
- DAWSEY, Jonh C. Victor Turner e antropologia da experiência. *Cadernos de Campo*, n. 13, 163-176, 2005.
- GASTALDO, Édison. Goffman e as relações de poder na vida cotidiana. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. [online]. 2008, vol.23, n.68, pp. 149-153. ISSN 0102-6909.
- GOFFMAN, Erving. *A representação do Eu na vida cotidiana*. Petrópolis: Vozes, 2006.
- HALL, Stuart. *A identidade cultural na pós-modernidade*. Trad. Tomaz Tadeu da Silva, Guaracira Lopes Louro. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.
- MEDEIROS, L.F.R.; MACEDO, K.B. Catador de material reciclável. Uma profissão para além da sobrevivência? *Psicologia & Sociedade*. 18(2): 62-71; mai./ago. 2006.
- PROJETO CATAFORTE – Relatório Final de Avaliação Externa do Projeto Cataforte, volume 3. Grupo Informe/FBB. Brasília, junho 2011.
- TURNER, Victor. *O Processo Ritual: estrutura e anti-estrutura*. Petrópolis: Vozes, 1974.
- \_\_\_\_\_. *From Ritual to Theatre: The Human Seriousness of Play*. New York: PAJ Publications, 1982.

**Resumen:** Esta comunicación busca realizar una reflexión antropológica sobre la identidad de los cartoneros de Salvador/BA e Curitiba/PR y las políticas públicas adoptadas para la formación de los cartoneros de material reciclable en Brasil. Después de haber participado en el año 2010, de la investigación cualitativa en nivel nacional de Evaluación del proyecto de fortalecimiento de las asociaciones y cooperativas de los cartoneros de material reciclable: formación para la autogestión, asistencia técnica y movilización, realizada por la Fundación Banco del Brasil, actuando conjuntamente con el Ministerio de Trabajo y Empleo, tuve la oportunidad de realizar una investigación en profundidad con representantes del Movimiento Nacional de Cartoneros en Salvador e Curitiba. A partir de estas conversaciones fue posible delinear algunos de los enunciados de las identidades que se constituyen en la relación entre el gobierno y los movimientos sociales. Mi objetivo es reflexionar desde un enfoque etnográfico cómo se dan los enunciados y discursos que los encuestados hacen de su propia identidad. Desde el momento en que estas personas fueron sometidas a cursos de formación para "la emancipación social y económica del segmento", ya que son vistos históricamente como excluidos, la idea de la inclusión social se presenta como una nueva posibilidad de lugar de expresión oral.

**Palabras clave:** cartoneros de materiales reciclables, políticas públicas en Brasil, enunciación de identidades en Brasil, exclusión social e sustentabilidad.

**Résumé:** Cet article a pour but la réalisation d'une réflexion anthropologique sur l'identité des ramasseurs de Salvador/BA et Curitiba/PR et les politiques publiques adoptées pour la formation – capacitation – des ramasseurs des matériaux recyclables au Brésil. Après ma participation en 2010 à une investigation qualitative de portée nationale relative à l'Évaluation du projet de renforcement des associations et cooperatives des ramasseurs des matériaux recyclables: formation pour l'auto-gestion, l'assistance technique et la mobilisation, réalisée par la Fondation Banque du Brésil, en partenariat avec le Ministère du Travail et de l'Emploi; j'ai eu l'opportunité de réaliser une enquête en profondeur auprès des représentants du Mouvement National des Ramasseurs de Salvador et Curitiba. Certains énoncés identitaires qui sont construits dans les relations entre le gouvernement et les mouvements sociaux ont pu être délimités à partir de ces interviews. Mon objectif était de réfléchir – du point de vue de l'éthnographie – sur la manière dont les sujets interviewés créent des énoncés sur leurs identités. À partir du moment où ces personnes ont été soumises à une formation sur "l'émancipation sociale et économique du secteur", vu qu'elles sont historiquement considérées comme des sujets d'exclusion, l'idée de l'inclusion sociale se présente comme une nouvelle possibilité d'expression orale.

**Mots-clés:** ramasseurs des matériaux recyclables, politiques publiques au Brésil, énonciation identitaire au Brésil, exclusion sociale et développement durable.



## Programa de Autonomia Escolar: desafios para a construção progressiva da autonomia financeira das escolas de Maracanaú, no Ceará

School Autonomy Program: challenges for the progressive construction of financial autonomy of Maracanaú's schools, in Ceará

Programa de Autonomía Escolar: retos para la construcción progresiva de la autonomía financiera de las escuelas Maracanaú en Ceará

L'autonomie Des Établissements Programme: défis pour la construction progressive de l'autonomie financière des écoles Maracanaú dans le Ceará

*Kamile Lima de Freitas Camurça\**

*Antônio Nilson Gomes Moreira\*\**

*Gleíza Guerra de Assis Braga\*\*\**

**Resumo:** Este artigo analisa a política pública de autonomia escolar do município de Maracanaú, estado do Ceará, enfocando a posição que a gestão financeira da escola assume no âmbito das discussões educacionais. Apresenta as concepções de autonomia escolar que permeiam o debate desta temática. Discute as contribuições da política de transferência de recursos financeiros para a construção da autonomia e democratização da gestão. Baseia-se na pesquisa exploratória e em fontes documentais, focalizando o cumprimento dos princípios da administração pública. Aponta, finalmente, para a contribuição que a adoção de estratégias de descentralização poderá trazer rumo à autonomia e à gestão democrática da escola.

**Palavras chave:** política pública, gestão democrática, autonomia financeira, descentralização, participação.

**Abstract:** This article examines the public policy of school autonomy in the city of Maracanaú, Ceará State, focusing on the position that the financial management of the school plays in the field of educational discussions. Introduces the concepts of school autonomy that pervade the debate this topic. Discusses the contributions of the policy of transferring funds for the construction of autonomy and democratization of management. It is based on exploratory research and documentary sources, focusing on compliance with the principles of public administration. Finally, it points to the contribution that the adoption of decentralization strategies can bring towards autonomy and democratic management of the school.

**Keywords:** public policy, democratic governance, financial independence, decentralization, participation.

\* Mestre em Avaliação de Políticas Públicas – Universidade Federal do Ceará (UFC). E-mail: aviskamile@hotmail.com

\*\* Mestre em Educação. E-mail: antonionilson2005@ig.com.br

\*\*\* E-mail: gleizaguerra@yahoo.com.br

**Introdução** Falar sobre autonomia da escola pública implica refletir acerca dos diversos ajustes e inovações pelas quais passaram as políticas educacionais em vigência. Tais mudanças nos fazem ver a educação com um olhar de esperança e de crédito frente à tão discutida gestão democrática, que busca consolidar ações pela participação dos representantes de vários segmentos da sociedade, tendo como objetivo fortalecer a escola e a qualidade do ensino.

Nesse contexto, Wittmann (2000) explica que os sistemas de educação passam, em níveis e graus diferentes, por uma reestruturação e tomam nova configuração em decorrência da crescente afirmação da centralidade da escola no sistema educativo. Esta condição vem impondo a necessária ampliação da autonomia e da democratização da gestão escolar.

Para Dourado (2007), a autonomia da escola se amplia com ações de incentivo à participação, o que pressupõe considerar diferentes pontos de vista e argumentar a respeito de ideias e decisões.

A autonomia escolar, no entanto, apresenta-se em, pelo menos, três dimensões fundamentais, quais sejam: administrativa, financeira e pedagógica. Interessa-nos, para efeito desta investigação, a autonomia financeira, por se tratar da disponibilidade e da utilização de recursos financeiros capazes de dar à instituição escolar condição de funcionamento efetivo, além de favorecer o aprendizado coletivo de princípios de convivência democrática. Assim, autonomia financeira consiste na capacidade institucional de implementar projetos pedagógicos próprios, vinculados aos anseios dos segmentos que compõem a escola e articulados com as normas estabelecidas pelas políticas educacionais ou legislação em curso.

Nos últimos anos, percebemos fortes pressões pela gestão democrática como garantia de construção da autonomia escolar. Os dispositivos legais, em especial a Constituição Brasileira de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei nº 9.394/96), oferecem suporte para a promoção da autonomia financeira das escolas, o que vem se traduzindo em sistemáticas de apoio e de fortalecimento da gestão, através da transferência de recursos dos orçamentos públicos diretamente às escolas.

Portanto, como a gestão financeira da escola tem assumido importante posição no âmbito das discussões educacionais, justificamos nosso interesse nesta temática, tendo em vista a possibilidade de ampliar, com este estudo, o debate acerca dessa questão. Para tanto, traçamos como objetivo principal analisar o Programa de Autonomia Escolar de Maracanaú enquanto política pública e suas contribuições para a construção da autonomia financeira e democratização da gestão escolar.

---

---

## Contextualização da política pública sob estudo

---

---

No contexto de ajuste do Estado, o Brasil implanta a reforma administrativa, na perspectiva do gerencialismo, como modelo que privilegia a descentralização e a parceria entre Estado e Sociedade Civil.

Em 1997, o Ministério da Educação estabeleceu orientações e normas para o âmbito das escolas públicas de todo o país, instituindo as Unidades Executoras ou Conselhos Escolares. Estas entidades são personalidades jurídicas de direito privado, compostas por representantes dos diversos segmentos que compõem a comunidade

educacional, em nível local. Têm por finalidade apoiar a gestão escolar, de forma colegiada, nas áreas administrativa, financeira e pedagógica, além de exercer controle social. Desta forma, o Conselho Escolar é o local apropriado de discussão e democratização do uso dos recursos financeiros destinados à escola.

Assim como as Agências Executivas ou Organizações Sociais, os Conselhos Escolares ou equivalentes, no âmbito das escolas, materializaram a administração pública gerencial, defendida por Bresser Pereira (1995).

Descentralizar a administração pública significa, no atual contexto, transferir recursos e delegar autoridade a governos sub-nacionais (estados e ou municípios) para a consecução de certas funções que antes faziam parte da competência do governo federal. (Martins, 1997, p. 39).

Ainda no mesmo ano foi instituído, pelo Governo Federal, o atual Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Esta política transfere recursos federais diretamente para as unidades executoras, que os utilizam de forma descentralizada. Assim, as escolas públicas brasileiras iniciaram a sua caminhada na construção da autonomia financeira, cabendo aos demais entes, a partir daquele momento, a ampliação dessa condição.

O município de Maracanaú, componente da Região Metropolitana de Fortaleza, implementou o seu programa de autonomia financeira da escola em 2006, tendo a primeira transferência sido realizada em 2007. Nesta cidade, a política foi intitulada de Programa de Autonomia Escolar (PAE), instituído por meio da Lei nº 1.096, de 19 de maio de 2006.

É objetivo do PAE restabelecer as condições de estrutura física, inclusive adequação de espaço e de manutenção

de equipamentos, além de descentralizar as ações de manutenção das escolas. As normas deste programa impedem a execução de obras para a construção, bem como a aquisição de equipamentos.

Como fonte de recursos, o Programa de Autonomia Escolar de Maracanaú reservou 80% (oitenta por cento) da receita oriunda do salário educação, a ser rateada per capita entre todas as escolas, com distinções para estudantes de educação integral e de educação semipresencial.

Partindo dessas ponderações, este estudo pretende responder algumas questões acerca do Programa de Autonomia Escolar de Maracanaú (PAE). São elas: os Conselhos Escolares executam o PAE garantindo os princípios da administração pública? De que forma esta política pública interfere na autonomia e gestão da escola? Como os organismos colegiados definem o uso dos recursos? Quais os principais serviços realizados e materiais adquiridos com os recursos do Programa? Ainda existem demandas que o PAE não superou? O Programa de Autonomia Escolar contribui para a democratização da gestão?

Para alcançar o objetivo desta pesquisa, recorreremos, além das ferramentas metodológicas, a um referencial teórico que sustente as questões aqui levantadas.

---

---

## Fundamentação teórica

---

---

O debate sobre temas relevantes para o campo das políticas públicas exige o exercício da razão crítica, como via fecunda para adentrar na complexidade do real, em um esforço de desvendamento (Carvalho, 2009).

Este exercício perpassa as relações da crise atual do capital na conformação do Estado contemporâneo, refletindo sobre sua incidência também no âmbito educacional.

Discutir, portanto, a autonomia financeira da escola pública como condição para a gestão democrática é propiciar o intercâmbio de estudos, pesquisas e debates na análise de experiências de governos e de organizações da sociedade civil em relação às políticas públicas, bem como desvendar o Estado brasileiro na contemporaneidade, que, regido pela ideologia neoliberal, viabiliza políticas compensatórias que atendem, de forma emergencial, as demandas sociais.

De acordo com Vieira (2008), as mudanças na legislação educacional brasileira ocorrem, simultaneamente, com o processo de redemocratização do país, quando crescem as pressões por formas de operacionalização mais abertas e eficazes de políticas e de gestão educacional.

Contudo, uma das questões que se impõem ao Estado capitalista contemporâneo, na área da educação, é o desencadeamento de processos de descentralização democrática, de autonomia financeira e de participação de segmentos sociais no planejamento, na execução ou no acompanhamento da gestão financeira de redes de ensino e de instituições escolares.

De fato, a construção da autonomia escolar está intimamente relacionada à democratização da cultura da organização escolar e à articulação de interesses, que ampliam os espaços de participação e promovem a liberdade na escola.

Como bem afirma Sen (1999, p. 19): "O desenvolvimento pode ser visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam". Assim, entendemos que a disponibilidade de

recursos financeiros na escola ampliará as liberdades dos sujeitos que ali interagem, tornando-se um fator proporcionador do desenvolvimento.

Portanto, percebem-se expandidas as liberdades dos estudantes quando a escola apresenta condições satisfatórias de uso; notam-se ampliadas as liberdades dos gestores, quando dispõem de recursos suficientes para a solução da problemática, no momento da demanda; apercebem-se alargadas as liberdades dos professores, quando podem discutir, opinar e propor formas de utilização dos recursos; e, ainda, observam-se amplificadas as liberdades da comunidade, quando esta conta com mais recursos financeiros circulando, proporcionando o desenvolvimento local, e quando conta com um equipamento social, no caso, a escola, que valoriza.

---

---

## Procedimentos metodológicos de investigação

---

---

Partindo do pressuposto de que todo conhecimento é socialmente construído, como nos ensina Santos (2005), o presente estudo constitui-se numa pesquisa exploratória da experiência de Maracanaú no tocante à política de autonomia financeira implantada nas escolas do município.

Mediante abordagem quantitativa e qualitativa, foram utilizadas como estratégias de coleta de dados a aplicação de um questionário, composto por 07 (sete) perguntas com respostas fechadas, e a entrevista com roteiro semiestruturado, ambos aplicados a todos os sujeitos envolvidos nesta investigação, ou seja, os membros que compõem os Conselhos Escolares de

10 escolas selecionadas aleatoriamente, que receberam recursos financeiros do Programa de Autonomia Escolar (PAE), nos anos de 2009 e 2010.

Esta pesquisa foi realizada nos períodos de 19 a 30 de maio de 2009 e de 15 a 22 de março de 2010, orientada pelos instrumentais citados anteriormente, abordando questões sobre o processo licitatório para aquisição de materiais de consumo e contratação de serviços, além de questões sobre a decisão do uso dos recursos, a execução e a prestação de contas sob a ótica dos princípios da administração pública. Também foi feita uma análise de conteúdo de outros elementos explícitos nas falas dos entrevistados.

A análise documental também foi utilizada para investigação e apropriação dos fundamentos legais que sustentam o Programa de Autonomia Escolar (PAE): a Constituição Federal de 1988; a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/96; a Lei nº 1.096/06, que instituiu o programa e demais normas que regulamentam o PAE. Todos estes se constituem fontes fundamentais para a análise dos resultados.

Ainda compôs esta metodologia a análise de conteúdo, que é considerada uma técnica para o tratamento de dados que visa identificar o que está sendo dito a respeito de determinado tema. Como explica Puglisi e Franco (2005), esta técnica tem por finalidade produzir inferência, trabalhando com vestígios e índices postos em evidência por procedimentos mais ou menos complexos.

---

---

## Análise dos dados

---

---

Analisar o Programa de Autonomia Escolar de Maracanaú enquanto política pública e suas contribuições para a construção da autonomia financeira e democratização da

gestão escolar foi o objetivo traçado para este trabalho.

A partir dos dados coletados, observamos que, no ano de 2009, segundo ano de implantação do Programa de Autonomia Escolar, 80% dos entrevistados afirmaram que o processo de pesquisa de preços de materiais e serviços se dava conforme as diretrizes estabelecidas pelo Programa, ou seja, o Conselho Escolar distribuía planilhas com a lista de materiais ou serviço desejados para, pelo menos, 03 três fornecedores diferentes. Em 2010, aquele percentual baixou para 40%. Isto nos leva a inferir, conforme análise do discurso dos entrevistados, que o fato de os fornecedores irem à escola recolher as planilhas pode gerar vínculos com o Conselho Escolar, a ponto de este não considerar tão importante divulgar amplamente o processo de licitação para outros interessados, comprometendo, assim, os princípios de impessoalidade e publicidade da administração pública.

Reforçando a análise anterior, é mister enfatizar que, no ano de 2010, 40% dos entrevistados afirmaram que não havia reuniões com o Conselho Escolar e/ou comunidade escolar para a abertura dos envelopes com as propostas das empresas e prestadores de serviços, sendo esta etapa da execução dos recursos do PAE realizada de forma centralizada, pelo Presidente do Conselho Escolar, que, no município de Maracanaú, é o próprio gestor da escola.

No tocante ainda à execução do PAE, destaca-se o percentual de 90% dos participantes, no ano de 2009, declararem que não houve divulgação na escola sobre o recebimento e a utilização dos recursos. No ano seguinte, essa realidade mudou significativamente, tendo em vista que 80% dos membros tomaram conhecimento dos repasses financeiros em favor da sua Unidade Executora e decidiram coletivamente as prioridades de investimentos.

Sobre a prestação de contas, etapa imprescindível na administração de recursos

públicos, os dados coletados evidenciam que os Conselhos Escolares estão desenvolvendo a cultura da publicização dos gastos, considerando que 60% dos respondentes do ano de 2009 asseveraram que a prestação de contas do Programa de Autonomia Escolar (PAE) não era divulgada. Em contrapartida, esse mesmo percentual, no ano de 2010, reverteu-se para a afirmação de que as despesas são transparentes e a prestação de contas é acessível na escola.

Ainda utilizando como método de investigação a análise de conteúdo, o discurso dos sujeitos desta pesquisa possibilitou responder questões acerca dos principais serviços realizados nas escolas, dos materiais adquiridos e das demandas persistentes.

Observamos, então, que os recursos do PAE são investidos, geralmente, em manutenção das instalações físicas, do mobiliário e dos equipamentos, além da aquisição de materiais de consumo necessários ao funcionamento das escolas.

Entretanto, esse mesmo discurso aponta a existência de demandas que ainda existem nas escolas, como, por exemplo, a necessidade de serviço de drenagem e a insuficiência dos recursos do Programa de Autonomia Escolar (PAE) para realizá-lo.

---

---

## Considerações finais

---

---

Ao realizarmos esta pesquisa, percebemos que as práticas de alocação de recursos para as escolas trazem a marca da diversidade. Basta tomarmos como referência as experiências vivenciadas por algumas redes de ensino do estado do Ceará, como Fortaleza, Sobral e Jucás, além da própria rede de ensino estadual, as quais têm políticas e normas específicas.

No caso de Maracanaú, conforme estabelece a legislação, a preferência para a execução dos serviços é dada aos estudantes, seus pais ou responsáveis, desde que tenham as habilidades técnicas necessárias

e residam, comprovadamente, no município; o material de consumo deve ser adquirido prioritariamente nos comércios locais.

Desta forma, o Programa de Autonomia Escolar (PAE) vem contribuindo para a distribuição de renda, para o desenvolvimento da cidade e para a responsabilização da comunidade no uso e manutenção do espaço escolar, além de favorecer a mudança de postura dos Conselhos Escolares, que passam a exercer também o controle social.

A obrigatoriedade legal para destinar recursos às escolas está prevista na LDB, quando esta estabelece, em seu artigo 15, que "os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público".

Contudo, alguns impasses ainda se fazem presentes para a consolidação da autonomia e da gestão financeira da escola. Dentre estes, destacamos a aridez e a tecnicidade da gestão financeira da educação; a limitada competência técnica dos gestores em temas relacionados ao financiamento da educação; a preferência por práticas centralizadas, em vez da descentralização; e a pouca vontade política de concretizar os princípios estabelecidos nos documentos oficiais.

Todos esses aspectos são desafios, que, aliados também à necessidade de acompanhamento e de fiscalização pelos órgãos internos e externos competentes, complicam a construção progressiva da autonomia escolar.

Portanto, é imprescindível a superação desses desafios para que a escola tenha cada vez mais autonomia na gestão dos recursos destinados a ela e possa fortalecer os espaços de convivência democrática e de exercício da cidadania.

Nesse sentido, é possível afirmar que políticas públicas, como o PAE, do município de Maracanaú, são estratégias que podem consolidar os princípios de autonomia e de gestão participativa e democrática nas escolas.

## Referências bibliográficas

- BRASIL, Constituição Federal (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.
- CARVALHO, A. M. P. de. O exercício do ofício da pesquisa e o desafio da construção metodológica. In: *Cultura: metodologias e investigação*. Maria Manuel Baptista (ed). Lisboa: Ver o Verso Edições, 2009.
- DOURADO, L. F. OLIVEIRA, J. F. de. SANTOS, C. de A. *A qualidade da educação: conceitos e definições*. Brasília: Instituto Educacional Anísio Teixeira, 2007.
- MARTINS, L. *Reforma da Administração Pública e Cultura Política no Brasil: Uma Visão Geral*. Brasília: ENAP, 1997.
- PEREIRA, L. C. B. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. In: *Revista do Serviço Público*. Brasília: ENAP. v. 1, n. 1, ano 49, jan./mar. 1998.
- PUGLISI, M. L. e FRANCO, B. *Análise de conteúdo*. 2. ed. Brasília: Liber Livro, 2005.
- SANTOS, B. de S. *A universidade no século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade*. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2005.
- SEN, Amartya. *Desenvolvimento Como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- VIEIRA, S. L. *Educação básica: política e gestão da escola/ Sofia Lerche Vieira*. – Fortaleza: Liber Livro, 2008. 220p. – (Coleção Formar)
- WITTMANN, L. C. Autonomia da escola e democratização de sua gestão: novas demandas para o gestor. In: *Em Aberto: Gestão Escolar e Formação de Gestores*. Brasília, v.17, n.72, p.88-96, fev./jun. 2000.

**Resumen:** Este artículo examina la política pública de la autonomía escolar en el municipio de Maracanaú, Estado de Ceará, centrándose en la postura de que la gestión financiera de la escuela desempeña en el campo de los debates educativos. Presenta los conceptos de autonomía de las escuelas en el debate de esta cuestión. Trata sobre las contribuciones de la transferencia de políticas de recursos financieros para la construcción de la autonomía y la democratización de la gestión. Se basa en fuentes de exploración y documental, centrado en el cumplimiento de los principios de la administración pública. Por último, se señala la contribución que la adopción de estrategias de descentralización podría llevar hacia la autonomía y la gestión democrática de la escuela.

**Palabras clave:** política pública, gestión democrática, La independencia financiera, descentralización, la participación

**Résumé:** Cet article examine l'ordre public de l'autonomie des écoles dans la municipalité de Maracanaú, État du Ceará, en se concentrant sur la position que la gestion financière de l'école joue dans le domaine des causeries éducatives. Présente les concepts de l'autonomie des établissements dans le débat sur cette question. Aborde les contributions de la politique de transfert de ressources financières pour construire l'autonomie et la démocratisation de la gestion. Il s'appuie sur des sources d'exploration et de documentaire, mettant l'accent sur le respect des principes de l'administration publique. Enfin, il souligne la contribution que l'adoption de stratégies de décentralisation pourrait amener vers l'autonomie et la gestion démocratique de l'école.

**Mots-clés:** les politiques publiques, gestion démocratique, l'indépendance financière, la décentralisation, participation



## Avaliação do impacto de intervenções financiadas pelo programa Pró-cidades (BID) no município de Toledo (PR): ações no campo educacional

Assessment of the impact from the interventions funded under "Pró cidades" (Pro cities) / BID in the city of Toledo PR: Actions in the educational field

Evaluación del impacto de las intervenciones financiadas por el programa Pro-cidades (BID) en la ciudad de Toledo (PR): las acciones en el campo educativo

Évaluation de l'impact des interventions financées dans le cadre du programme 'Pró-cidades / BID' à Toledo PR: Actions dans le domaine de l'éducation

*Paulo Roberto Azevedo\**

*Ernesto Friedrich de Lima Amaral\*\**

*Lucir Reinaldo Alves\*\*\**

*Jaqueline Aparecida Alves Santos\*\*\*\**

**Resumo:** Este estudo aborda um processo de avaliação de políticas públicas implantadas com apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) no município de Toledo, estado do Paraná. Adotou-se a integração metodológica quantitativa/qualitativa, utilizando: pesquisa em registros administrativos e grupos focais. Metodologicamente, concluiu-se que a integração qualitativa foi fundamental para uma compreensão mais profunda das análises quantitativas, além de contribuir na indicação de diretrizes para as investigações e para esclarecer situações em que os dados pareciam inconsistentes.

**Palavras-chave:** metodologia, avaliação, políticas públicas.

**Abstract:** This study presents a process of evaluation of public policies implemented with the support of the Interamerican Development Bank (IDB) in the city of Toledo, state Paraná. It was adopted the methodological integration between quantitative and qualitative techniques using: probabilistic sample survey research, administrative records and focus groups. Methodologically the integration was crucial for a qualitative deeper understanding of the quantitative analyzes also helped to point out directions for the investigation and to clarify situations where the data seemed inconsistent.

**Keywords:** methodology, evaluation, public policy.

\* Professor titular da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste).

\*\* Professor Adjunto no Departamento de Ciência Política (DCP) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

\*\*\* Professor assistente do colegiado de Ciências Econômicas na Unioeste/Campus Toledo.

\*\*\*\* Mestre em Ciências Sociais pela Unioeste/ Campus Toledo.

**Introdução** Este artigo trata da avaliação parcial de políticas públicas implantadas com apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Em 19 de fevereiro de 2008, o BID aprovou o Programa de Desenvolvimento Socioeconômico e Sustentável do Município de Toledo (Contrato 1961/OC-BR), com um custo total de US\$ 14.667.400,00, dos quais US\$ 7.333.700,00 foram financiados com recursos do BID e US\$ 7.333.700,00 são uma contrapartida com recursos locais do município de Toledo. As áreas de investimentos foram diversas. Este artigo, no entanto, focará dois tópicos específicos: a construção de uma escola (Escola Ivo Welter) e a implantação de um centro social de contraturno escolar (Centro Social São Francisco).

---

---

## Metodologias utilizadas

---

---

Uma dificuldade enfrentada neste estudo foi a ausência de construção de uma linha de base que servisse de referência para análises ex post. Desta forma, abordagens metodológicas alternativas tiveram que ser utilizadas. Basicamente, utilizaram-se análises georreferenciadas de distâncias de origem e destino. As informações utilizadas para compor a base de dados para análise foram provenientes dos registros administrativos que a escola e o centro social possuem.

Foram utilizadas também abordagens com grupos focais. O objetivo do uso de técnicas qualitativas de análise foi buscar informações exploratórias sobre o tema e aprofundar questões que dificilmente poderiam ser avaliadas mediante análises quantitativas.

O fundamento do método sustenta-se na interação dialógica entre sujeitos buscando revelar impressões sobre questões em foco. Neste processo, ideias preconcebidas podem ser aprofundadas e quadros mais completos sobre temas podem ser traçados. Grupos focais são assim, basicamente, uma reunião de grupos de pessoas que partilham experiências comuns sobre um tópico de especial interesse de pesquisa, orientados em torno deste foco por um moderador, especialmente preparado para tal atividade. Colocados em interação, acredita-se que estes atores possam revelar ao pesquisador elementos sobre este tema<sup>1</sup>.

---

---

## Avaliações

---

---

### *Escola Ivo Welter*

A implantação da Escola Municipal Ivo Welter representa uma política pública que se associa ao programa habitacional que deu origem ao bairro em questão. O complexo habitacional Bairro Santa Clara começou a ser implantado entre 2006 e 2007, quando foram construídas 381 casas por meio do programa "Casa da Gente". Em 2011, foram entregues mais 118 domicílios pelo programa "Minha Casa Minha Vida". Para 2012, foi prevista a entrega de mais 264 unidades habitacionais, o que elevaria a população deste bairro para algo em torno de 2.289 habitantes, considerando-se a média de habitantes por domicílio levantada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) no Censo Demográfico de 2010. A escola não participou do sistema de avaliação do ensino organizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio

Teixeira (INEP), o que poderia fornecer uma linha de base para a avaliação. Desta forma, o processo de mensuração do impacto da implantação da escola na qualidade de vida local foi realizado por três abordagens: (a) caracterização do perfil socioeconômico dos alunos e suas famílias, identificando assim o extrato social beneficiado; (b) avaliação da redução de distâncias de deslocamento entre casa e escola para alunos que antes da implantação do colégio estudavam em outras escolas; e (c) qualitativamente, por intermédio de grupos focais, buscar compreender a importância da escola na qualidade de vida das famílias que possuem filhos matriculados. Os dados levantados para as análises quantitativas foram coletados dos registros administrativos da escola.

#### *(a) Características dos alunos matriculados na Escola Ivo Welter*

A população analisada totalizou 518 alunos. A idade destes alunos varia entre 3 e 7 anos, com média de 7,7 anos. Com relação ao sexo, 50,6% são do gênero feminino e 49,4%, masculino. Noventa por cento destes alunos nasceram no estado do Paraná, percentual que se repete para pais e mães destes. A maioria dos estudantes (82,5%) reside no bairro onde se localiza a escola. Destas famílias, 28,8% recebem o benefício do Programa Bolsa Família. O município de Toledo possui, conforme o Censo Demográfico do IBGE de 2010, 39.055 domicílios ocupados. Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), 2.114 famílias recebem o Programa Bolsa Família. Este número representa um percentual de aproximadamente 5,4% dos domicílios. Mesmo não sendo possível fazer uma afirmação exata sobre o percentual de

famílias do município que recebem o benefício (uma vez que nem todos os domicílios são ocupados por unidades familiares), é possível especular que o bairro onde se localiza a escola tem aproximadamente cinco vezes mais famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família do que o município em geral. Esta informação é importante para avaliar o extrato populacional em que foram aplicados os recursos públicos destinados à implantação da escola.

Noventa e nove por cento dos estudantes da escola não utilizam transporte escolar, demonstrando que a quase totalidade dos alunos reside nas proximidades da escola. Com respeito à moradia, 76% possuem residência própria, provavelmente porque o bairro compõe-se quase totalmente de domicílios financiados por programas habitacionais públicos. Este fato evidencia novamente as características socioeconômicas desta população, bem como a existência de um planejamento na implantação do programa habitacional local (prevendo escola para a população residente). Com respeito à escolaridade das mães dos alunos, 45,8% apresentam ensino médio incompleto e 19,1%, ensino médio completo. Acrescentando a estes valores o ensino primário completo, incompleto e analfabetos, somam-se 89,4%. Entre os pais, 34,4% possuem ensino fundamental incompleto; 13,5%, ensino fundamental completo; 7,5%, ensino médio incompleto; 15,1%, ensino médio completo; e 2,5% são analfabetos. Somados estes percentuais, 73,2% dos pais têm como escolaridade máxima o ensino médio. É importante afirmar que 25% dos pais dos alunos não tiveram sua escolaridade informada. A renda domiciliar média varia entre 1 e 6 salários mínimos, com média de 3,74 salários mínimos (1.347,55

dólares). Todas estas informações permitem caracterizar o bairro como de “baixa renda”. O local abriga uma população que, em função desta condição socioeconômica, foi assistida por diversos programas sociais e, a partir dos investimentos viabilizados pelo BID, conta também com uma escola considerada modelo.

*(b) Análise georreferenciada das alterações de distâncias entre residência e escola para alunos da Escola Ivo Welter*

Uma das formas de se verificar o impacto positivo para os beneficiados pela construção da Escola Municipal Ivo Welter (Santa Clara IV) é pela análise da distância que os alunos que residem no Bairro Santa Clara IV teriam que percorrer, caso continuassem na escola

onde estudavam antes de irem residir nesse bairro. Para isso, utilizou-se o programa computacional ArcMap para localizar geograficamente o local de residência dos alunos, da escola atual (Ivo Welter) e das escolas anteriores. Esse procedimento foi efetuado para todos os alunos que residiam no limite urbano do município, antes da transferência para a Escola Ivo Welter. Ou seja, não foram selecionados aqueles alunos oriundos da zona rural do município de Toledo ou de outros municípios, bem como aqueles cujo endereço atual não era claro quanto ao nome da rua e número. Feito isso, foi calculada a distância entre o local de residência e as escolas atual e anterior de 115 alunos. Os resultados agregados encontram-se listados na Tabela 1.

Tabela 1 – Média das distâncias entre a residência e as escolas atual e anterior, dentre alunos atualmente matriculados na Escola Municipal Ivo Welter (Santa Clara IV), município de Toledo, 2012.

Número de alunos	Escola anterior	Média da distância entre residência e escola atual (metros)	Média da distância entre residência e escola anterior (metros)	Diferenças
34	Vereador José Pedro Brum	328	807	480
31	André Zenere	416	869	454
19	Anita Garibaldi	443	1.108	665
9	Tancredo de Almeida Neves	530	976	445
5	Reinaldo Arrozi	476	2.048	1.572
4	São Francisco de Assis	466	4.873	4.407
3	Alberto Santos Dumont	1.309	2.153	845
3	Walter Fontana	208	1.571	1.363
2	Olivo Beal	331	3.916	3.585
1	Carlos João Treis	2.330	277	-2.053
1	Prof. Ari Arcássio Gossler	351	5.870	5.519
1	Eng. Waldyr Luiz Becker	547	7.720	7.173
1	Professor Henrique Brod	1.182	3.094	1.912
1	Arsênio Heiss	85	3.340	3.255
115	Média geral	445	1.333	888

**Fonte: Resultados de pesquisa dos autores no município de Toledo, 2011.**

Nota-se pela Tabela 1 que, para a maioria dos alunos, houve grande diminuição da distância (valores positivos para a categoria “diferença”), entre o local de residência destes e o local de estudo, com a possibilidade de estudarem na Escola Ivo Welter. Em geral, atualmente os alunos residem em média a 445 metros de distância da Escola Municipal Ivo Welter. Antes de se transferirem, essa distância era de aproximadamente 1.333 metros, representando uma média de 888 metros a menos. Em relação aos 115 alunos, houve somente nove casos em que a escola anterior era mais próxima que o atual local de estudo, ou seja, somente 7,83%. Nesse caso, pode-se supor que os atrativos e diferenciais da Escola Ivo Welter tenham influenciado na transferência dos alunos. Este processo gerou um benefício extra que foi a abertura de vagas nas escolas anteriores.

Mais de 50% dos alunos analisados eram oriundos da Escola Municipal Vereador José Pedro Brum e da Escola Municipal André Zenere, representando, 29,57% e 26,96% do total, respectivamente. Em terceiro lugar, ficou a Escola Municipal Anita Garibaldi, com 16,52%. Importante ressaltar que as escolas Anita Garibaldi e André Zenere estão localizadas no Bairro Europa/América, enquanto a Escola Municipal Vereador José Pedro Brum se localiza no Bairro Pioneiro. Os 26,96% dos alunos restantes eram oriundos de 11 escolas municipais de diferentes bairros do município, o que mostra que a maioria dos bairros da cidade foram beneficiados com a abertura de vagas após a implantação da Escola Municipal Ivo Welter.

*(c) Análise qualitativa da percepção de melhoria na qualidade de vida, a partir da implantação da Escola Ivo Welter no Bairro Santa Clara IV, utilizando a técnica de grupos focais*

Como prevê a triangulação metodológica, as informações qualitativas oferecem uma “substância” subjetiva às informações quantitativas, possibilitando uma maior compreensão do sentido (perspectiva weberiana<sup>2</sup>) das conexões causais apontadas pelas informações objetivas. Assim, referenciando-se as informações quantitativas que traçam o perfil socioeconômico das famílias de alunos da escola, foi unânime nas discussões de grupos focais a percepção da oportunidade de um ensino de qualidade numa escola bem equipada como o oferecido pela Escola Ivo Welter. A escola foi tratada como um orgulho para o bairro. Todos os participantes têm ciência de que moradores de outros bairros procuram a escola em questão para matricular os filhos. Impressões como ter um ensino equiparado ao das escolas particulares da região central da cidade foram comuns durante a discussão. Os participantes salientaram que, apesar da região ser propensa a atos de vandalismo, tal situação nunca ocorreu na escola. Todos os participantes demonstraram disposição em zelar pela integridade da escola. Outro fator citado como positivo foi a participação dos pais nas atividades da escola, entre elas no laboratório de informática, o que possibilitou a inclusão digital também aos pais dos alunos.

Com respeito ao encurtamento das distâncias casa/escola, esta situação foi percebida como um grande incremento de qualidade na vida dos moradores. Esta impressão foi expressa em frases como: “Imagine a diferença na vida de um trabalhador o fato de ter ou não ter que levar o filho diariamente a escola”. Segundo os participantes, isto pode significar a possibilidade (ou não) de os dois cônjuges ingressarem no mercado de trabalho. Desta forma, uma consequência da redução é

também a possibilidade de um acréscimo no rendimento familiar, considerando a maior disponibilidade dos pais.

Outra importante contribuição trazida para a qualidade de vida dos moradores do bairro pela Escola Ivo Welter (e citada pelos próprios habitantes) foi evitar a necessidade de as crianças moradoras do bairro atravessarem a Avenida Maripá. Tal avenida concentra alto fluxo de veículos, principalmente nos horários coincidentes com o início e o fim dos turnos escolares. A travessia desta avenida requer, inevitavelmente, a presença de um adulto. Esta situação muitas vezes exigia de um dos cônjuges (na grande maioria das vezes a mãe) o sacrifício do emprego, como já foi mencionado acima. Financeiramente, isto pode representar, em muitos casos, o sacrifício de aproximadamente a metade da renda familiar que, neste caso, como demonstrado pelos dados apresentados, já é bastante limitada. Esta situação, além das já mencionadas, por si só ilustra a importância deste investimento na qualidade de vida dos moradores do bairro.

#### *Centro Social São Francisco*

O Centro Social São Francisco é um centro de contraturno escolar financiado com recursos do BID que atende crianças e adolescentes no município de Toledo, principalmente residentes nos bairros Jardim Panorama e Jardim São Francisco. Em ambos os bairros, ocorre alta concentração de trabalhadores em uma empresa frigorífica que agrega mais de sete mil funcionários. Boa parte destes empregos exige baixa qualificação e, por consequência, oferece baixa remuneração. Considerando esta baixa remuneração, no caso de casais, é comum ambos os cônjuges trabalharem na mesma empresa.

Tal situação pode ser observada na pesquisa quantitativa realizada nos registros administrativos das escolas onde estudam

crianças que frequentam o Centro Social. A renda média informada pelos pais destas crianças e adolescentes é de 3,37 salários mínimos (1.214,23 dólares). Com respeito ao tipo de ocupação, entre as mães de alunos matriculados, 26% afirmaram exercer o ofício de "auxiliar de produção" e, entre os pais, 22%. No caso das mães, a frequência na profissão citada é mais de três vezes maior que a profissão com frequência imediatamente menor (doméstica: 7,1%). No caso dos pais, "auxiliar de produção" é quase três vezes maior do que as profissões de "motorista" e "pedreiro" (construção civil), ambas com 7,9%.

A análise do impacto do Centro Social São Francisco foi feita por quatro perspectivas: (a) avaliação do perfil socioeconômico e escolar das crianças e adolescentes matriculados no centro social; (b) análise comparativa do desempenho escolar dos frequentadores do Centro Social com um grupo de controle (diferença em diferenças); (c) análise de seu desempenho escolar controlado pelo tempo que frequentam o centro; e (d) análise qualitativa com grupos focais (análise longitudinal).

#### *(a) Análise socioeconômica comparada entre grupo de controle e grupo de teste (diferença em diferenças)*

O grupo de controle (n = 185) foi selecionado aleatoriamente entre os colegas de classe dos alunos frequentadores do Centro Social que não comparecem à instituição em análise. Para cada aluno do grupo de teste (que frequentam o Centro Social São Francisco, n = 127) foram selecionados dois colegas para o grupo de controle (que não frequentam). Optou-se, para melhor efetuar o pareamento, selecionar para o grupo de controle alunos do mesmo sexo do grupo de teste. Para cada aluno do Centro Social foram selecionados dois colegas (que não o frequentam) para o grupo de controle. A

partir daí, eles foram comparados por seus desempenhos escolares (expressos nas avaliações escolares) e outras características. Para alunos até a segunda série primária, aos quais não são atribuídas notas numéricas, não foi constituído o grupo de controle. Sendo assim, não estão incluídos na análise comparativa de desempenho escolar. Para executar esta análise, foram utilizados dados dos registros administrativos das escolas frequentadas pelos alunos matriculados no Centro Social São Francisco e o respectivo grupo de controle.

Com respeito à idade, a média do grupo de controle foi de 10,67 anos e do grupo de teste 10,14 anos. Entre as famílias com filhos que frequentam o centro social, 7,9% delas recebem o Programa Bolsa Família. No grupo de controle, este percentual é de 7,6%. A situação de moradia dos dois grupos também é semelhante: 55% do grupo de teste habitam moradia própria contra 59% do grupo de controle. A renda familiar média do grupo de teste é de 3,37 salários mínimos (1.214,23 dólares) contra 3,53 salários mínimos (1.271,83 dólares) do grupo de controle. Esta diferença não foi estatisticamente significativa.

Com referência à escolaridade do pai, 46,4% do grupo de teste concluiu o ensino fundamental. No grupo de controle, 47,5%. Em ambos os grupos, uma grande parte dos pais não informou a escolaridade. Entre as mães de alunos, 51,2% concluíram o ensino fundamental. No grupo de controle, 46,4%.

Estas informações permitem concluir que existe uma leve superioridade socioeconômica por parte do grupo de controle. No grupo de controle, há maior índice de moradia própria: 59,3% contra 40,7% do grupo de teste. O rendimento médio é um pouco maior. Entre o grupo de controle, 22,6% das famílias afirmam receber o benefício do Programa Bolsa Família. No grupo de teste, este percentual é de 21,3%. Com respeito à escolaridade do pai, 47,5% do grupo de

controle concluiu o ensino médio contra 46,4% do grupo de teste. A escolaridade da mãe é superior no grupo de teste.

No entanto, tais diferenças não possuem significância estatística. Isto permite creditar relativa semelhança entre grupo de controle e grupo de teste, o que possibilita avaliar o impacto do centro social (elemento de diferença entre os dois grupos) no desempenho escolar do grupo de teste.

*(b) Análise de desempenho escolar, comparando grupo de controle e grupo de teste*

A avaliação do desempenho escolar entre alunos frequentadores do centro social e seus colegas que compõem o grupo de controle restringiu-se às séries em que os alunos possuem avaliação numérica (notas). Nestas séries, o estudo baseou-se nas médias de notas obtidas pelos alunos em todas as disciplinas cursadas no ano de 2010 e 2011. Em 2010, a média geral do grupo de controle foi de 73,02 pontos, contra 69,65 pontos do grupo de teste. Aplicado o teste de t de Student para diferenças de médias, revelou-se que a diferença é estatisticamente significativa, com 99% de nível de confiança, como mostra a Tabela 2.

Tabela 2 – Resultados do teste de t de Student para diferenças de médias entre notas de alunos do grupo de controle e grupo de teste, Centro Social São Francisco, município de Toledo, 2012

	Teste t de Student para igualdade de médias		
	Teste t	Valor de p (bilateral)	Diferença de médias
Média geral 2010	-3,291	0,001	-3,3697

**Fonte: Resultados de pesquisa dos autores no município de Toledo, 2011.**

Considerando o ano de 2011, algumas diferenças foram observadas. Apesar de o grupo de controle continuar com médias mais altas (71,34 pontos, contra 70,17 pontos do grupo em teste), a diferença entre ambos não é mais estatisticamente significativa. Outra diferença importante foi que o grupo de teste aumentou suas médias do ano de 2010 para 2011 (69,75 para 70,17 pontos), ao contrário do grupo de controle, que teve suas médias reduzidas entre os dois anos (73,02 para 71,34 pontos). Estas informações permitem concluir que o Centro Social São Francisco vem produzindo um efeito positivo no desempenho escolar de seus frequentadores. Este efeito poderá ainda ser confirmado na análise do desempenho escolar dos alunos frequentadores do centro, controlado pelo tempo de frequência na instituição.

*(c) Análise longitudinal do desempenho escolar dos estudantes matriculados no Centro de contraturno escolar São Francisco*

Como apresentado anteriormente, a possibilidade de haver uma pequena vantagem socioeconômica do grupo de controle sobre o grupo de teste (ainda que não significativa estatisticamente), associada a outros focos de análise, conduziu a uma análise longitudinal do desempenho escolar dos estudantes que frequentam o Centro Social São Francisco. Ou seja, o desempenho escolar destes alunos será analisado, controlado pelo tempo que frequentam a instituição. Esta abordagem foi também aventada pelas pesquisas qualitativas.

A primeira forma de análise foi com a estimação do coeficiente de correlação de Pearson em 2010 e 2011, entre o desempenho escolar dos alunos e o tempo que frequentam o Centro Social São Francisco. Em 2010, o coeficiente de correlação de Pearson foi de

0,127, sem significância estatística, entre desempenho escolar e tempo na instituição. Esta situação passa a ser diferente em 2011, quando o coeficiente é de 0,224 e passa a ser significativa, com um nível de confiança de 95%.

Em 2011, estimativas de modelos de mínimos quadrados ordinários indicam relação significativa entre tempo que o aluno frequenta o centro social (variável independente) e desempenho escolar (variável dependente). Estes dados confirmam que o tempo de frequência no centro social está associado à melhoria no desempenho escolar, o que pode ser observado na elevação das médias de notas obtidas pelos alunos.

Comparados com o grupo de controle, os estudantes do grupo de teste revelaram um desempenho escolar inferior. Uma possível explicação é a condição socioeconômica levemente inferior dos alunos matriculados no centro social. Outra possível explicação é a possibilidade de este desempenho inferior ser causado por questões psicopedagógicas e familiares. Talvez estes aspectos expliquem as razões pelas quais seus familiares buscaram a matrícula no centro social. Isto explicaria a inferioridade das médias num primeiro momento em 2010, seguidas de uma melhoria em 2011. O período entre as duas datas representaria o tempo necessário para que a ação pedagógica desenvolvida no Centro Social São Francisco gerasse efeitos no desempenho escolar. De qualquer forma, o efeito positivo do centro social no desempenho escolar de seus frequentadores fica demonstrado.

*(d) Análise qualitativa da ação do Centro Social São Francisco*

Como demonstrado, os dois bairros de onde provém a maioria dos alunos frequentadores

do Centro Social São Francisco são bairros compostos por trabalhadores de baixa renda. Foi demonstrado também que é frequente ambos os pais estarem inseridos no mercado de trabalho. Neste caso, a assistência de contraturno escolar torna-se fundamental.

Durante o estudo de grupos focais, a existência de apoio de contraturno escolar foi expressa pelos participantes como a única possibilidade de ambos os cônjuges se inserirem no mercado de trabalho. Esta condição foi citada por todos os participantes com filhos matriculados no centro social. É importante lembrar que, da mesma forma como percebido nas análises referentes à Escola Ivo Welter, a saída de um dos cônjuges do mercado de trabalho pode significar perda de 50% do rendimento familiar. Assim, ao possibilitar a permanência de ambos os pais no mercado de trabalho, o centro social já causa uma melhoria significativa na qualidade de vida familiar dos seus usuários. Com respeito ao desempenho escolar, foi também unânime entre os participantes a concordância acerca de melhorias no desempenho. Foram notadas e citadas diferenças flagrantes com respeito a resultados de avaliações (notas), execução das tarefas escolares e interesse nas atividades da escola.

Para além das questões escolares, outros benefícios foram citados pelos pais, tais como: melhorias no comportamento; maior possibilidade de monitoramento; aprendizado de atividades extraescolares (esportes, música, artesanato); diminuição do tempo livre não monitorado e da possibilidade de envolvimento em problemas.

Estas questões são também importantes considerando-se que o objetivo de um centro de contraturno não se restringe às questões escolares, mas também visa à orientação e ocupação do período extraclasse. De acordo com as declarações dos pais, esta ação

encontra-se no mesmo nível de importância que a ajuda no desempenho escolar. A valorização destas atividades é explicada pelos pais pelo medo de que seus filhos sejam influenciados pelas "más companhias" em seu tempo outrora livre. O receio quanto ao ócio presente na falta de atividades foi expresso no estudo em falas como: "cabeça vazia, oficina do diabo". O Centro Social ocupou este tempo positivamente, permitindo aos pais não só trabalhar fora, mas trabalhar fora com tranquilidade. Esta tranquilidade, segundo os participantes do estudo, "não tem preço". Afirmações subjetivas como esta talvez ajudem a justificar o valor objetivo dos investimentos públicos executados e deem mais significado à noção de melhoria de qualidade de vida. A abordagem qualitativa confirma o que os dados quantitativos demonstraram e reafirma a importância da implantação do Centro Social São Francisco para a melhoria da qualidade de vida das pessoas beneficiadas.

---

---

## Considerações finais

---

---

Com respeito à Escola Ivo Welter, qualitativamente, a escola é percebida como fundamental ao bem-estar das famílias do bairro. A existência de uma escola local para os seus filhos possibilita a inserção de ambos os pais no mercado de trabalho. O mesmo benefício é viabilizado pela oferta do turno integral. A ausência da necessidade de cruzar a Avenida Maripá tranquiliza os pais de alunos, com respeito à segurança dos filhos. A escola atende uma população em situação de vulnerabilidade social e também diminui a distância média entre casa e escola, a ser percorrida pelos alunos.

Com respeito ao Centro Social São Francisco, qualitativamente, o centro é

percebido como fundamental na vida das famílias. O centro permite a ambos os pais de alunos se inserirem no mercado de trabalho. Os pais percebem melhorias comportamentais nos filhos, notam o aumento de atividades relacionadas à escola e outras atividades ocupacionais, além de acreditar que o centro afasta os filhos de más influências. O centro atende uma população em situação de vulnerabilidade social. Os alunos matriculados no centro, apesar de registrarem menor média de notas que seus colegas, melhoraram suas notas entre 2011 e 2012. Além disso, o tempo de frequência no centro social está positivamente associado a melhorias no desempenho escolar.

Por fim, é fundamental ressaltar a importância da integração metodológica em todos estes processos analíticos. O uso de ferramentas qualitativas no processo de planejamento e teste de instrumentos quantitativos de coleta de dados é usual (Morgan, 1997; Converse, J. M & Presser, 1986). Neste caso, as abordagens qualitativas estiveram presentes e foram importantes em todas as etapas dos diversos enfoques da pesquisa. No caso da Escola Ivo Welter, a redução da distância percorrida pelos alunos foi uma conclusão obtida pelo aporte quantitativo. Entretanto, o significado destes 888 metros para famílias de baixa renda, em que ambos os pais necessitam de estar no trabalho no mesmo período em que os filhos irão percorrer essa distância, é uma informação fundamental e que só poderia ser obtida mediante investigação qualitativa. No caso do Centro Social São Francisco, o modelo quantitativo de análise só foi moldado corretamente a partir de interações qualitativas que descreveram o desenrolar do processo de adaptação das crianças à nova situação de ensino. Assim, percebeu-se que, numa fase de adaptação ao contraturno, as notas não se alterariam ou até diminuiriam.

Foram as reuniões de grupos focais que esclareceram por que as alterações positivas no desempenho escolar iriam aparecer num momento posterior a esta adaptação. Foi esta percepção que definiu o uso da análise quantitativa longitudinal do desempenho dos alunos. Essa abordagem foi fundamental para a percepção do impacto do centro social junto aos seus usuários. Para além do desempenho escolar, a abordagem qualitativa revelou o inestimável valor da confiança em uma instituição de guarda dos filhos, dentre pais que permanecem praticamente incomunicáveis numa linha de produção fabril durante a jornada de trabalho. Enfim, o desenvolvimento deste trabalho confirmou que a definição da abordagem metodológica define-se pelas características do objeto em estudo. No caso em questão, somente a integração metodológica foi capaz de revelar o objeto em seus aspectos complexos e responder com mais profundidade às questões em enfoque.

## Referências bibliográficas

- BABBIE, Earl. *Métodos de Pesquisa de Survey*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2001.
- BOUDON, Raymond. *Métodos Quantitativos em Sociologia*. Petrópolis: Vozes, 1971.
- BARBETTA, Pedro Alberto. *Estatística aplicada às ciências sociais*. 6. ed. Florianópolis: UFSC, 2006.
- BISQUERRA, R.; SARRIERRA, J.C.; MARTÍNEZ, F. *Introdução à estatística: enfoque informático com o pacote estatístico SPSS*. Porto Alegre: Artmed, 2004.
- CARLEY, M. *Indicadores sociais: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.
- CONVERSE, J. M.; PRESSER, S. *Survey questions, handcrafting the standartized questionnaire*. California: Ed. Sage Publications, CA, 1986.
- CRESWELL J.W. *Research Design, Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches*. 2. Ed. SAGE Publications. California 2003.
- DANCEY, C.P.; REIDY, J. *Estatística sem matemática para psicologia: usando SPSS para windows*. Porto Alegre: Artmed, 2006.
- DAVIS, James. *Levantamento de dados em sociologia: uma análise estatística elementar*. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.
- JANNUZZI, Paulo M. *Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações*. Campinas: Alínea, 2003.
- HAGUETE, Teresa Maria Frota. *Metodologias qualitativas na sociologia*. Petrópolis: Vozes, 2003.
- MORGAN, L. David. *Focus Groups as Qualitative Research*. California: Sage Publications, 1997.
- \_\_\_\_\_. *The focus group guidebook*. California: Sage Publications, 1998.
- SUDMAN, S.; BRADBURN, N. M.; SCHWARZ, N. *Thinking about answer: the application of cognitive processes to survey methodology*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1996.

**Resumen:** Este artículo trata de un proceso de evaluación de políticas públicas con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en la ciudad de Toledo, Paraná. Del punto de vista metodológico se adoptó la integración cuantitativa/ cualitativa con la utilización de investigación en archivos administrativos y grupos focales. Por fin, se concluyó ser fundamental la integración cualitativa para una comprensión más profunda de los datos cuantitativos, además de contribuir en la formulación de indicadores para las investigaciones y aclarar situaciones consideradas incompatibles.

**Palabras clave:** metodología, evaluación, políticas públicas.

**Résumé:** Cette étude porte sur un processus d'évaluation de politiques publiques mises en oeuvre avec l'appui de la Banque inter-américaine de développement (BID) à Toledo, dans l'État de Paraná. On a adopté l'intégration méthodologique quantitative / qualitative et on s'est servi de la recherche des documents administratifs et des groupes de discussion. Méthodologiquement, on a conclu que l'intégration qualitative est essentielle pour une compréhension plus profonde de l'analyse quantitative et aussi qu'elle contribue à déterminer les directions des enquêtes et à clarifier les situations où les données semblent incompatibles.

**Mots-clés:** méthodologie, évaluation, politiques publiques.

### *Notas*

- 1 A técnica de grupos focais consiste num método qualitativo de investigação social realizado por meio de debates dirigidos entre membros do grupo em processo de investigação. A pesquisa mediante grupos focais é atualmente bastante conhecida e encontra-se, entre outros trabalhos, detalhadamente descrita na obra Focus Groups as Qualitative Research, de David L. Morgan (MORGAN, 1987, p.4), bem como em The Focus Group Guidebook (Morgan, 1997, p. 5).
- 2 Max Weber parte do pressuposto de que os indivíduos atribuem significado ao mundo objetivo por intermédio de suas ações sob condições determinadas. O sentido parte do indivíduo ao mundo. Neste caso, seria o significado atribuído pelos moradores à obra pública. Para a noção de sentido no pensamento weberiano, ver Max Weber (1979, p. 6).

# Segurança alimentar e nutricional: os desafios da intersectorialidade

Food and nutrition security: the defiances of intersectoriality

Seguridad alimentaria y nutricional: los desafíos de la intersectorialidad

Sécurité alimentaire et nutritionnelle: les défis de l'intersectorialité

*Elza Maria Franco Braga\**

*Helena Selma Azevedo\*\**

**Resumo:** Reverter a lógica concentradora e excludente presente nas entranhas do processo de acumulação capitalista é um desafio e envolve sujeitos sociais e a definição de estratégias e mecanismos inovadores e criativos. O caráter intersectorial das políticas públicas é uma das vertentes analíticas deste artigo na verificação da eficácia e efetividade dos processos e resultados alcançados. Este trabalho objetiva avaliar o Programa da Alimentação Escolar (PNAE), sua implementação no município de Santana do Acaraú (CE), sua dinâmica, a relação entre o poder público municipal e a sociedade civil e a intersectorialidade. Resultados qualitativos e quantitativos são destacados em relação à produção comercializada e as estratégias e pactuações celebradas entre os assentados rurais e a Prefeitura, desde 2005, para incluir os produtos da agricultura familiar no cardápio das escolas do município, antecipando-se, assim, à Lei Federal nº 11.947/09, que estabelece que pelo menos 30% dos recursos sejam aplicados na aquisição de produtos da agricultura familiar.

**Palavras-chave:** avaliação de políticas públicas, Programa de Alimentação Escolar, intersectorialidade, agricultura familiar.

**Abstract:** Reverting the concentrating excluding logic that is present in the bases of the capitalist accumulation process is a defiance and it involves social subjects and the definition of strategies and innovative creative mechanisms. The intersectorial character of public policies is an analytical discussion of this paper to verify the efficacy and effectiveness of the processes and results obtained. This paper aims to evaluate the National School Meal Program (PNAE), its execution in the municipality of Santana do Acaraú, Ceará, Brazil, its dynamics, the relation among municipal public power, civil society and intersectoriality. Qualitative and quantitative results have been outstanding in what concerns the commercialized production and the strategies and agreements celebrated between the rural settlement community and City Hall, since 2005, to include family farming food in the schools' menus, anticipating, this way, the Federal Law 11.947/9, which determines that at least 30% of the resources are used to acquire family farming food.

**Keywords:** evaluation of public policies, National School Meal Program, intersectoriality.

\* Doutora em Sociologia pela Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), com pós-doutorado em Sociologia pela Universidad Autónoma de Barcelona, professora do Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas da UFC. E-mail: elzafb@gmail.com

\*\* Economista Doméstica, mestre em Sociologia e doutora em Educação pela Universidade Federal do Ceará. Professora do Departamento de Economia Doméstica da UFC. E-mail: selmazevedo@uol.com.br

**Introdução** O presente artigo busca realizar uma análise do tema da intersetorialidade a partir da experiência de implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no município de Santana do Acaraú, no estado do Ceará. Este município vem inovando a gestão do referido Programa ao adquirir, desde o ano de 2005, cerca de 50% dos alimentos diretamente dos produtores da agricultura familiar, diferenciando-se assim da grande maioria das municipalidades, cujas compras são realizadas junto a grandes e médios grupos de atacadistas, muitas vezes, sediados em outros estados e em outras regiões do país.

Esta temática é atual e introduz novas discussões aos modelos de políticas públicas (formulação, implementação e avaliação), de modo a buscar padrões de maior eficácia, eficiência, efetividade e sustentabilidade. Temos consciência de que o modelo de desenvolvimento existente que prioriza a lógica do capital, na sua essência acumulador e concentrador de renda e riqueza, gera um quadro de desigualdade social no Brasil e não assegura o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) para amplos setores sociais.

Nesta direção, abordar a gestão deste Programa amplamente conhecido como Merenda Escolar constitui um caminho analítico fecundo para desvendar algumas questões: por que o PNAE vem se instituindo como uma experiência inovadora no município de Santana do Acaraú desde 2005? Como e de que forma as forças sociais governamentais e não governamentais se articulam? Como os setores sociais envolvidos avaliam os processos e resultados alcançados? Estas são algumas das trilhas que pretendemos analisar neste trabalho.

Trata-se de uma investigação em curso e, no momento, ainda não dispomos

da totalidade de informações empíricas apontadas no nosso projeto de pesquisa. Assim, nossa análise está em processo, pois algumas interfaces do Programa ainda não foram suficientemente aprofundadas do ponto de vista empírico, envolvendo informantes-chave e sujeitos do processo.

---

---

### Breve histórico sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar

---

---

O PNAE está vinculado ao Ministério da Educação (MEC), sendo gerenciado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) mediante o repasse mensal de recursos financeiros para instâncias executoras federativas (estados, distrito federal e municípios). Estas têm relativa autonomia para gerir os recursos repassados pela União e compete a elas a complementação financeira a fim de melhorar o cardápio da alimentação escolar. A atual Constituição Federal, no seu artigo 208, coloca a educação como dever do Estado nas três esferas governamentais e determina o atendimento ao educando por meio de programas suplementares para provimento de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

Apesar de não se dispor de dados empíricos comprobatórios, sabe-se que a grande maioria das entidades executoras não acresce nenhum complemento financeiro aos recursos transferidos pelo FNDE. No entanto, nos últimos anos, esta realidade vem mudando em alguns municípios onde atua o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). Em muitos casos, os alimentos adquiridos por intermédio da modalidade "Compra Direta" são transferidos (total ou parcialmente) para as escolas municipais, a

fim de ampliar e/ou complementar o cardápio da alimentação escolar.

O PNAE é a política pública mais antiga do país e hoje tem um alcance universal, considerando o público definido, ou seja, atende a todos os alunos matriculados no ensino pré-escolar e fundamental em escolas públicas, bem como nas qualificadas como entidades filantrópicas. São utilizados os dados oficiais de matrículas obtidos no censo escolar relativo ao ano anterior ao do atendimento para dimensionar a demanda existente.

Com a Lei nº 11.947/09, sancionada em 16.06.2009 pelo Governo Federal, houve expansão no atendimento para os estudantes da Educação de Jovens e Adultos (EJA) e do ensino médio. Outra inovação importante é que estados e municípios devem usar pelo menos 30% dos recursos repassados à alimentação escolar para a compra de produtos da agricultura familiar, promovendo a dinamização da economia local, permitindo que os recursos sejam aplicados no município ou região e que a agricultura familiar passe a ter a oportunidade de se inserir no mercado de compras governamentais. Assim, buscar-se-á minimizar as dificuldades que os produtores familiares têm em comercializar sua produção.

Outro avanço consistirá na possibilidade de crianças e jovens consumirem alimentos não processados e de melhor qualidade, incidindo no valor nutricional dos cardápios e, conseqüentemente, na saúde e nas condições de aprendizado dos discentes.

---

---

## O espaço local e o protagonismo da agricultura familiar

---

---

Muitas vezes, indagamos por que determinadas experiências surgem

em alguns territórios e não em outros. Responder a esta interrogação nos levará a tecer algumas considerações sobre a questão do desenvolvimento local e sua relação com as estratégias de superação da exclusão social. Neste contexto, o território assume destaque, pois nele se situam sujeitos sociais portadores de direitos cuja concretude supõe diálogos e processos articulados de políticas, como, por exemplo, nas áreas de trabalho, agricultura, educação, alimentação, saúde, lazer, dentre outras.

Na atualidade, o protagonismo local vem sendo uma das expressões mágicas e, por vezes, equivocada, ao transferir para os segmentos sociais populares a complexa responsabilidade pela condução dos seus destinos frente ao mundo do capital. Reverter a lógica concentradora e excludente que está nas entranhas do processo de acumulação capitalista é um desafio que envolve o compromisso de vários atores sociais. Mesmo considerando a necessidade de rupturas e a construção de um novo projeto de sociedade, mudanças cotidianas são necessárias para responder às necessidades e, ao mesmo tempo, ir sedimentando novas relações de poder, afirmando assim valores que se contraponham à ordem do capital. Neste processo, as políticas públicas terão um papel importante desde que incorporem os sujeitos sociais sintonizados com os princípios democráticos.

A construção de elos entre cidadania e trabalho é um veio fecundo para, a partir das características específicas do território, gerar novas oportunidades e apoio aos processos associativos, objetivando mudanças na qualidade de vida da população, sobretudo dos segmentos mais excluídos.

Fazer alusão ao conceito de território é fundamental, mesmo considerando suas diferentes acepções. No caso específico desta nossa reflexão, apropriar-nos-emos

da contribuição de Saquet, por atribuir uma maior abrangência analítica a este conceito, ou seja: "o território é compreendido como fruto de processos de apropriação e domínio de um espaço, inscrevendo-se num campo de forças, de relações de poder econômico, político e cultural" (Saquet, 2003, p. 3).

Assim, as políticas públicas podem contribuir para a construção de um movimento contra-hegemônico, sob a perspectiva popular, ao buscar correlacionar três eixos transversais: direitos humanos, dinâmicas territoriais e políticas públicas. Desta forma, buscar-se-á garantir ações combinadas e geradoras de maior oportunidade para que os trabalhadores possam, a partir de novas lógicas, afirmar-se como sujeitos de direitos diante do Estado e da sociedade. Para tanto, a dinamização dos espaços públicos é um dos requisitos fundamentais para viabilizar o fortalecimento das forças locais e reduzir o grau de dependência externa. Os espaços são cada vez mais interdependentes; entretanto, possuem uma estruturação hierárquica, imprimindo, muitas vezes, decisões exógenas, levando a processos de superexploração dos seus recursos naturais e humanos, limitando ou inviabilizando a repercussão das ações e das políticas públicas junto aos setores mais vulneráveis. No caso do município de Santana do Acaraú, situado no bioma caatinga, na região norte do estado do Ceará, uma série de características que perpassam a sua história recente merece ser destacada, configurando elementos desencadeadores do protagonismo local. As estratégias de participação social têm fomentado processos identitários, visto que as necessidades sociais, quando mediadas por discussões políticas, têm ampliado a organização e consolidado os valores pautados nos princípios da economia solidária e da equidade, influenciando o padrão da gestão local, ou seja, aproximando

o setor governamental de vários setores organizados da sociedade civil. Estes e outros elementos têm propiciado uma visão crítica ao identificar as manifestações e as causas da exclusão, cujo pilar principal se assenta na estrutura de poder vigente. O ano de 1989 foi um marco. A ampliação da capacidade organizativa de amplos setores sociais resultou, por ocasião das eleições municipais, na mudança do grupo político local há décadas no poder.

Assim, a vitória de 1989 simbolizou um desejo de mudança, frente a um poder municipal com características tradicionais e clientelistas, protagonizado por uma oligarquia local que, durante 30 anos, priorizou os interesses pessoais em detrimento das necessidades da maioria da população. O Conselho constitui a expressão de uma estrutura descentralizada e participativa, que busca dar consistência a um projeto de base popular. Esse instrumento de democracia direta, enquanto espaço concreto de participação da população, efetiva-se mediante interação entre os diferentes segmentos que o integram (Braga, 2003, p. 127).

Estabeleceu-se, naquela ocasião, uma instância política denominada Conselho, que consiste num espaço público que guarda semelhança com o orçamento participativo. A formação do Conselho ocorreu a partir de um esforço coletivo e intersetorial dos funcionários das diferentes secretarias da Prefeitura, apoiadas por uma assessoria externa, para a realização do diagnóstico participativo no processo de levantamento das necessidades das diferentes comunidades rurais que poderiam ser atendidas com os recursos municipais e de outros entes governamentais. Foi um processo educativo e participativo de construção coletiva de conhecimentos da realidade total do município, envolvendo as comunidades locais

e agregando representantes dos conselhos setoriais e funcionários das diferentes secretarias do município, orientando o seu planejamento em uma perspectiva de totalidade e intersectorialidade sem descurar da diversidade e complexidade dos problemas enfrentados pela população. Criaram-se, assim, uma nova institucionalidade e um processo de planejamento educativo que partiam das famílias, discutindo os seus problemas e necessidades prioritárias nas associações comunitárias. A partir das representações comunitárias, os problemas e prioridades eram rediscutidos nas reuniões zonais de onde eram tiradas representações para reproduzir o processo no âmbito do Conselho, onde eram formulados os planos de ação da administração municipal.

A participação dos sujeitos sociais tem uma dimensão territorial contemplando uma representação das diferentes zonas administrativas do município, com sua expressão comunitária e outra dimensão incorporando diferentes segmentos sociais: áreas de assentamento rural, Igreja Católica, ONGs, Câmara dos Vereadores e outros. Em plenária mensal, com aproximadamente 100 representantes, realizam-se o planejamento das prioridades, a previsão orçamentária, o acompanhamento e a avaliação da implementação das atividades, obras e serviços propostos, por meio de uma metodologia participativa.

Durante estes últimos vinte anos, a sociedade civil vem se destacando pela ação protagonista nos processos de sociabilidade política, incidindo fortemente no redirecionamento da cultura política da municipalidade. A relação entre governo local e a sociedade civil tem se caracterizado por relações dialógicas, muitas vezes convergentes, ainda que os conflitos e disputas façam parte do cotidiano da gestão municipal fortalecendo a autonomia

e a afirmação de uma cultura política comunitária.

Vale ressaltar que, neste contexto, a participação dos assentados rurais foi fundamental. Envolveu 13 assentamentos rurais, sendo dez federais, dois estaduais, e um municipal. Esses assentamentos criaram, em agosto de 2003, o Fórum de Assentados de Santana do Acaraú, com a convicção de que o processo de unidade organizativa era fundamental para impulsionar projetos que assegurassem a melhoria nas condições de vida das famílias envolvidas. Naquela época, foi eleita a primeira diretoria do Fórum e, até o momento, este tem se constituído num espaço aglutinador reivindicativo e propositivo de expressiva relevância. Para os agricultores, há uma clara compreensão da importância do Fórum em função dos seguintes argumentos: 1) a experiência de trabalho coletivo facilita enfrentar as dificuldades vividas pelos pequenos produtores rurais; 2) a definição do que é melhor plantar passa por discussão coletiva; 3) as estratégias de comercialização dos produtos são tratadas conjuntamente, concebendo um "outro mercado", justo e solidário; 4) o agricultor familiar é estimulado a desenvolver uma consciência crítica sobre o funcionamento da sociedade e do mercado capitalista.

Nas narrativas de vários agricultores, fica evidente como estes espaços públicos desencadeiam sociabilidade e posturas dialógicas, viabilizando conquistas sociais que afirmam o protagonismo dos trabalhadores no processo de construção histórica e democrática do município. O Fórum e, posteriormente, a constituição da Cooperativa de Assentados de Santana do Acaraú (COOPASA) em 2006 promoveram ações conjuntas no espaço de produção individual (sob a responsabilidade da família do assentado) e de produção coletiva.

Nesta trajetória, o apoio e os incentivos (político, tecnológico e gerencial e de capacitação) vêm gerando novas oportunidades e alternativas a partir das demandas internas (ampliação da capacidade de trabalho e de consumo) e externas (visualizando novos nichos de inserção no mercado). Havia a consciência sobre a necessidade de superar a relação histórica de submissão do pequeno produtor ao atravessador, conforme expressa o depoimento a seguir, do presidente da COPASA:

[...] o atravessador sabe como fazer. Ele chega com o dinheiro na mão, contando na frente do agricultor, oferecendo pra comprar seu milho, seu feijão. E o assentado que tá precisando do dinheiro, entrega logo sua produção. Quando ele chega em Santana vê que o saco de milho custa 30, 32 reais. A mesma saca de milho que ele vendeu pro atravessador por 15 ou 20 reais. É duro ver isto. (Vasconcelos, 2009, p.5).

A dimensão comunitária impulsionava a ideia de produzir para além do âmbito da subsistência, porém, para tanto, era necessário identificar espaços de comercialização. Assim, por intermédio da venda de produtos para a merenda escolar e mediante projetos encaminhados à CONAB, por meio do PAA, novos horizontes se configuraram e a dependência do atravessador, gradativamente, tem se reduzido. Junto com estas novas mediações institucionais a questão da emancipação é colocada como uma "luz no fim do túnel", para além da lógica perversa do capital:

[...] a gente não tinha um relacionamento integrado entre os assentados, a gente era moradores isolados, assentados que ficava num assentamento, o Domingos ficava no outro, nós não tinha um colegiado pra nós discutir nossos problemas, nós se reunia as vez em algum momento assim, o assentamento lá de Santa Rita tem um problema, lá no Conceição Bonfim tem outro, só que nós não tinha

se sentado pra socializar isso e um dos problemas é justamente a questão da comercialização dos produtos que a gente não tinha como produzir, pra vender a quem? O atravessador vem, leva o valor todinho do seu suor e a gente leva essa discussão. Então, a partir da criação do Fórum, nós começamos dentro das discussões socializar o que nós via, vendo de problema e as soluções que nós tinha pra resolver essas questões e uma dessas, parte principal, é que a gente via e vê até hoje que nós tem a potencialidade de produzir, mas muitas vezes você não quer investir porque não tinha a quem vender (Trabalhador rural do assentamento do INCRA, Conceição Bonfim).

Muitas das adversidades que marcam a história recente da agricultura em Santana do Acaraú estão presentes em outros municípios e explicam a incidência da fome no Brasil, em pleno século XXI, mesmo reconhecendo que cerca de 70% dos alimentos que abastecem nossas mesas são originários da agricultura familiar. Tal evidência expressa que o problema não reside somente na produção, mas, sobretudo, no sistema de abastecimento e de consumo. Necessita-se promover a realização do DHAA para todos os cidadãos, ou seja, não tratar o alimento simplesmente como uma mercadoria qualquer.

---

---

## Segurança alimentar: os desafios da intersetorialidade

---

---

A partir dos anos 1990 na América Latina e, em particular, no Brasil, a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) tem se constituído num campo de estudo e pesquisa acadêmica, recebendo um tratamento interdisciplinar. Conforme destaca Maluf:

[...] a incorporação da SAN entre os objetivos que orientam as escolhas

estratégicas de um país contribui para implementar processos de qualidade superior em termos da combinação de resultados econômicos com equidade social, sustentabilidade ambiental e valorização cultural. (...) os alimentos e a alimentação desempenham papéis centrais na vida das comunidades e dos países. (Maluf, 2007, p.11-12).

O sistema agroalimentar põe em relevo a necessária articulação entre produção, abastecimento e consumo de alimento, a fim de assegurar uma vida digna e saudável para as pessoas e, sobretudo, para os grupos mais excluídos e vulneráveis.

As reflexões acadêmicas e de setores governamentais e não governamentais acumulam discussões teóricas, sedimentam linhas analíticas que interagem com as tessituras socioeconômicas e culturais na busca de desvendar dinâmicas que permeiam a problemática das políticas públicas na área de SAN, com suas múltiplas interfaces. Neste aspecto, o conceito de SAN põe em evidência a complexidade desta política:

A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis. (Brasil, 2007).

Fica evidente que a superação do estado de Insegurança Alimentar e Nutricional (INSAN), ainda existente no Brasil, leva-nos a questionar o atual modelo de desenvolvimento no qual se assenta o desenho de políticas públicas. Este, muitas vezes, atua de modo fragmentado e impositivo, deixando de considerar as diversidades ético-culturais e as trajetórias organizativas nos territórios. O tom afirmativo do conceito faz alusão às barreiras conjunturais e estruturais frente

à consecução do DHAA. Assim, percebe-se que colocar a SAN na agenda política abre, a um só tempo, um arco de possibilidades geradoras de sociabilidades na esfera da sociedade civil e do governo e de avanços do processo democrático, realizando e potencializando a intersectorialidade de políticas, programas e ações.

A política de SAN e o processo de organização e funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA Nacional) têm se afirmado como um espaço público inovador e instigador de novas institucionalidades no âmbito do governo e da sociedade civil. As pautas centradas na Política de SAN conformam um campo de discussão fértil, congregando os conselheiros e suas bases organizativas em torno de objetivos comuns e propostas que, encaminhadas para a Presidente da República, desencadeiem um processo de transformação, mudando os paradigmas das ações e programas, de forma a garantir a segurança e soberania alimentar e nutricional. Isto não significa desconhecer a ambiência de disputa de diferentes interesses políticos. Exemplos dessas articulações são o PAA e a obrigatoriedade da aquisição de, no mínimo, 30% dos produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar, que foram gestados no CONSEA Nacional.

Nos últimos anos, o CONSEA Nacional, dentre vários programas, tem priorizado o PNAE em virtude da sua capilaridade em todos os municípios e dos impactos positivos ao possibilitar novos avanços na perspectiva da segurança alimentar e nutricional. Neste sentido, são inúmeros os seus desdobramentos no espaço local. Na escola, este Programa potencializa o rendimento escolar; gera mudanças nos hábitos alimentares; assegura a qualidade da alimentação; e possibilita trabalhar com conteúdos relacionados com educação

alimentar. No âmbito da agricultura, evidencia-se a ampliação da produção e processamento face à perspectiva de comercialização dos produtos da agricultura familiar com preços justos e a necessária organização coletiva do processo produtivo e de sua distribuição na rede escolar, além de outras dinâmicas promotoras da sustentabilidade.

O Programa também impacta as famílias com a melhoria da qualidade da alimentação de seus filhos, com seus desdobramentos na saúde e no rendimento escolar. Na esfera do governo municipal, vários são os ganhos, nem sempre percebidos pelos gestores. Ao priorizar a aplicação dos recursos recebidos do FNDE na aquisição de produtos da agricultura familiar, promove a articulação entre a produção e o consumo, contribuindo para o aquecimento da economia local, que aumenta a arrecadação de impostos e a renda das famílias, e colaborando para a melhoria do rendimento escolar e da saúde, sobretudo dos estudantes.

Neste aspecto, fica evidente o significado fecundo do conceito de intersectorialidade. Não se trata de um termo novo, visto que foi utilizado no contexto da reforma sanitária, nos anos 1970 e 1980, quando da criação e regulamentação do Sistema Único de Saúde (SUS). Entretanto, na atualidade ele tem adquirido um espaço de sociabilidade mais amplo tanto na academia como em âmbito governamental. A sua utilização está relacionada à necessidade de tornar as políticas públicas mais efetivas e com resultados mais sustentáveis socialmente. Muitas vezes, são usadas outras terminologias que se aproximam: articulação e integração de políticas.

O conceito de intersectorialidade está ligado à noção de território. É necessário

combinar seus componentes definidores com estratégias e procedimentos capazes de concretizá-los, com a construção de matriz que promova a convergência de objetivos e metas e com a atuação integrada de sujeitos sociais, governamentais e/ou não governamentais, atuantes nos territórios, por meio de metodologias participativas. Este conceito transcende às visões tecnicistas e pragmatistas, na medida em que apresenta uma centralidade política e leva à constituição de novos paradigmas de políticas públicas.

A abordagem intersectorial está na agenda de vários segmentos da sociedade civil. A sua efetividade envolve decisão política por parte dos governos, conformando um campo de disputa e de correlação de forças no âmbito das políticas públicas. A sua concretização como processo está relacionada a um conjunto de variáveis que se interconectam: construir novos desenhos institucionais; contemplar uma metodologia participativa, envolvendo uma rede de sujeitos sociais (governamentais e não governamentais) e mediadas por processos dialógicos; valorizar os processos e os resultados; definir e compartilhar atribuições e responsabilidades sociais; imprimir nova relação de poder e sistemas de informação com amplo acesso social; contemplar as estruturas simbólicas e a diversidade cultural.

A noção de intersectorialidade nos leva a recuperar o conceito de totalidade, visto que a vida social não se constitui de fragmentos estanques e, nem tampouco, da mera soma das partes (princípio da complexidade sistêmica). Neste sentido, é fecundo nos reportarmos ao questionamento de Inojosa:

Como poderemos superar aquele paradigma da disjunção, da separação, da

clausura e da redução, e transitar para o paradigma de compreensão da diversidade e, mais que isso, da produção de nova perspectiva a partir dessa diversidade? A resposta é: adotar uma nova postura, ante os problemas que a organização pública deve enfrentar na sociedade. Então, a primeira coisa a ser feita é essa mudança de paradigma, que significa uma reforma do pensamento: é preciso pensar de outro jeito, para criar, de fato, um paradigma com foco na complexidade, na compreensão da diversidade e, com certeza, na questão da comunicação (Inojosa, 2001, p.106).

A intersectorialidade induz uma lógica sinérgica no campo das políticas públicas articulando os saberes populares e científicos e as experiências existentes com os procedimentos de planejamento, implementação, acompanhamento, avaliação e controle social de políticas, programas e ações, referenciados em processos e resultados apropriados pelos sujeitos de direitos numa perspectiva emancipatória.

De posse destas reflexões, fica evidente a importância de retomar as características que tem assumido o PNAE em Santana do Acaraú. Seu desenho inovador nos leva a analisar o exercício da intersectorialidade, sendo tecido por sujeitos sociais ativos, protagonizando avanços e enfrentando desafios. Esse processo, mesmo considerando os inúmeros embates políticos, tem sedimentado aprendizados na relação entre sociedade civil e governo municipal.

---

## O conceito de intersectorialidade em movimento

---

O início deste processo histórico, ou seja, a ideia de iniciar a venda dos alimentos produzidos nos assentamentos rurais para a

Prefeitura, foi se consubstanciando, passo a passo, conforme relata o presidente do Fórum:

A questão da merenda escolar foi uma necessidade; na verdade, a gente já vinha se organizando fora do assentamento e, a partir de 2003, nós começamos a se articular, né? Tinha até então, 8 áreas de assentamento no município e aprofundar as discussões (...) nós tinha que resolver isso aqui, agora, não sabia qual era o mecanismo inicial pra nós poder escoar essa produção, pra vender aonde, pra levar pra onde, pra vender a quem; então nas discussões do Fórum, foi avançando, foi discutindo, aí foi onde entrou a parceira com a Prefeitura, que o prefeito participava atualmente das reuniões do Fórum, ele sempre foi convidado, tava lá, e ele concordou com a nossa vontade de querer produzir e vender; achou-se um mecanismo legal pra que a gente pudesse comprar e se inserir na merenda escolar (Presidente do Fórum de Assentados de Santana do Acaraú).

As ideias foram ganhando concretude quando o Fórum de Assentados, em parceria com a Prefeitura Municipal, o Sindicato de Trabalhadores Rurais, a organização Terra Três, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), desenvolveram o Programa SOCIRANDA, implantado em fevereiro de 2005. A partir de então, surgiram novos desafios e aprendizados relacionados à organização da produção, de modo a cumprir as metas estabelecidas, envolvendo o levantamento da capacidade produtiva, a variedade e quantidade dos produtos, as famílias envolvidas, as boas práticas de produção, processamento e acondicionamento dos alimentos e o cronograma de entrega, envolvidos na concretização da venda da produção dos agricultores familiares para a alimentação escolar.

O processo não foi tão simples, visto que, há várias décadas, uma empresa atacadista ganhava o processo de concorrência e entregava carne de charque, enlatados, biscoitos, bebidas industrializadas e outros. Por ocasião da licitação realizada em 2005, a Prefeitura introduziu uma inovação ao condicionar que a empresa vencedora do processo licitatório deveria entregar os alimentos diretamente nas escolas municipais. Mesmo assim, a antiga empresa atacadista foi vencedora. No entanto, após um mês, desistiu do contrato por considerar inviável, do ponto de vista econômico e operacional, tal sistemática. O Fórum dos Assentados, tendo ficado em segundo lugar, foi convocado e passou a fornecer cerca de 45% dos alimentos para as escolas.

[...] a empresa ganhadora chegou para o segundo colocado e perguntou: quanto é que você me dá pra eu desistir? Só que os meninos (os agricultores) disseram que não poderiam fazer nada. Caso não tem condições de entregar o produto, desistam, porque a gente tem condições de fazer. E foi feito isso e, assim, pra mostrar o quanto a gente tentou amarrar pros agricultores, feito de forma lícita. Como a empresa disse que ela entregava, tinha o preço mais baixo, né?; ela ganhou, mas na realidade ela não tinha condições... foi uma forma que a gente encontrou pra que os agricultores realmente entregassem os produtos. Eles mostraram que tinham condições de entregar os alimentos para a merenda escolar. A Prefeitura, os agricultores ficaram satisfeitos e eu acredito que os alunos, os pais, as escolas também, porque a merenda melhorou a qualidade (Técnico da Prefeitura/Secretaria de Agricultura).

Esta conquista gerou uma série de responsabilidades e desafios do ponto de vista da organização da produção e da distribuição dos alimentos a fim de atender os 9.586 alunos matriculados nas creches e nas escolas de ensino fundamental no município.

Inicialmente, foi realizado o mapeamento de 1.050 agricultores(as) familiares e das 638 famílias assentadas, a fim de dimensionar os produtos, o seu volume e as estratégias para viabilizar os devidos processamentos, no caso das carnes, bem como o processo de distribuição, atendendo aos requisitos estabelecidos pela vigilância sanitária.

No primeiro ano de funcionamento do projeto, em 2005, os assentados dos projetos de assentamentos do município, juntamente com outros pequenos e médios agricultores, lograram comercializar R\$ 226.437,90 (duzentos e vinte e seis mil, quatrocentos e trinta e sete reais e noventa centavos) nos dois processos licitatórios, referentes ao primeiro e ao segundo semestre de 2005, incluindo 06 produtos in natura: carne bovina, leite, ovos e galinha caipira, mel e mamão. Nestes dois primeiros momentos, a agricultura familiar logrou comercializar 43% e 48%, respectivamente, do total de recursos para viabilização das compras do cardápio escolar.

Segundo depoimentos dos agricultores que lideraram este processo, as dificuldades foram expressivas, pois, até então, significativa parte da produção era destinada à subsistência familiar e o que excedia era comercializado com os atravessadores ou em feiras esporádicas, dentro e fora do município. Portanto, careciam de experiência na área de gestão, tanto no âmbito da produção como da comercialização. As parcerias encetadas foram fundamentais, sendo que, de início, as questões eram resolvidas à medida que os problemas apareciam. Ou seja, “[...] fomos aprendendo tudo no processo, alguns erros eram avaliados para não mais errar e também nós tava sempre aberto ao diálogo com os trabalhadores, a Prefeitura, ONG Terra Três, SEBRAE e outros” (Presidente do Fórum dos Assentados). O relato a seguir explicita as estratégias e dinâmicas deste primeiro momento:

Nós iniciamos em 2005 com o trabalho; fizemos esse diagnóstico, o levantamento da nossa produção. Uma coisa interessante é bom frisar, porque a gente olhava para a produção individual, ninguém não via essa produção, as vez até aparece no leite, mas noutros produtos não, mas quando você passa pro lado coletivo, eu sempre dou esse exemplo que uma mulher cria dez galinhas ela vai ter por semana 50 a 70 ovos mais ou menos. Mas, a partir do momento que ela conversar com a vizinhança, começa a perceber que uma tem 5, outra tem 10, outra tem 20, quando for no final da semana aquele apanhado vai passar pra 200, 300 ovos, quer dizer o coletivo fala mais alto que o individual. Isso é interessante, então nós descobrimos esse mecanismo se todo mundo se juntasse e quisesse produzir, o que nós já tinha já dava pra iniciar, então nós começamos. Tivemos dificuldade no início, né?, em 2005 na compra de ovos e, principalmente, na questão da carne de gado, aqui o Célio é testemunha, porque envolvia o abate. Um outro grande fator que impede muito as coisas acontecer é o poder público, que é muito mal visto pelas pessoas, e o pessoal tinha medo de vender e a Prefeitura não pagar, o pessoal tem um receio horrível pra vender pra Prefeitura (Presidente do Fórum dos Assentados).

No decorrer do processo, os êxitos logrados geravam credibilidade e um número maior de agricultores foi se incorporando e passando a ter motivação para produzir mais. Já na segunda licitação, os agricultores tomaram a iniciativa de oferecer seus produtos. "Não faltou mais ninguém querendo vender animais pra abater, nós pagamos direitinho, o gestor cumpriu o compromisso dele e nós também cumprimos com o fornecedor, então, isso foi um elo de ligação e de confiança". (Presidente do Fórum dos Assentados).

É interessante destacar que os depoimentos envolvendo alguns dirigentes das escolas categorizaram dois marcos temporais, "o antes e o agora". Agrupar a percepção dos sujeitos sociais envolvidos foi um exercício que nos levou a pontuar alguns olhares dos sujeitos nos seus espaços sociais nas escolas, nos assentamentos rurais e na Prefeitura.

Nas escolas, antes não serviam refeição, agora é arroz com carne ou frango ou sopa e os alunos estão aceitando bem. Agora a carne é fresca e eles comem mais. O mamão e o mel deram uma qualidade diferente quando comparados com os biscoitos e refrescos engarrafados e sem sabor. Agora, muitas vezes os alunos reconhecem a origem dos alimentos e dizem: "É do assentamento de Ingá", expressando uma postura de valorização. Mencionam ser produto do campo "produzido pelos nossos pais", quando antes não se sabia de onde vinha (opiniões de alguns professores e de membros da Cooperativa).

Existe hoje um consenso sobre a melhoria do padrão nutricional da refeição. Dizem que antes era uma merenda sem qualidade, agora é uma refeição. Isto explica porque os alunos faltam menos às aulas e são mais atentos. Antes, a nutricionista e a merendeira tinham pouco o que fazer, pois tudo vinha praticamente pronto, industrializado, agora é possível estruturar um cardápio mais diversificado e rico. Segundo algumas professoras, "[...] as mães sempre elogiam a alimentação e dizem que os alunos gripam menos e as outras doenças diminuíram e, dizem ainda, que nas férias eles sentem faltam".

Nos assentamentos rurais, frequentemente são enaltecidos os resultados positivos desta experiência relacionados com o processo organizativo da comunidade: "Com certeza, né?, eu acho que quando se trata de organização, eu acho que tudo por tudo se torna melhor, produção, a respeito de comercialização [...] nas reuniões da cooperativa, do Fórum, a gente fala que, quando a gente não se organiza, a gente deixa muito a desejar" (Presidente da COOPASA). Além de mencionar o aumento da renda gerada, da ampliação da comercialização dos produtos, foi constante o reconhecimento de

aspectos simbólicos e os espaços de convivência grupal.

As mulheres produtoras de mel destacam que o espaço de produção é um ambiente de sociabilidade, as conversas sobre o dia a dia, a autonomia conquistada. Outros trabalhadores destacam que agora eles estão mais preparados para entrar no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), no PAA e em outros programas. Os aprendizados passam a permear outros espaços das políticas públicas. É evidente a conquista da autoestima e o processo de empoderamento.

Na prefeitura, reconhecem a importância do apoio dado a esta iniciativa e destacam que os agricultores souberam, mediante organização, fazer a parte deles com responsabilidade, como menciona o representante da Prefeitura: “[...] se reconhece que eles estão sabendo planejar e executar as tarefas”.

A oposição venceu o último processo eleitoral e muitas pessoas chegaram a pensar que iria haver retrocesso; contudo, na realidade, houve um acréscimo no percentual das compras de produtos da agricultura familiar, o que demonstra, de um lado, o reconhecimento do processo e, de outro lado, o nível de sustentabilidade logrado. Neste aspecto, é relevante destacar a fala de uma gestora municipal:

Muita gente dizia se mudar o Prefeito vai quebrar esse elo; eu nunca pensei nisso; eu pensava assim, eu via a organização desde o início (...), foi um processo de conscientização de todos os agricultores e todas as pessoas que compõem esse município. O Prefeito novo tá dando continuidade e não tem como a gente dizer que vai voltar pra trás, todos estão ganhando (Gestora da Secretaria de Agricultura do Município).

Na verdade, as evidências empíricas são inúmeras, atestam avanços, mas é necessário

exercitar um olhar crítico pontuando algumas das adversidades enfrentadas e que exigem uma postura no sentido de sua superação. O número de merendeiras é reduzido, sobretudo atualmente com o aumento das horas de trabalho no preparo dos alimentos. Por exemplo, argumentam que a galinha caipira é de difícil preparo, visto que os ossos são duros, dificultando o corte, e o cozimento é muito demorado; parte das escolas, sobretudo as da zona rural, não dispõe de água adequada ao consumo humano, comprometendo também o preparo e a qualidade da alimentação; em algumas escolas visitadas, observou-se que o tema transversal, educação alimentar, ao não ser trabalhado de forma sistemática pelos professores, limita a mudança de hábitos alimentares por parte dos alunos e familiares; as instalações da maioria das cozinhas, sobretudo as da zona rural, necessitam de revestimento das paredes e piso para adequar-se aos padrões higiênicos; os utensílios e equipamentos são também precários e insuficientes.

Mesmo reconhecendo que as reflexões apresentadas ainda são preliminares, elas abrem um leque de possibilidades analíticas a serem aprofundadas. Isto nos leva a problematizar as perspectivas de desencadear, junto aos setores mais vulneráveis, mecanismos que promovam a intersetorialidade das políticas públicas no âmbito da política de SAN. O PNAE, no caso específico, põe em relevo elementos que instigam a pensar no diferencial que agrega uma abordagem intersetorial. Conforme afirma Inojosa, somos instigados a superar:

Aquele desenho piramidal e fatiado das corporações, dos grupos de interesse e do loteamento político atende confortavelmente às políticas chamadas assistencialistas. O aparato governamental está afeito a isso. Cabem lá, muito bem, todas as políticas assistencialistas.

Contudo, tais políticas não se encaixam no modo de pensar intersetorial, pois ele contradiz a natureza do assistencialismo, que tem caráter de compensação e de provimento de itens. Por exemplo: quando está faltando algo, busca-se sanar esse problema específico. Mas, cuidar da transformação da sociedade e promover o desenvolvimento social é uma abordagem diferente, que significa a repartição mais equânime das riquezas (Inojosa, 2001, p.106).

Novos desafios afloram no atual momento, quando a Lei nº 11.947/09, sancionada em 16.06.2009 pelo Governo Federal, estabelece que pelo menos 30% do orçamento do PNAE sejam, obrigatoriamente, destinados à compra de produtos da agricultura familiar. Na realidade, a Lei estabelece no seu marco regulatório este significativo avanço, diante do quadro ainda existente. Isto porque a iniciativa de adquirir ou não os produtos da agricultura familiar dependia somente da vontade política dos prefeitos. E, como é sabido, na grande maioria dos municípios, prioriza-se a aquisição dos produtos dos grandes atacadistas, pelas razões amplamente conhecidas: concentração e centralização do poder e os benefícios privados advindos; aparente facilidade na gestão em detrimento da qualidade.

Vale, entretanto, salientar que a Lei em si não garante mecanicamente a sua implementação. Vários desafios necessitam ser enfrentados a fim de viabilizar o seu cumprimento. O principal deles diz respeito ao necessário avanço organizativo das instituições vinculadas à agricultura familiar e a construção de parcerias com instâncias do poder público governamental e da esfera não governamental a fim de planejar e executar, de forma participativa e solidária, os processos de produção, distribuição e comercialização dos alimentos para a merenda escolar.

As experiências existentes devem ser socializadas por meio de redes, objetivando divulgar estratégias bem-sucedidas entre um maior número de municípios, para que se possam assegurar os impactos econômicos, sociais e políticos esperados e avanços nos indicadores de inserção social.

Segundo previsão do PNAE, deverão ser movimentados em 2012 cerca de R\$ 3,3 bilhões, para beneficiar 45 milhões de estudantes da educação básica e de jovens e adultos. Com a Lei nº 11.947, de 16.06.2009, 30% desse valor, ou seja, R\$ 990 milhões, devem ser investidos na compra direta de produtos da agricultura familiar, medida que estimula o desenvolvimento econômico das comunidades (Brasil, 2012).

Estes são, preliminarmente, alguns dos elementos que pretendemos socializar para estimular o intercâmbio de ideias e experiências em torno desta temática.

---

---

## Considerações finais

---

---

A discussão realizada demonstra a riqueza da experiência vivida em Santana do Acaraú (CE) e como o processo organizativo, construído no município, propiciou a aquisição dos produtos da agricultura familiar, antecipando-se à obrigatoriedade da Lei nº 11.947/09. O exercício da intersectorialidade potencializou a dinamização na utilização dos recursos e da gestão das políticas públicas nas várias esferas e setores, melhorando os resultados em quantidade e qualidade e ampliando o protagonismo social dos trabalhadores da agricultura familiar.

As conexões estabelecidas entre produção e consumo de alimentos, envolvendo grupos em situação de vulnerabilidade social e insegurança alimentar, praticadas no PAA e PNAE propiciaram resultados positivos:

melhoria da renda de agricultores familiares; aumento da produção de alimentos; organização para produção e distribuição dos produtos; diversidade na alimentação; educação de paladares para alimentos locais, que estão sendo perdidos com a globalização das dietas e descaracterização das culturas alimentares mundiais, a exemplo dos cardápios adotados pelos supermercados e estabelecimentos de fast food e reproduzidos em vários outros espaços, como a família e a escola, nas zonas urbana e rural.

A diversidade de alimentos, em especial dos in natura, propicia o acesso à variedade de nutrientes, melhorando a qualidade da alimentação. Simultânea às repercussões nas escolas e nos assentamentos rurais, a garantia da compra institucional estimula o aumento e a organização da produção. A transformação dos alimentos força a

criação de novos mercados locais e amplia a arrecadação municipal.

A adoção deste modelo faz emergir vários problemas que necessitam ser resolvidos também de forma intersetorial: assistência técnica contínua e voltada para as necessidades da agricultura familiar; adequação das legislações sanitárias e tributárias às características deste modelo de produção; pactuação entre escola e organizações na elaboração dos cardápios e pauta de aquisição; educação alimentar para os sujeitos sociais envolvidos no processo; qualificação das merendeiras para os novos desafios no preparo dos alimentos; formação para os integrantes dos conselhos de políticas públicas, de modo a promover o controle social como estratégia de garantia do aprofundamento e da expansão das conquistas.

### *Referências bibliográficas*

- BRAGA, Elza M. F. O local e a construção de uma nova cultura política. In: BRAGA, Elza M. F. (Org.) *América Latina - transformações econômicas e políticas*. Fortaleza: Editora da UFC, 2003.
- BRASIL. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/consea>>. Acesso em: 22 mai. 2007.
- BRASIL. Portal FNDE. Disponível em <<http://www.fnde.gov.br/index.php/programas-alimentacao-escolar>> Acesso em 25 de setembro de 2012.
- MALUF, Renato S. Jamil. *Segurança alimentar e nutricional*. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2007.
- SAQUET, Marcos A. *O território: algumas interpretações*. Texto para debate no Seminário do doutorado. Presidente Prudente: UNESP, 2003.
- VASCONCELOS, Helenira et al. Fórum de assentados: a construção de novas práticas e saberes no fortalecimento da agricultura familiar. Disponível em [http://www.cnpat.embrapa.br/sbsp/anais/Trab\\_Format\\_PDF/238.pdf](http://www.cnpat.embrapa.br/sbsp/anais/Trab_Format_PDF/238.pdf). Acesso em: 16 de jan. de 2009.

**Resumen:** Cambiar la lógica concentradora y excluyente presente en las entrañas del proceso de acumulación capitalista es un desafío e involucra los sujetos sociales y aún la definición y el desarrollo de estrategias y la inclusión de mecanismos innovadores y creativos. El carácter intersectorial de las políticas públicas es un aspecto analítico de este artículo en la búsqueda del seguimiento y evaluación de la eficiencia y eficacia de los procesos y los logros alcanzados. Este estudio se refiere al Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE), su implementación en el municipio de Santana do Acaraú, Ceará, Brasil. En él, se enfatiza sobre su dinámica, las relaciones entre el gobierno municipal y la sociedad civil y los diferentes sectores de acción gubernamental. Los resultados cualitativos y cuantitativos serán resaltados en relación al volumen de la producción comercializada y las estrategias y los acuerdos establecidos y firmados entre los pequeños agricultores y el gobierno municipal, desde 2005, para incluir los productos de la agricultura familiar en el menú de las escuelas locales, anticipando así la Ley Federal 11.947/09, que exige que al menos el 30% de los recursos sean invertidos en la compra de productos de la agricultura familiar.

**Palabras clave:** evaluación de las políticas públicas, Programa de Alimentación Escolar, intersectorialidad, agricultura campesina.

**Résumé:** Renverser la logique actuelle que concentre et qu'exclue, qui est propre des entrailles du processus d'accumulation capitaliste, est un défi qu'entoure les sujets sociaux, les stratégies de développement et les mécanismes innovateurs et créatifs. Le caractère interséctoriel des politiques publiques est un des aspects analytiques de cet article ayant le but de vérifier l'efficacité et l'effectivité des processus et ses résultats. Cette étude évalue le Programme Nationale d'Alimentation Scolaire (PNAE), sa mise en œuvre dans la municipalité de Santana do Acaraú, sa dynamique, sa relation entre l'administration municipale et la société civile bien que l'intersectorialité. Les résultats qualitatifs et quantitatifs sont mis en évidence en ce qui concerne la production commercialisée et les stratégies et les accords conclus entre les colons et la municipalité rurale, depuis 2005, pour inclure les produits de l'agriculture familiale dans le menu des écoles locales, s'anticipant ainsi à la loi fédérale 11.947/09, laquelle établit qu'au moins 30% des ressources soient investies dans l'achat des produits de l'agriculture familiale.

**Mots clés:** politiques publiques, Programme d'Alimentation Scolaire, intersectorialité, agriculture familiale

### Notas

- 1 Em 1955, foi criada a Campanha da Merenda Escolar – Decreto nº 37.106, de 31.03.1955 – que foi evoluindo e hoje está regulamentada na Lei Federal nº 455, sancionada em 16.06.2009. A partir da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, o Programa foi institucionalizado e o orçamento foi ampliado a fim de estender o atendimento a nove milhões de alunos matriculados no ensino médio e a outros três milhões de estudantes da educação de jovens e adultos.
- 2 O município conta com uma população de 29.946 habitantes e uma área de 969 km<sup>2</sup>, tendo como atividade econômica predominante o setor de serviço.
- 3 ONG que participou de todo o processo, desde a organização do Conselho.



## Políticas Públicas de turismo na Paraíba: avaliação do Polo Cabo Branco e do Prodetur (NE)

Tourism Policy In Paraíba: Evaluación of Cabo Branco Cluster and Prodetur/NE

Políticas Públicas de Turismo en Paraíba: Avaliación del Caso Polo Cabo Branco y del Prodetur/NE

Politiques Publiques de Tourisme à Paraíba : Évaluation du Polo Cabo Branco et le Prodetur/NE

*Bruna Carolina Stansky D'Angelis\**

*Gustavo Ferreira da Costa Lima\*\**

**Resumo:** O objetivo deste trabalho é avaliar as políticas públicas de turismo na Paraíba, focando nos projetos Polo Cabo Branco e Prodetur (NE). Estes projetos foram instituídos pelo Governo do estado da Paraíba a partir da década de 1990 e ainda hoje seguem inacabados, o Prodetur (NE) em sua segunda fase e o Polo Cabo Branco em obras. Foi realizada uma revisão bibliográfica para dialogar com a produção da área, assim como um levantamento documental dos projetos sob exame, concluindo com a interpretação e análise dos dados reunidos. Verificou-se, primeiramente, que o desenvolvimento sustentável existe mais no plano discursivo e das intenções que nas práticas político-institucionais e empresariais dos atores locais. Constatou-se que o turismo na Paraíba ainda não compreende a importância do meio ambiente, nem sua vinculação com as dimensões social e política da sustentabilidade local.

**Palavras-Chave:** turismo, meio ambiente, políticas públicas, sustentabilidade.

**Abstract:** The aim of this study is to evaluate public policies of tourism in Paraíba, focusing on projects Cabo Branco Cluster and Prodetur/NE. Both projects were instituted by the Government of the State of Paraíba from the early 90's and even today still unfinished, the Prodetur/NE is in its second phase and the Cabo Branco Cluster with works in progress. A literature review was conducted to discuss the production in the area as well as a documentary survey of the projects under investigation concluded with the interpretation and critical analysis of the data collected. It was verified, first, that sustainable development exists in the discursive level and intentions that political and institutional practices and business of local actors. It was found that tourism in Paraíba don't understand the importance of the environment and its relationship with the social and political dimensions of local sustainability.

**Keywords:** tourism, the environment, public policy, sustainability.

\* Mestranda em Desenvolvimento e Meio Ambiente (PRODEMA), Universidade Federal da Paraíba. Especialista em Turismo de Base Local. E-mail: bruna05@hotmail.com

\*\* Professor e Pesquisador do Departamento de Ciências Sociais e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente (PRODEMA) da Universidade Federal da Paraíba. Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). E-mail: gust3lima@uol.com.br

**Introdução** A crítica ambiental aos modelos convencionais de desenvolvimento veio rejeitar o frequente reducionismo economicista que marca esses modelos e sua desconsideração por conservar os ecossistemas e a biodiversidade.

O objetivo deste artigo é avaliar as políticas públicas de turismo na Paraíba, com foco nos projetos Polo Cabo Branco e Prodetur (NE). O Projeto Costa do Sol, atualmente conhecido como Complexo Turístico Cabo Branco (ou apenas Polo Cabo Branco), e o Prodetur (NE) I e II foram instituídos pelo Governo do estado da Paraíba na década de 1990 e até hoje permanecem inacabados, o Prodetur (NE) em sua segunda fase e o Polo Cabo Branco ainda com obras em andamento.

Com o propósito de compreender um fenômeno social como as políticas públicas em uma determinada sociedade, foi realizada uma revisão bibliográfica para dialogar com a produção da área, como também um levantamento documental dos projetos em foco, concluindo com a interpretação e a análise crítica dos dados reunidos à luz do referencial teórico utilizado.

Na região Nordeste do Brasil, a atividade turística teve, e continua tendo, destaque como vetor de um desenvolvimento centrado no consumo da natureza e nos recursos paisagísticos e climáticos, o que produz elevadas expectativas quanto à sua eventual capacidade de alavancar o desenvolvimento regional. O turismo tem gerado historicamente uma ampla produção discursiva, oriunda de setores governamentais e empresariais, que promete crescimento econômico, modernização e progresso para a região.

Cabe então aos poderes públicos (estaduais, com o respaldo dos poderes públicos federais e municipais), o estudo

e a implementação de políticas no litoral nordestino, sendo essas ações visíveis nos megaprojetos turísticos e no Prodetur (NE). Nesse sentido, Cruz observa que, apesar dos conflitos que manifesta o turismo no Nordeste, este tem forte protagonismo econômico e transforma o espaço regional em objeto de seu consumo. Nesse processo, os governos locais coordenam tanto as políticas de intervenção quanto o papel de mediação dos conflitos entre os novos e velhos modos de ocupação do território (Cruz, 2002).

As primeiras iniciativas em planos e projetos turísticos na Paraíba são do início do século XX, quando o turismo ganha importância devido à conjunção de fatores, como as escassas alternativas de crescimento econômico e o potencial paisagístico e de recursos naturais; porém nada saiu do papel e várias oportunidades foram desperdiçadas por motivos "políticos, econômico-financeiros e, principalmente, de ordem pessoal" (Leal, 2001). Um dos principais problemas enfrentados tem sido a descontinuidade de projetos, a incapacidade de captar investimentos e parcerias, a falta de coordenação com o governo federal, como também a má elaboração de projetos e destinação de recursos.

Os principais planos e projetos objetivando o turismo paraibano foram, segundo Leal (2001):

- a) Plano de Desenvolvimento Turístico de João Pessoa (1975-1979);
- b) Planatur, elaborado por uma empresa de Brasília;
- c) Parahyba (1991-1994);
- d) Bahiatursa, elaborado por Sérgio Barbosa;
- e) do ex-presidente da Empetur, o pernambucano Elder Lins;

f) Programa para o Desenvolvimento Sustentado do Turismo no Estado da Paraíba (Protur), do SEBRAE.

Contudo, como salientou o autor, essas iniciativas pioneiras resultaram em projetos não implementados e abandonados, mais uma vez por descontinuidade e falta de integração entre as esferas governamentais e as políticas de outros setores.

Dentre os planos mais recentes, não citados acima, tem-se:

1. Plano Nacional de Municipalização Turística (PNMT);

2. Plano Amanhecer, que foi elaborado em 1999 e teve como principal objetivo “realizar o desenvolvimento sustentável do turismo, transformando recursos turísticos em produtos e ofertas”;

3. “Polo Costa das Piscinas”, lançado pelo Banco do Nordeste em 2000, incluindo sete municípios com potencial turístico do estado, inclusive a capital, utilizando-se de recursos do Prodetur (NE);

4. “Projeto Costa do Sol” ou “Polo Cabo Branco”; e

5. Prodetur (NE), Paraíba.

Nesse trabalho, dar-se-á ênfase ao Projeto Cabo Branco (ou Polo Turístico Cabo Branco) e ao Prodetur (NE), Paraíba I e II.

---

---

## Polo Turístico Cabo Branco

---

---

A implementação do Polo Turístico Cabo Branco, no final da década de 1980, deu-se por causa da deficiência na infraestrutura turística do estado e pela considerável atratividade natural existente na Paraíba. O projeto, que inicialmente se chamava Costa do Sol, foi inspirado nos projetos turísticos

do México e teve como autor o arquiteto Luciano Agra, prefeito de João Pessoa de 2010 a 2012. Situa-se em uma área, até então não urbanizada, de 560 hectares no litoral sul de João Pessoa, sendo planejado no governo de Tarcísio Miranda Burity (1987-90).

O Complexo Turístico, que era uma das prioridades do Prodetur (NE) – Paraíba, “seria a principal base para o desenvolvimento do eixo litorâneo, localizado no litoral sul do município de João Pessoa e deveria ser dotado de equipamentos hoteleiros e de infraestrutura de apoio compatíveis com a previsão de implantação de um total de 2.700 UHs (unidades habitacionais)” (Moura, 2008, p. 46).

Entretanto, a única etapa do projeto cumprida foi a implantação de parte da infraestrutura básica (abastecimento de água, esgoto sanitário e iluminação) no final da década de 1980. Ainda assim, devido ao abandono da região gerado com a mudança de governo e divergências entre o Governo do estado e a Prefeitura municipal da capital paraibana (paralisado por duas décadas), essa infraestrutura já se encontrava em más condições quando o projeto foi retomado em 2009 (Leal, 2001; Moura, 2008; Moura & Garcia, 2009).

Com relação à área destinada ao projeto, tem-se uma faixa de orla marítima de grande interesse econômico, compondo uma região de Mata Atlântica e ecossistemas a ela associados, como também falésias e praias, constituindo uma área privilegiada com considerável valor paisagístico e ecológico (Moura & Garcia, 2009).

No ano de 2002, duas unidades de conservação foram decretadas dentro da área do projeto: o Parque Estadual de Jacarapé e

Parque Estadual do Aratu. No entanto, assim como o projeto, estas áreas foram abandonadas aos poucos. Hoje, ocupadas, apresentam fortes sinais de desmatamento.

Esse plano foi embargado em 1988 por não estar de acordo com as recomendações do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) referentes à preservação ambiental para obras dessa magnitude. Após 21 anos, ao reassumir o Governo do estado da Paraíba em 2009, por ter sido segundo colocado nas eleições de 2006 (após a cassação de Cássio Cunha Lima), José Maranhão determinou que fossem cumpridas as exigências do IBAMA para a liberação da obra, sendo o Centro de Convenções o primeiro trabalho realizado (uma vez liberadas e iniciadas as obras).

A construção do Centro de Convenções é uma medida para estimular o setor privado a investir na área do projeto, pois a falta de qualquer equipamento turístico na área deixa os investidores receosos de não obterem sucesso, além da impossibilidade por conta do embargo. A PB-008 (rodovia Ministro Abelardo Jurema) é a rodovia que liga o empreendimento a João Pessoa, tendo sido construída por meio de recursos do Prodetur (NE) I.

No estudo fitossociológico, inventário florestal para fins de supressão, plano de controle ambiental de resgate (PCAR), disponibilizado pela Empresa Paraibana de Turismo (PBTUR), tem-se que:

A concepção do projeto do Centro de Convenções do Estado da Paraíba a ser instalado na Cidade de João Pessoa difere de qualquer outro tipo de empreendimento, não podendo ser considerado como gerador de impactos ambientais de grande magnitude ou significância e assim interpretado. (PBTUR, 2009, p. 01).

Ainda no projeto, podem-se perceber alguns fatores colocados como justificativa para essa afirmação:

A paisagem natural sofrerá um impacto passando a coexistir com o moderno e tecnológico empreendimento, entretanto essa simultaneidade é fator de atração turística, geração de rendas, empregos e impostos, promovendo assim o desenvolvimento municipal e estadual (PBTUR, 2009, p. 01).

Ao se evidenciar a geração de rendas, empregos e impostos em detrimento da preservação ambiental como desenvolvimento de uma região, verifica-se a concepção economicista e insustentável que orienta o projeto. Sabe-se que não é possível desenvolver uma região em detrimento do seu patrimônio natural, pois, embora o resultado imediato possa ser considerado positivo, torna-se insustentável a médio e longo prazo pelos impactos negativos que causa ao ambiente e à qualidade de vida local.

Dos aproximados 33,52 ha destinados ao empreendimento, 11,18 ha são destinados à Reserva Legal, averbada junto à SUDEMA, e 15,65 ha destinados às instalações do

QUADRO 01 - Uso e ocupação da área

Tipos de Uso	Área (ha)	Índice (%)
Blocos de Edificações	3,6848	11,00
Praça	0,4106	1,22
Demais Usos (Estacionamento, Vias, etc.)	9,7579	29,10
Espelho d'água	1,8008	5,37
Jardins (Área Verde)	3,8742	11,56
Vegetação Nativa (Mata)	13,9917	41,74
<b>Soma</b>	<b>33,5200</b>	<b>100,0</b>

Fonte: PBTUR, 2009.

projeto, como teatro, salão de exposições e de eventos, restaurante, lojas, lanchonetes, serviços gerais e estacionamento. Há também áreas destinadas a jardins e vegetação nativa, como mostra o quadro a seguir:

O espaço destinado à construção do Centro de Convenções equivale a 26 campos de futebol. Com relação às recomendações existentes no estudo, quando da limpeza e/ou supressão da vegetação, havia, entre os cuidados que deveriam ser observados, em virtude dos impactos ambientais: "quando da supressão da vegetação recomenda-se que algumas espécies, considerando seu porte e importâncias, sejam preservadas caso não venham a alterar o projeto arquitetônico" (grifo nosso) (PBTUR, 2009, p. 37).

Já o Prodetur (NE) vem para suprir as deficiências de infraestrutura de saneamento básico e de acesso (estradas, aeroportos). Podemos caracterizá-lo, então, como uma política de turismo, mas que trabalha como uma política urbana, ou uma política compensatória, analisada a seguir.

---

---

## Prodetur (NE)

---

---

A região Nordeste sofre recorrentes impactos negativos devido às secas, adversidades climáticas, economia agrícola concentradora e latifundiária, baixa industrialização. Apresenta índices sociais precários em comparação à média nacional e também passa por sérios problemas macroestruturais, caracterizando-se como uma das regiões mais pobres do Brasil. Nesse contexto adverso, o turismo tem sido apontado como uma atividade capaz de minimizar essas disparidades, sendo apresentado como capaz de gerar oportunidades de empregos e de aumentar a renda per capita e as receitas públicas.

Visto o potencial turístico da região, surge o Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste do Brasil, Prodetur (NE), um "Programa Global de Investimentos Múltiplos, com recursos repassados para os Estados participantes via contratos de subempréstimo" (BNB, 2005, p. 05). É, portanto, inicialmente um programa de iniciativa federal com investimentos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), por meio do Banco do Nordeste (BNB), com uma contrapartida local de 40% de estados e da União.

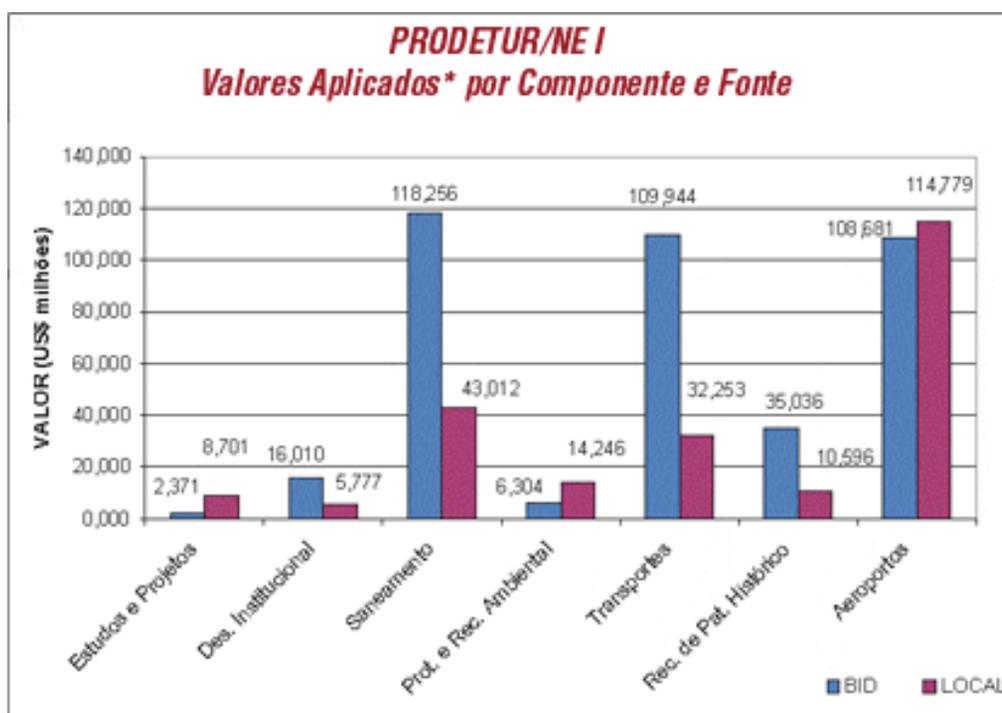
Lançado em 1994 e tendo como objetivo básico "contribuir para o desenvolvimento socioeconômico do Nordeste do Brasil por meio do desenvolvimento da atividade turística", o Prodetur (NE) I:

[...] contemplou iniciativas do setor público em infraestrutura básica e desenvolvimento institucional voltadas tanto para a melhoria das condições de vida das populações beneficiadas, quanto para a atração de investimentos do setor privado ligados ao turismo (BANCO DO NORDESTE, 1994, p. 05).

Em muitos dos estados da região, foi considerado pioneiro na busca do planejamento do desenvolvimento do turismo.

As diversas obras beneficiadas pelo Prodetur (NE) I (1994-2005) compreendem: saneamento, gestão de resíduos sólidos, proteção e recuperação ambiental, transporte, recuperação de patrimônio histórico, melhoramento dos aeroportos e desenvolvimento institucional (BNB, 2005), embora o Polo Cabo Branco tenha sido beneficiado apenas com saneamento e acesso por meio desses recursos, como citado anteriormente. Ainda que a preocupação ambiental esteja presente em metade das ações citadas, a distribuição (em valores) se dá da seguinte forma:

GRÁFICO 01 - Valores aplicados por componente e fonte de recursos (BID e Contrapartida Local).



Fonte: Banco do Nordeste. Disponível em: <[http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/PRODETUR/Prodetur\\_ne1/gerados/resultados.asp](http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/PRODETUR/Prodetur_ne1/gerados/resultados.asp)>. Acesso em: 13/08/2012.

As primeiras colunas se referem aos recursos provenientes do BID, representando 60% do montante; as segundas colunas indicam a contrapartida local, 40% do montante. É possível perceber que os maiores montantes são utilizados em obras de saneamento, transporte e melhoramento de aeroportos. Claro que são obras que exigem um valor maior para se realizarem, mas, no total, apenas 3,28% foram aplicados em proteção e recuperação ambiental e 1,58% em elaboração de estudos e projetos, sendo baixo também o valor destinado ao desenvolvimento institucional.

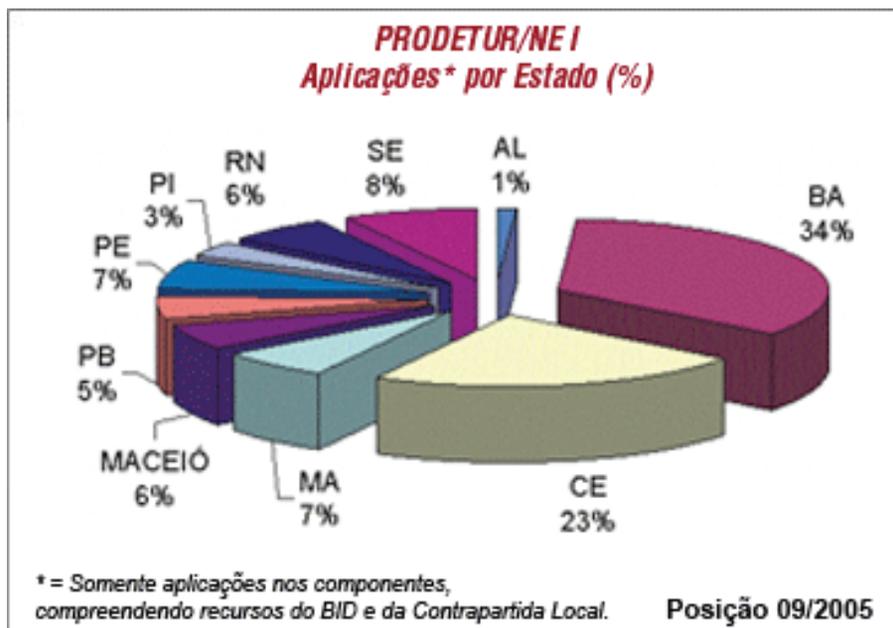
Já analisando o valor distribuído pelos 10 (dez) estados incluídos no projeto (Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Maceió, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe), percebe-se que o estado da Paraíba recebeu apenas 5% do total, como indicado no gráfico a seguir, sendo Bahia e Ceará os estados mais beneficiados.

Apesar dos últimos estados terem concentrado um maior volume de investimento em razão de suas extensões territoriais, é provável que as tratativas político-financeiras, ou a falta delas, entre as lideranças políticas locais, nacionais e as fontes de financiamento externas, tenham influenciado a distribuição final dos recursos. Vale salientar que a vigência do Prodetur (NE) I (1994-2005) compreende, sobretudo, os dois governos de Fernando Henrique Cardoso, quando Antonio Carlos Magalhães governava a Bahia, e Tasso Jereissati, o Ceará.

O valor aplicado no estado da Paraíba foi 32,783 milhões de dólares (com exceção de custos financeiros e administrativos). Dentre as ações do Prodetur (NE) I realizadas no estado, tem-se:

- a PB-008, que liga João Pessoa às praias do litoral sul paraibano (Cabo Branco, Jacumã, Tambaba e Acaú), totalizando 23,3 km de rodovia;

GRÁFICO 02 - Percentuais de aplicação por estado envolvendo somatório de recursos do BID e da Contrapartida Local



Fonte: Banco do Nordeste. Disponível em: <[http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/PRODETUR/Prodetur\\_ne1/gerados/resultados.asp](http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/PRODETUR/Prodetur_ne1/gerados/resultados.asp)>. Acesso em: 13/08/2012.

- o sistema de abastecimento de água e de esgoto sanitário na área do Polo Cabo Branco;

- o sistema de esgoto sanitário em Intermares, no município de Cabedelo, e também em outros bairros do município (Ponta de Campina, Poço, Camboinha e Areia Dourada);

- o desenvolvimento institucional de diversos órgãos, como a Sudema, o DER, PBTUR, entre outros, com a aquisição de veículos, informatização, dentre outras ações voltadas praticamente para necessidades internas, sem capacidade de provocar transformações significativas na organização e gestão do setor de turismo da Paraíba;

- revitalização do Varadouro e antigo Porto do Capim, sendo esta primeira etapa focalizada no Largo São Frei Pedro Gonçalves;

- desenvolvimento dos planos diretores de desenvolvimento de praias, como Baía da Traição, Conde, Lucena, Marcação, Matarraca, Pitimbu e Rio Tinto;

- projeto final de engenharia, estudo e relatório de impacto ambiental – EIA/RIMA e

avaliação socioeconômica para implantação e pavimentação da rodovia PB-008 (via Litorânea Norte I).

Com relação ao abastecimento de água do Polo Cabo Branco e ações de esgoto sanitário, inicialmente os projetos pretendiam atender uma população de 111.020 pessoas; entretanto, como não foram realizadas todas as obras previstas, apenas 73.759 pessoas foram beneficiadas com essas obras (aproximadamente 66,43% do previsto). Os sistemas construídos com os recursos provenientes do Prodetur (NE) I evitaram que 8.485.000 litros diários de esgoto fossem despejados nos córregos, rios e praias da Paraíba; no entanto, a parte não concluída deixa cerca de 4.200.000 litros de esgotos residuais que seguem sendo destinados diariamente aos córregos, rios e praias de Cabedelo e João Pessoa.

Com relação ao Prodetur (NE) II, seu objetivo geral é a melhoria da qualidade de vida da população que reside nos polos turísticos. Na Paraíba, o polo foi denominado

Costa das Piscinas, no qual estão inseridos 12 (doze) municípios – Mamanguape, Mataraca, Baía da Traição, Marcação, Rio Tinto, Lucena, Cabedelo, João Pessoa, Conde, Pitimbu, Santa Rita e Bayeux.

Nesta segunda fase, as ações deveriam ser tomadas levando em consideração a sociedade, sua participação ativa mediante reuniões. Tais encontros seriam possibilitados por intermédio de um Conselho de Turismo, composto por representantes do Governo Federal, Governo Estadual, Governo Municipal, Terceiro Setor e Setor Privado. Contudo, em virtude de o governo da Paraíba não ter conseguido contratar os recursos do programa, as reuniões deixaram de acontecer, impedindo que essa participação ocorresse, sendo a última datada de 10 de julho de 2002.

Há mais de uma versão que explica a não contratação dos recursos, mas oficialmente se diz que o governo da Paraíba não enviou os projetos dentro do prazo estabelecido. Há quem diga que a Paraíba cumpriu com as exigências e o prazo estabelecidos, chegou a ter o contrato assinado, mas, por questões políticas, o governo federal incluiu o Piauí e retirou a Paraíba, devido à limitação de verbas.

De qualquer modo, a Paraíba, assim como Sergipe, Alagoas, Espírito Santo e Maranhão, não obteve o subempréstimo da segunda etapa do Prodetur (NE), concluído em setembro de 2006, recebendo apenas recursos para elaboração de projetos (Moura, 2008).

---

---

## Uma proposta de avaliação

---

---

A avaliação é uma componente indispensável no processo de desenvolvimento de políticas públicas porque permite verificar

a eficácia e eficiência dos objetivos e das metas definidas nas fases de elaboração e planejamento das políticas.

Em primeiro lugar, é preciso dizer que os processos de avaliação são, por definição, dependentes das concepções e dos objetivos que se tem sobre desenvolvimento e políticas públicas. Ou seja, a avaliação não é um processo técnico, neutro e desvinculado dessas definições conceituais inerentemente políticas e éticas e, portanto, decorrentes de uma determinada maneira de olhar o mundo e a vida social em toda a sua complexidade.

No caso estudado, consideram-se as políticas públicas de turismo como instrumentos de intervenção social, protagonizados pelos governos, embora com a colaboração compartilhada dos demais setores da sociedade e de setores da administração pública, que visam ao planejamento, à implementação, à avaliação e ao acompanhamento de projetos complexos de desenvolvimento social, capazes de promover a qualidade de vida e o bem-estar social da maioria da população de um determinado território. A complexidade do desenvolvimento social supõe, portanto, a melhoria simultânea das múltiplas dimensões – política, ambiental, econômica e cultural – que perfazem a estrutura e o funcionamento de uma sociedade. Nesse sentido, o desenvolvimento reducionista é um dos principais resultados a evitar.

Nesta análise, portanto, elegeram-se como critérios para definir e avaliar as políticas enfocadas: o princípio da multidimensionalidade ou complexidade; o princípio da democracia participativa, que supõe tanto a participação equitativa dos diversos atores sociais, direta ou indiretamente envolvidos, quanto a distribuição justa dos benefícios resultantes do processo de desenvolvimento; o princípio da preservação dos recursos naturais, o

cuidado na preservação dos valores e das manifestações culturais locais; a integração, no interior da política, dos diversos setores que compõem a administração pública e amparam a existência de instituições, leis e normas que regulam a atividade, e dos mecanismos de controle que garantam sua fiscalização e aplicação.

O processo de avaliação se utiliza de dados e indicadores quantitativos e qualitativos que possam expressar o desempenho das diversas dimensões do desenvolvimento acima mencionadas. Para que esse processo se cumpra, é preciso que haja a disposição de dados periódicos que demonstrem não apenas o estado da arte das diversas variáveis do turismo estudadas, mas o seu desempenho ao longo do tempo. São igualmente necessários canais de comunicação e de diálogo com os atores envolvidos que permitam a consulta, o diálogo, o acompanhamento dos resultados e eventuais correções de rumo das políticas. Esse diálogo com os atores é uma das garantias do caráter democrático de uma política. No caso das instâncias deliberativas, é importante que o critério da proporcionalidade das representações respeite a diversidade dos interesses em jogo.

Com relação aos indicadores, é possível pensar que interessa responder a algumas questões relevantes segundo as diversas variáveis consideradas:

a) economia: o volume de investimentos realizados, o volume de tributos recolhidos com o turismo e sua destinação, o impacto indireto da receita do turismo sobre outras atividades como comércio de bens e serviços e consumo das famílias, a quantidade e a qualidade dos empregos direta ou indiretamente criados, o impacto sobre a renda das famílias direta ou indiretamente envolvidas com a atividade, avanços

em inovações tecnológicas que possam beneficiar a coletividade;

b) sociedade: os impactos da atividade sobre os níveis de escolaridade, conhecimento, capacitação e sobre a infraestrutura educacional; melhorias nos serviços e padrões de higiene e saúde, incluído o abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto e resíduos sólidos (aqui a interface com a dimensão ambiental); as mudanças nos níveis de profissionalização e de associação e as mudanças na infraestrutura urbana que tragam benefícios à coletividade (estradas, aeroportos, rodoviárias, parques, banheiros públicos ciclovias);

c) ambiental: verificação de como evoluem, a partir da expansão turística, os índices de desmatamento, de qualidade das águas, de abastecimento d'água, de coleta e tratamento de esgotos e resíduos sólidos, de impermeabilização dos solos, de arborização urbana, de balneabilidade das praias, de saúde dos rios, de intensidade do trânsito, de ocupação do solo urbano, de deslocamento de populações estimuladas pelo turismo; da poluição do ar;

d) cultural: avaliação de como o turismo pode afetar, positiva ou negativamente, os valores, tradições e a cultura local; o patrimônio histórico-cultural, a formação dos adolescentes e jovens, a importação de traços culturais e práticas estrangeiras;

e) política: reconhecimento da participação paritária dos diversos atores sociais envolvidos na elaboração e acompanhamento das políticas, a consciência sobre direitos e deveres constituintes da cidadania, a informação e o conhecimento das instituições democráticas.

A partir dessa ampla diversidade de referências por meio das quais é possível avaliar a sustentabilidade das políticas de turismo, algumas ressalvas se fazem necessárias.

Em primeiro lugar, é preciso constatar que nem todas as variáveis mencionadas podem ser avaliadas quantitativamente nem tampouco dispõem dos dados necessários para tanto. Nesses casos, as pesquisas e avaliações deverão se valer de métodos e técnicas qualitativas de análise.

Em segundo lugar, trata-se de reconhecer que todo processo de desenvolvimento social, em especial em sociedades complexas, é multicausal e difuso. Isso dificulta a tarefa de discernir se um determinado efeito ou problema social ou ambiental verificado é exclusiva ou predominantemente causado pela atividade turística. Nesses casos, cabem à perícia discernimento e prudência do pesquisador para identificar as causas mais prováveis e, persistindo a dúvida, evitar conclusões definitivas que bloqueiem o debate e o aprofundamento dos estudos.

---

---

## Análise crítica das políticas

---

---

Apesar de os discursos governamentais e empresariais atentarem para ações sustentáveis, ao se desconsiderar o ambiente para obter mais lucro ou para favorecer um projeto arquitetônico, evidencia-se que a questão ambiental ainda não é uma prioridade nos negócios e nas políticas locais.

A sustentabilidade discutida amplamente aparece como uma alternativa de convivência com a economia capitalista de consumo de massa, mas não há a criação de um ambiente democrático e favorável às reformas necessárias para a efetivação de um desenvolvimento capaz de articular as dimensões econômicas, sociais, políticas e ambientais. Ou seja, o desenvolvimento sustentável segue se realizando muito

mais no plano discursivo e das intenções do que nas práticas político-institucionais e empresariais dos atores locais.

Isso é, por exemplo, o que acaba ocorrendo no universo do planejamento urbano estadual. Apesar da importância do planejamento na atividade turística, este perde o sentido se não for cumprido. Posto isso, o planejamento é uma atividade necessária, até mesmo indispensável, porém não suficiente. Faz-se então necessária vontade política de um Estado comprometido com esses objetivos e/ou prioridades, uma visão macroestrutural que envolva um projeto amplo e multidimensional da sociedade desejada, que seja construído mediante debate democrático com representantes dos diversos segmentos da sociedade.

Entretanto, percebe-se que as políticas não privilegiam ou dão prioridade aos fatores ambiental, social e político, visto ser a participação tão escassa. Além disso, o cultural tende a ser subordinado ao econômico, já que este é seu objetivo principal.

Tal situação só pode melhorar quando as políticas incorporarem a participação pública, modelos de desenvolvimento distributivos e democráticos, que valorizem o patrimônio natural e cultural, considerando as especificidades de cada região e as necessidades da maioria da população. Trata-se de uma conquista, um processo dependente do aperfeiçoamento democrático, que, por sua vez, depende da educação política da população, de sua consciência de direitos e deveres, de cidadania, organização e reivindicação.

Refere-se, portanto, ao complexo desafio que não é apenas local, mas também nacional e global, de como transitar de modos civilizatórios insustentáveis, predatórios e

excludentes para outras formas de relações sociais, ambientais e políticas fundadas numa ética do cuidado com a vida e sua promoção, com a dignidade humana dos indivíduos e com a democracia pública e das instituições.

A sustentabilidade do turismo não depende apenas de investimentos e de tecnologia, mas sim de um modelo multidimensional que incorpore, além do econômico, todos os outros aspectos que nele intervêm como: a preservação da cultura, da história e da natureza; o planejamento e a participação na formulação das políticas; a distribuição dos benefícios gerados socialmente; a promoção da educação e da saúde públicas, dentre outros fatores essenciais para que se alcance uma sociedade mais justa e sustentável. Leff (2010), ao falar da atividade turística, diz que a preservação das riquezas naturais e tradições culturais deve ser a base de seu desenvolvimento.

Os gestores seguem com a visão de que a geração de receitas e empregos, isto é, o crescimento econômico por si só pode ser reconhecido como desenvolvimento, sem considerar a qualidade desses empregos e nem de que forma se dá a divisão e destinação dessas receitas. Coriolano (2009), por exemplo, discute a questão da qualidade dos empregos para mostrar a baixa remuneração e as pesadas jornadas de trabalho na maioria dos empregos criados, assim como as condições gerais de vida e de habitação desses trabalhadores.

As políticas públicas (PP) são instrumentos do poder governamental que devem servir à população como um todo. Afinal, como o nome já diz, são públicas e são o resultado da gestão dos recursos públicos, dos tributos sociais. Desse modo, as PPs, inseridas no contexto da sustentabilidade, devem promover ações que não degradem

ainda mais os ambientes naturais, sociais e culturais. Embora as políticas de turismo possam ser consideradas ideais no papel, devem-se analisar suas ações na prática; se estas são devidamente seguidas e se os empreendimentos envolvidos por elas sofrem a devida fiscalização. O Brasil possui uma vasta legislação ambiental, porém carece de cidadãos conscientes e de uma fiscalização eficiente.

A descontinuidade de PPs devido a eleições e mudanças de governo constitui um entrave ao pleno desenvolvimento. No estado da Paraíba, ela é enorme e gera um desconforto não só à população local, mas também ao meio ambiente e à atividade turística a que se destina. Para isso, a participação da sociedade é fundamental desde o processo de elaboração das PPs, consolidando a democracia (Beni, 2006; Simão et al, 2010).

O Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais – Polis (2006, apud SIMÃO et al., 2010) estabelece 5 fases para o desenvolvimento de uma PP: 1) identificação de uma questão a ser resolvida; 2) formulação de um plano de ação; 3) decisão e escolha das ações prioritárias; 4) implementação; e 5) avaliação dos resultados alcançados. Percebe-se, então, que as políticas públicas de turismo na Paraíba não conseguem alcançar seu desenvolvimento pleno em virtude, sobretudo, de entraves políticos, problemas que começam na concepção dos projetos, em seus objetivos, na destinação e distribuição de recursos, na desconexão entre o plano e sua implementação.

Ao valorizar mais um projeto arquitetônico do que espécies da flora, como no projeto apresentado para a construção do Centro de Convenções, reforça-se a ideia de que o

crescimento econômico deve estar acima do meio natural e social, quando, na realidade, o contrário seria o mais coerente com o discurso de sustentabilidade. Pelo anterior, o mais sensato seria estudar a compatibilidade entre o contexto ambiental e os objetivos do projeto.

Ainda com relação ao Projeto Turístico Cabo Branco, pela dimensão do projeto, é certo que se necessita de mais de um mandato para realizá-lo. Assim, com a descontinuidade de ações devido à mudança de governos e seus impactos ambientais, sociais e culturais, não se pode prever o término da construção nem o real impacto que será causado à natureza e à população em geral.

O Prodetur (NE) e suas fases buscam o fomento da atividade turística; compreendem, no entanto, a carência de infraestrutura básica para o desenvolvimento do turismo, trabalhando em cima dessas ações. Dessa forma, este programa de desenvolvimento tem por objeto a realização de obras que facilitam a atividade turística, funcionando mais como uma política urbana.

Em sua primeira fase, observam-se principalmente ações em busca de melhorias de aeroportos, rodovias, saneamento básico, gestão ambiental e também aperfeiçoamento institucional. Entretanto, vale ressaltar a não realização de todas as obras previstas com os recursos disponíveis (a exemplo das obras de abastecimento de água em João Pessoa), mostrando assim falhas, ou na elaboração do projeto, ou na disposição dos recursos financeiros.

Em João Pessoa, as obras efetivamente realizadas foram de grande importância, pois melhoraram o acesso ao Litoral Sul, reestruturaram o aeroporto internacional Castro Pinto (localizado no município de

Bayeux), que também passou por uma reforma para melhor atender a seus usuários, e implementaram outras obras de saneamento espalhadas por toda cidade.

Depois de realizado o Prodetur (NE) I, melhorando a infraestrutura de saneamento básico e a infraestrutura que serve de suporte à atividade turística, o Prodetur (NE) II procura incorporar princípios do desenvolvimento sustentável na segunda fase do programa.

Para obter o subempréstimo e ter o projeto inserido no Prodetur (NE) II, dentre outras exigências, dever-se-ia cumprir a legislação ambiental brasileira, com os respectivos estudos e licenças ambientais exigidos, a participação ou consulta da população afetada e/ou beneficiada, a inclusão de medidas de prevenção ou mitigação dos impactos sociais e ambientais identificados nos estudos, bem como incluir esses custos no orçamento do projeto. Vale salientar que a Lei nº 6.938/81, que estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente, considera, em seu Anexo VIII, complexos turísticos e de lazer como atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos naturais (Brasil, 1981).

Com a não inclusão do estado da Paraíba no Prodetur (NE) II e, conseqüentemente, a não realização das reuniões do Conselho que impossibilitaram a participação direta da sociedade, a execução do programa no estado teve suas ações prejudicadas, assim como o turismo paraibano, com todas as implicações que isso representa para o desenvolvimento regional.

---

---

## Considerações finais

---

---

Por meio do estudo realizado, foi possível perceber que a forma com que o poder público vem atuando na Paraíba ainda carece do devido cuidado ambiental, social e de participação política e institucional. Esses problemas se relacionam ou decorrem de uma concepção de desenvolvimento sustentável e de política pública que prioriza os aspectos econômicos e tecnológicos das intervenções urbanas em detrimento de uma visão multidimensional e complexa do desenvolvimento que integra o conjunto de suas variáveis constitutivas.

Observam-se projetos de grande dimensão com uma arquitetura que se sobrepõe ao meio ambiente e à população local, resultando em políticas públicas reducionistas, verticais e antidemocráticas, que investem contra o interesse público, e não a seu favor.

Ao estudar as principais PPs de turismo da Paraíba, percebe-se a relação direta que a atividade tem com a economia, tendo suas ações voltadas quase que exclusivamente para o crescimento econômico. Faltam ações para qualificação de mão de obra e a devida valorização dos trabalhadores da área, bem como uma melhor distribuição da renda gerada pela atividade turística, inclusão da população local desde a elaboração e implementação das políticas e valorização do patrimônio ambiental e cultural.

Assim sendo, pode-se concluir que os gestores do turismo ainda não compreenderam o sentido mais complexo e democrático do desenvolvimento sustentável. No contexto analisado, pode-se depreender que os estudos ambientais realizados

aparecem mais como uma satisfação dada a uma parte da sociedade, um instrumento de legitimação de determinados interesses e grupos sociais, seja dos governos, seja das empresas do setor, para impulsionar obras de infraestrutura, e não como peças estratégicas norteadoras das ações do poder público e das empresas. Tal constatação não só distorce o sentido original do turismo sustentável, como reduz os resultados do desenvolvimento como um todo.

O tempo de latência do Projeto Turístico Cabo Branco – quase duas décadas, em virtude, inicialmente, de um mau planejamento, não envolvendo devidamente a dimensão ambiental, gerando o embargo da obra, e, em um segundo momento, devido à mudança de governo – mostra o despreparo dos gestores e a má aplicação do dinheiro público. Posto isso, pode-se afirmar que, atualmente, na Paraíba, as políticas públicas destinadas a melhorar a qualidade de vida da população como um todo se confundem com partido político.

Não obstante, o discurso da sustentabilidade e sua prática continuam esquecidos diante do discurso da geração de emprego, renda e impostos. Os interesses políticos e econômicos permanecem se sobrepondo à esfera ambiental, à qualidade de vida da população local e até mesmo à própria legislação, pois se evidenciam os benefícios econômicos gerados a curto prazo, mas se desconsideram os serviços ambientais gerados pela paisagem que agora cede lugar a blocos de concreto, a rodovias, etc.

Além disso, a falta de integração entre as esferas do governo (federal, estadual e municipal) também vem prejudicando o desenvolvimento da atividade no estado, motivo pelo qual a Paraíba não conseguiu

contratar o Prodetur (NE) II. Mais uma vez, reforça-se o enleio entre políticas e partidos.

Assim sendo, percebe-se, no turismo e no estado da Paraíba, um desenvolvimento reducionista, que não compreende a complexidade da sustentabilidade e o enlace entre as dimensões social, ambiental, econômica, espacial, cultural e política que

perfazem a estrutura e o funcionamento de uma sociedade. Contatou-se, ainda, que o princípio da democracia participativa ainda não é efetivo, seja pelo desinteresse da sociedade, que ainda não amadureceu para tal, seja pela ausência de mecanismos eficientes para a concretização dessa participação.

### *Referências bibliográficas*

- BENI, Mário C. *Política e Planejamento de Turismo no Brasil*. São Paulo: Aleph, 2006.
- BNB – BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S/A. Relatório final de projeto: PRODETUR/NE I. Fortaleza, Banco do Nordeste, 2005.
- BRASIL, Lei nº 6938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1981.
- CORIOLOANO, L. N. M. T. O turismo comunitário no nordeste brasileiro. In: BARTHOLO, R. el al (Orgs.). *Turismo de Base Comunitária: diversidade de olhares e experiências brasileiras*. Rio de Janeiro: Letra e Imagem, 2009, p. 277-288.
- CRUZ, Rita de Cássia. *Política de turismo e território*. 3. ed. São Paulo: Contexto, 2002.
- LEAL, Wills. *O real e o virtual no turismo da Paraíba*. João Pessoa: A União Editora, 2001.
- LEFF, E. *Discursos Sustentáveis*. São Paulo: Cortez, 2010.
- MOURA, A. K. C. *O mito do desenvolvimento sustentável da atividade turística: uma análise crítica das teorias da sustentabilidade, das políticas públicas e do discurso oficial do turismo na Paraíba*. 2008. 165 p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) – PRODEMA, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2008.
- MOURA, A. K. C.; GARCIA, L. G. Políticas públicas de turismo e sustentabilidade: o polo turístico Cabo Branco em análise. *CULTUR - Revista de Cultura e Turismo* (ano 03, número 03, p. 85-101, Jun-2009).
- PBTUR – EMPRESA PARAIBANA DE TURISMO. Centro de Convenções – João Pessoa: implantação; plano de controle ambiental; plano de supressão e resgate. PBTUR. CD-ROM.
- SIMÃO et al. Indicadores, políticas públicas e a sustentabilidade. In: SILVA, Christian L. da & SOUZA-LIMA, J. E. *Políticas Públicas e indicadores para o desenvolvimento sustentável*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 35-54.

**Resumen:** El objetivo de este trabajo es evaluar las políticas públicas de turismo en Paraíba, centrándose en los proyectos Polo Cabo Branco y el Prodetur/NE. Estos proyectos fueron instituidos por el Gobierno del Estado a partir de la década de los 90's y aún hoy siguen inacabados, el Prodetur/NE en su segunda fase y el Polo Cabo Branco con obras en marcha. Fue realizada una revisión bibliográfica para dialogar con la producción en el área así como un levantamiento documental de los proyectos objeto de investigación concluyendo con la interpretación y el análisis crítico de los datos reunidos. Se verificó, primeramente, que el desarrollo sostenible existe más en el plano discursivo y de las intenciones que en las prácticas político-institucionales y empresariales de los actores locales. Se constató que el turismo en Paraíba todavía no comprende la importancia del medio ambiente ni su relación con las dimensiones sociales y políticas de sostenibilidad local.

**Palabras Clave:** turismo, medio ambiente, políticas públicas, sostenibilidad.

**Résumé:** Le but de cette étude est d'évaluer les politiques publiques de tourisme à Paraíba en se concentrant sur les projets Polo Cabo Branco et Prodetur/NE. Ces projets ont été mis en place par le gouvernement de l'état de la Paraíba dès les années 1990 et encore aujourd'hui ils continuent inachevés. Le projet Prodetur/NE s'est arrêté dans sa deuxième phase, alors que le Polo Cabo Branco s'est arrêté durant ses travaux. Une revue bibliographique a été réalisée afin de discuter avec la production dans le domaine ainsi qu'une étude documentaire de ces projets ici étudiés. A la fin, une conclusion tenant en compte l'interprétation et l'analyse des informations a été aussi effectuée. D'abord, on a vérifié que le développement durable est plus présent dans le discours que sur les déterminants politico-institutionnels et d'affaires des acteurs locaux. Il a été constaté que le tourisme à Paraíba ne comprends pas encore l'importance de l'environnement et les relation avec les dimensions sociales et politiques de développement durable local.

**Mots clés:** tourisme, environnement, politiques publiques, durabilité.



# Elementos a considerar na avaliação de Políticas Públicas

## Elements to consider in the evaluation of Public Policies

## Elementos a tener en cuenta en la evaluación de las Políticas Públicas

## Éléments à considérer dans l'évaluation des Politiques Publiques

*Ivana Leila Carvalho Fernandes\**

*Gema Galgani Silveira Leite Esmeraldo\*\**

**Resumo:** O presente artigo tem por objetivo dialogar reflexivamente sobre o tema da avaliação de políticas públicas no Brasil articulando uma discussão sobre os principais conceitos envolvidos nesse campo metodológico. Trata-se de um estudo de caráter teórico que se fundamenta em autores que têm se dedicado a realizar estudos e pesquisas sobre tal temática. Tem-se como problemática a relevância dada à avaliação de políticas públicas no Brasil. Para melhor compreensão do assunto foi abordado o sentido do termo avaliação e os tipos comuns de métodos de avaliação, como também a importância da construção de indicadores sociais para a melhoria do desempenho das políticas e programas sociais.

**Palavras-chave:** Avaliação, Políticas públicas, Monitoramento.

**Abstract:** This article aims to conduct a reflective dialogue on the topic of evaluation of public policies in Brazil articulating a discussion of the main concepts involved in the methodological field. This is a study of theoretical character that is based on authors who have dedicated themselves to conduct studies and research on the topic. The problem is related to consideration given to evaluation of public policies in Brazil. For better understanding of the subject was approached sense of the term evaluation and common types of evaluation method, as well as the importance of building social indicators to improve the performance of social policies and programs.

**Keywords:** Evaluation, Public Policy, Monitoring.

\* Economista Doméstica, Mestre em Avaliação de Políticas Públicas (MAPP). E-mail: ivanaleilac@yahoo.com.br

\*\* Professora Doutora do Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas (MAPP). Universidade Federal do Ceará. E-mail: gema@ufc.br

**Introdução** A avaliação constitui para os avaliadores importante instrumento instrucional sobre o complexo funcionamento e desempenho das políticas públicas. Este método, conforme Ala-Harja e Helgason (2000), pode ser compreendido como uma análise sistemática de aspectos importantes de um programa, para oferecer informações fundamentais a serem utilizadas na melhoria da concepção, implementação e execução deste.

Nesse sentido, este artigo resgata abordagens históricas da avaliação de políticas públicas no Brasil, retratando os diferentes tipos de avaliação e a importância da utilização de cada uma em processos avaliativos. Também aponta para a importância da criação de indicadores sociais no processo de avaliação e monitoramento de políticas e programas sociais.

---

### História e significado da Avaliação no Brasil

---

No Brasil, a expansão das avaliações de políticas e programas sociais é registrada a partir dos anos 80, quando os movimentos sociais começam a demandar políticas sociais universalizadas como um direito de cidadania. Nessa mesma época, aprofunda-se a crítica ao padrão de políticas sociais desenvolvidas na América Latina e especificamente no Brasil. Essas críticas se referem, contundentemente, ao mau uso do dinheiro público e à desfocalização dos programas sociais em relação à população mais necessitada. A disseminação ainda se deve às exigências dos organismos internacionais, como

o Banco Mundial Interamericano de Desenvolvimento, os quais demandavam reforma dos programas sociais, pautada pela focalização, descentralização e privatização. Nesse âmbito, as instituições financiadoras incluem a avaliação das políticas sociais como condição para o seu financiamento, passando a exigir mais racionalidade de gasto público e do rendimento dos recursos aplicados. Dessa forma, desenvolve-se a avaliação no sentido de aferir a eficiência na utilização dos recursos e para dimensionar o grau de eficácia com que os objetivos dos programas estão sendo alcançados (Silva, 2001, p. 46).

Rico (1998) afirma que a avaliação de políticas públicas está ancorada num conjunto de valores e noções sobre a realidade social partilhados pelos membros de um governo. Esses valores e noções fornecem os termos do debate sobre as políticas públicas, delimitando e circunscrevendo a agenda pública em um determinado momento.

O Quadro 1 apresenta elementos que contextualizam e instrumentalizam uma análise política das políticas, que se faz necessária para a compreensão do caráter relacional e de materialidade.

Quadro 1– Períodos/princípios e efeitos esperados das políticas públicas no Brasil (1930 a 2011):

PERÍODOS/ PRINCÍPIOS	EFEITOS ESPERADOS
Primeira Era Vargas (1930 – 1945) Incorporação e integração social	Incorporação tutelada das massas urbanas à sociedade oligárquica; incorporação dos novos atores na cena política.
Populismo (1945 – 1960) Ampliação da participação política	Submissão das políticas à lógica do mercado político; políticas como moeda de troca política.
Crise do Populismo (1960 – 1964) Redistribuição da renda	Expansão organizacional do aparato público das políticas; reformas de base permitem superar o desenvolvimento social e a estagnação.
Autoritarismo Burocrático (1964 – 1967)/ (1967 – 1973) Modernização conservadora / Crescimento sem distribuição da renda	Submissão das políticas públicas à lógica da acumulação; reformismo conservador; expansão dos complexos empresariais de provisão de bens e serviços sociais.
Distensão e Transição (1974 – 1984) Redistributivismo Conservador: primado na desigualdade sobre a pobreza absoluta no debate político	Expansão acelerada dos complexos empresariais de provisão de bens e serviços sociais, com opção moderadamente redistributiva.
Nova República (início 1985) Reformismo socialdemocrata: universalismo, descentralização, transparência.	Redesenho das políticas, tornando-as mais eficientes, democráticas e redistributivas.
Governo Collor (1990-1992) Reformas como imperativo de “governabilidade”	Reestruturação <i>ad hoc</i> e pouco consistente das políticas públicas: focalização, seletividade e redefinição do <i>mix</i> público-privado das políticas compensatórias dos custos sociais da estabilização.
Governo FHC (1995-2002) Instituição da boa governança; ação pública como fixação de regras do jogo estáveis e universalistas; primado da pobreza absoluta sobre a desigualdade no debate público.	Focalização, seletividade e redefinição do <i>mix</i> público-privado das políticas; restauração das bases fiscais das políticas; políticas compensatórias dos custos sociais da estabilização.
Governo Lula (2003-2010) Reforma Institucional; Reestruturação de ministérios; Desenvolvimento social; fragmentação de domínios de política; exercício da vontade política.	Ampliação do acesso aos programas sociais; mudanças sociais; contribuição ao desenvolvimento.
Governo Dilma (2011-atual) Continuidade do projeto político do Governo Lula	Ampliação do acesso aos programas sociais; monitoramento e avaliação das políticas regional e local; mudanças sociais; contribuição ao desenvolvimento.

Fonte: Rico, 1998; Martins, 2006; Pousa Junior, 2011.

O Quadro 1 indica a necessidade do conhecimento analítico dos diferentes contextos políticos em que se realizam as políticas públicas, pois cada momento histórico aporta sentidos específicos em cada período e de acordo com cada governo.

O movimento político do Estado brasileiro até a década de 1960 se fazia a partir de um caráter estrutural/compreensivo ou incremental, definido na agenda do populismo radical pelo binômio reforma de

base ou estagnação social e econômica. Do final da década em diante, sua ação política se desloca da problemática da estagnação para a questão do desenvolvimento econômico versus distribuição de renda.

Até esse período, a principal característica do Estado brasileiro era seu caráter desenvolvimentista, conservador, centralizador e autoritário. Não trazia, na sua concepção, o projeto de Estado de Bem-Estar Social. O Estado brasileiro agia na promoção

do desenvolvimento com suas ações voltadas para o crescimento econômico, sem empenho e prioridade para políticas de transformação das desiguais relações na sociedade. Um Estado conservador que logrou promover importantes transformações sem alterar a estrutura de propriedade, a concentração de renda, por exemplo. Nessa fase, o objetivo central do Estado brasileiro era consolidar o processo de industrialização e fazer do Brasil uma grande potência econômica para construir uma nação forte no cenário mundial (Bacelar, 2003).

O binômio crescimento versus distribuição de renda somente vai ser questionado pela sociedade civil organizada em meados dos anos 1980 com lutas pela redemocratização do país e, nesse contexto, trazendo o debate dos direitos humanos e universais e a eficiência e eficácia social de políticas públicas.

A década de 1990, permeada de mudanças no campo econômico, advindas de crises na economia mundial, provoca um novo rearranjo das forças da elite política brasileira. Esta se volta para colocar o Estado brasileiro numa relação de subordinação ao projeto neoliberal dirigido pela economia capitalista globalizada. Os avanços discursivos inscritos na Constituição brasileira de 1988 são disputados e tensionados na arena política para garantir o avanço dos direitos sociais (Rico, 1998).

O governo Lula (2002 – 2010), eleito pelos movimentos populares e esperança de consolidação de direitos sociais, é palco de contradições e de disputa pelo controle social de políticas públicas de caráter coletivo. O governo Dilma (2011 – atual) aponta como necessidade a manutenção da política econômica e como prioridade o desenvolvimento social, com ampliação

do acesso aos programas sociais a marcar a intenção de tornar o Brasil um país sem miséria.

Inscrive-se, assim, nas últimas décadas, um panorama político favorável e necessário à avaliação de políticas públicas com intenções claras no acompanhamento e monitoramento para a sua efetividade, seja nas escalas nacional, regional ou local (Martins, 2006; Pousa Junior, 2011).

Acompanhar o processo e desenvolvimento das políticas, programas, planos e projetos sociais é para o campo da avaliação uma preocupação permanente. A avaliação política das políticas se faz necessária diante das especificidades de cada ação governamental (Projeto, Programa e Plano) e das forças políticas que disputam cada projeto político para delinear a face da nação.

Para um melhor entendimento desses termos, Cohen e Franco (1998) ressaltam que Projeto, Programa e Plano indicam modalidades de intervenção social que diferem em escopo e duração. O projeto é um empreendimento planejado. Consiste num conjunto de atividades inter-relacionadas e coordenadas para alcançar objetivos específicos, dentro dos limites de um orçamento e de um prazo determinado. Um conjunto de projetos que visam aos mesmos objetivos é denominado programa. Um plano é a soma dos programas que procuram objetivos comuns, ordena os objetivos gerais e os desagrega em objetivos específicos, que formarão, por sua vez, os objetivos gerais dos programas.

No caso da política pública, Rodrigues (2010) explica que esta é o processo pelo qual os diversos grupos que compõem a sociedade (cujos interesses, valores e objetivos são divergentes) tomam decisões coletivas que condicionam o conjunto dessa

formação social. Quando essas decisões são tomadas, elas convergem em algo a ser compartilhado, isto é, em uma política comum.

Conforme Silva (2001), o processo de desenvolvimento das modalidades citadas é acompanhado por diferentes sujeitos:

Grupos de pressão, movimentos sociais e outras organizações da sociedade, potenciais beneficiários dos programas sociais, responsáveis pela transformação de problemas em questões sociais que integrarão ou não as agendas públicas, sendo orientados pela lógica das necessidades e dos resultados.

Partidos políticos ou políticos individualmente, que propõem e aprovam políticas, responsáveis por tomar decisões e fixar prioridades e grandes objetivos das políticas. Orientados pela lógica política, centram-se mais nas demandas do que nas necessidades, sendo sensíveis a pressões de grupos organizados para defender seus interesses.

Administradores e burocratas, responsáveis pela administração dos programas sociais, são orientados por uma racionalidade baseada nos procedimentos, na aplicação de normas e na competência legal que se expressam pela lógica legal.

Técnicos, planejadores e avaliadores responsáveis pela formulação de alternativas de políticas e execução de programas, sendo orientados pela lógica dos fins ou resultados (Silva, 2001, p. 41).

Sendo o processo de avaliação e monitoramento composto por diferentes sujeitos, este é também permeado de interesses distintos e contraditórios. Tais interesses são mediados pelo Estado, especificamente pelo sistema político. Conforme Silva (2008), a constituição deste pode ser explicada pelos três principais paradigmas da ciência política contemporânea:

Para os pluralistas, orientados pela matriz liberal, a constituição dos interesses tem

como fundamento a racionalidade do indivíduo e os direitos naturais de liberdade e igualdade, sendo que o interesse social coincide com os interesses dos indivíduos, na medida em que a busca de interesses próprios faz os indivíduos constituírem grupos de interesses ou de pressão, capazes de maximizar o bem-estar coletivo. Para os marxistas, não existem interesses de indivíduos, mas da classe. Por tanto, os interesses dependem do grupo fundamental no qual os indivíduos se inserem, e a realização desses interesses requer ação política, pela qual a classe se constitui enquanto tal. Para os neoinstitucionalistas, orientados pela matriz weberiana, o Estado é capaz de constituir e defender interesses que se expressam em objetivos próprios, não decorrendo, necessariamente, nem de grupos nem de classes (Silva, 2008, p. 98).

Nesse sentido, a avaliação pode ser entendida como um possível instrumento que pode ser utilizado por segmentos sociais organizados numa correlação de forças com ou contra o Estado, que, por sua vez, cria as estratégias para atender aos diferentes grupos.

O monitoramento pode ser compreendido como o acompanhamento contínuo, regular e sistemático do desenvolvimento dos programas em relação a seus objetivos e metas. Busca prover informações sobre o programa para seus gestores, permitindo a adoção de medidas corretivas para melhorar sua operacionalização. É realizado por meio de indicadores, construídos a partir de bases de dados próprias ou de terceiros (Sousa, Lucas e Azevedo, 2009).

Há, porém, no jogo de estratégias definidas pelo Estado, prioridades e não prioridades nesse campo, o que tem tornado este mesmo Estado uma instituição em processo de contradição, que, por um lado, se preocupa em criar políticas públicas, mas, por outro, não torna efetivo o processo

de avaliação e monitoramento com vistas a melhorias no desenvolvimento dessas políticas.

Apesar disso, a Constituição Federal de 1988, em seu Decreto nº 2.829 de 29 de outubro, art. 5º, determinou que: "Será realizada avaliação anual da consecução dos objetivos estratégicos do Governo Federal e do resultado dos Programas, para subsidiar a elaboração da lei de diretrizes orçamentárias de cada exercício" (Brasil, 1988).

Nessa perspectiva, Holanda (2006) destaca que alguns setores no Brasil realizam de maneira constante avaliações de seus programas. Determinadas áreas têm patrocinado frequentemente os programas de maior destaque. É o caso da Educação, que já firmou importantes sistemas de avaliação num processo histórico para o Ensino Médio, a Educação Superior e a Pós-Graduação.

Isso significa que para a avaliação de políticas públicas é necessário investimentos a partir de interesses políticos e econômicos. Mesmo com a ampla experiência do Brasil na área de avaliação, ela ainda não está consolidada. As tentativas de avaliar programas sociais têm se caracterizado pela dispersão e descontinuidade dos processos.

É certo que outras áreas, além da Educação, têm sido avaliadas, no entanto não com a mesma frequência. Estão, nesse caso, áreas como a de saúde, assistência social, segurança pública, apoio às atividades econômicas das classes de baixa renda, ou seja, os programas sociais mais variados possíveis.

Os programas sociais podem ser entendidos como ações executadas pelo governo ou por organizações do terceiro setor, tendo em vista a melhoria da condição humana (Holanda, 2006). Para a permanência

e progresso desses programas, há uma necessidade de avaliação e monitoramento, como já mencionado, por diferentes sujeitos.

Cabe ainda aprofundar a compreensão do termo avaliação. Esta pode ser compreendida como uma atividade que tem como objetivo maximizar a eficácia dos programas na obtenção de seus fins e a eficiência na alocação de recursos para a consecução destes. A eficácia está relacionada ao alcance dos objetivos do programa, enquanto a eficiência está associada à minimização dos custos. Também é possível verificar a efetividade dos programas mediante avaliação, ou seja, os resultados concretos atingidos pelos programas associados aos fins, objetivos e metas (Cohen e Franco, 1998).

Para Ala-Harja e Helgason (2000), "a avaliação é uma ferramenta que visa oferecer informações quanto aos resultados obtidos por organizações e programas" (p.5). Entretanto, a avaliação não corresponde simplesmente a um instrumento ou a uma técnica neutra, mas parte de certa concepção de justiça, o que envolve um julgamento de valor, uma medida de aprovação ou reprovação a uma política ou programa (Arretche, 1999).

Para tais medidas é necessário escolher a combinação certa dos métodos ou a que mais se adequar aos interesses da avaliação, bem como o tipo de avaliação a ser utilizada.

---

---

## Tipos de avaliação

---

---

Há diferentes modos de realizar uma avaliação. Alguns critérios devem ser considerados, como o momento em que se avalia, a procedência dos avaliadores,

os aspectos de intervenção priorizados e o que interessa saber sobre a política e o programa que se pretende avaliar. Sobre o momento, distinguem-se dois tipos: a avaliação ex ante (realizadas antes do início do programa), que visa subsidiar o processo decisório, apontando a conveniência ou não de se realizar o projeto, e a avaliação ex post (realizada durante a fase de execução ou após a conclusão do programa), que auxilia os patrocinadores da política a decidirem pela manutenção e/ou reformulação do seu desenho original. Acerca da procedência dos executores, a avaliação pode ser classificada em externa, interna, mista e participativa, ou seja, pode ser realizada por avaliadores membros do programa ou não. A decisão por qualquer uma dessas modalidades envolve ganhos e benefícios (Cotta, 1998).

Quanto aos aspectos do Programa, as avaliações podem ser identificadas como:

Avaliação de Processo diz respeito à dimensão de gestão. Sua finalidade é julgar se a intervenção está sendo implementada como planejado, se a população-alvo está sendo atingida, se o cronograma está sendo cumprido, se os recursos estão sendo usados com eficiência etc. Trata-se, enfim, do acompanhamento sistemático da evolução das metas do programa ou projeto.

Avaliação de Resultados, por sua vez, tem objetivos mais ambiciosos. O primeiro deles é indagar se houve alterações na situação-problema após a intervenção. Em caso afirmativo, deve-se estabelecer uma relação de causalidade entre tais alterações e certos atributos do programa ou projeto (Cotta, 1998, p. 110).

Segundo Ala-Harja e Helgason (2000), as avaliações também podem ser Somativas ou Formativas. No primeiro caso, elas geralmente são realizadas por avaliadores externos e são conduzidas frequentemente quando o programa já está implementado(ex

post) para o estudo de sua eficácia e o julgamento de seu valor. As avaliações Formativas geralmente são adotadas durante a implementação de um programa como um meio de se adquirir mais conhecimento quanto a um processo de aprendizagem para o qual se deseja contribuir. Este tipo de avaliação tem como propósito apoiar e melhorar a gestão, a implementação e o desenvolvimento do programa.

---

---

## A construção de indicadores sociais

---

---

Os indicadores sociais correspondem a um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na sociedade. Os indicadores sociais se prestam a subsidiar as atividades de planejamento público e formulação de políticas sociais nas diferentes esferas de governo, possibilitam o monitoramento das condições de vida e bem-estar da população por parte do poder público e sociedade civil e permitem o aprofundamento da investigação acadêmica sobre a mudança social e sobre os determinantes dos diferentes fenômenos sociais. Para a pesquisa acadêmica, o indicador social é, pois, o elo entre os modelos explicativos da Teoria Social e a evidência empírica dos fenômenos sociais observados (Januzzi, 2002).

Segundo Edgar et al. (2006), os indicadores sociais podem ser classificados como quantitativos e qualitativos. Os quantitativos referem-se a ocorrências concretas ou fatos empíricos de uma realidade social, construídos por meio de métodos estatísticos; enquanto os qualitativos correspondem a medidas

construídas sobre dada realidade social, a partir da avaliação de especialistas com relação a diferentes aspectos investigados e levantados com base na opinião pública ou de grupos de discussão.

Quanto ao aspecto descritivo, de acordo com Sousa, Lucas e Azevedo (2009), os indicadores podem ser classificados como de Estrutura, isto é, os relativos à execução físico-financeira, à infraestrutura, etc; de Processos, aqueles associados às etapas/ relações que fazem parte da implementação do programa; e de Resultados, os que se referem à execução das metas do programa.

Segundo Minayo (2009), do ponto de vista de sua utilidade, além de ser um dispositivo para medição, para o estabelecimento de parâmetros e para avaliação, os indicadores são importantes instrumentos de gestão, pois permitem ao administrador operar sobre dimensões-chave de sistemas e de processos, monitorando situações que devem ser mudadas, incentivadas ou potencializadas desde o início de uma intervenção até o alcance do que foi pretendido e previsto como resultado.

Os indicadores sociais também devem responder às preocupações quanto à dinâmica social de uma dada realidade e elucidar questões que não se atenam somente ao que pode ser mensurado, ou seja, devem ir além da informação quantitativa e, desta forma, aproximar-se dos conflitos de interesse, que são o motor do processo social (Santagada, 2007).

Minayo (2009) acrescenta que os indicadores qualitativos devem ser construídos de forma participativa e considerados como balizas avaliativas para mapear com mais profundidade a natureza das mudanças ocorridas e em processo. Por isso, a participação dos sujeitos é essencial para a construção de indicadores.

Contudo, Paula (2001) alerta que os indicadores sociais podem ser usados para mostrar resultados considerando a situação em que se encontram, em determinado momento no tempo, mas não necessariamente com o objetivo de realizar uma apreciação conclusiva ou de impacto do programa.

---

---

## Considerações finais

---

---

No escopo deste artigo, buscou-se reunir reflexões para apoiar iniciativas e experiências avaliativas de políticas públicas, destacando o trato histórico dado ao método de acordo com a conjuntura política nacional em diferentes épocas. Trata-se de um campo de disputas e interesses políticos diversos que envolvem diferentes sujeitos em seu processo de desenvolvimento e consolidação. Conceitualmente, o termo avaliação é amplo e complexo não podendo ser fechado em uma única definição, mas envolve fundamentalmente a participação conjunta da sociedade civil.

Essa participação deve advogar também a criação de indicadores sociais e o consequente monitoramento, no sentido de melhorar o desempenho das políticas e programas sociais no Brasil. Além disso, para a compreensão relacional e em profundidade das políticas e programas sociais, considerar necessária a avaliação política das políticas significa problematizar o contexto político do país, assim como o governo vigente e em disputa.

## Referências bibliográficas

- AGUIAR, C, A, M, ET AL. *Indicadores para monitoramento de programas e projetos*. São Paulo: FUNDAP, 2006.
- ALA-HARJA, M; HELGASON, S. Em direção às melhores práticas de avaliação. *Revista do Serviço Público*, ano 51, nº 4, Out/Dez. 2000.
- ARRETE, M, T, S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, E, M. *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, 1999.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1988. Normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2829.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2829.htm)>. Acesso em: > 05.fev.2011.
- BACELAR, T. As Políticas Públicas no Brasil: heranças, tendências e desafios. In: SANTOS JÚNIOR, O. A. et al. *Políticas Públicas e Gestão Local: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais*. Rio de Janeiro: FASE, 2003.
- COHEN, E; FRANCO, R. *Avaliação de projetos sociais*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- COTTA, T.C. Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais: análise de resultados e de impacto. *Revista de Serviço Público*, v. 49, nº 2, p. 105-126, abr./jun. 1998.
- HOLANDA, A, N, C. *Avaliação de programas: conceitos básicos sobre a avaliação "ex-post" de programas e projetos*. Fortaleza: ABC Editora, 2006.
- JANUZZI, P.M. Indicadores Sociais na Formulação e Avaliação de Políticas Públicas. *Revista Brasileira de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 36, 51-72, jan./fev. 2002.
- MARTINS, H.F. Políticas de Gestão Pública no Governo Lula: um campo ainda fragmentado. *Revista sobre a Reforma do Estado*. nº 5. Mar. Abr. maio. 2006.
- MINAYO, M.C. Construção de Indicadores Qualitativos para Avaliação de Mudanças. *Revista Brasileira de Educação Médica*. nº 33, 83-91; 2009.
- PAULA, L.A.M. Marco teórico sobre avaliação e monitoramento. In: VI Congresso Internacional Del CLAD Sobre La Reforma Del Estado y de La Administración Pública. *Anais*, Buenos Aires: CLAD, 2001.
- POUSA JUNIOR, E.F. Avaliação das políticas públicas para erradicação da pobreza implementadas no governo Dilma Rousseff - considerações acerca das políticas de bem-estar social. *Conteúdo Jurídico*, Brasília, DF: 04 ago. 2011. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.32971&seo=1>>. Acesso em: 06 jun. 2012.
- RICO, E.M. *Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, 1998.
- RODRIGUES, M.M.A. *Políticas Públicas*. São Paulo: Publifolha, 2010.
- SILVA, M.O.S. *Pesquisa Avaliativa: aspectos teórico-metodológicos*. São Paulo: Veras, 2008.
- \_\_\_\_\_. *Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática*. São Paulo: Veras Editora, 2001.
- SOUSA, R. P.; LUCAS, H.; AZEVEDO, M. *Modelo de Monitoramento e Avaliação da Saúde Indígena* [S.L.] CEBRAP, 2009.

**Resumen:** Este artículo trata de una investigación evaluativa realizada en la Maestría de Evaluación de Políticas Públicas (MAPP), intitulada Políticas Públicas de afrontamiento a las violencias contra los niños y adolescentes: evaluación de la implementación del proyecto Escuela que Protege en la red municipal de enseñanza de Fortaleza. El proyecto fue implementado por la Prefectura Municipal de Fortaleza (PMF), por intermedio de la Secretaria Municipal de Educación (SME), en 2007. Trataremos sobre el método de investigación de efectividad que evalúa los impactos del proyecto en la escuela por medio de entrevistas con profesionales de educación que pasaron por la formación, principal estrategia de implementación de políticas, y deben estar aptos a identificar, notificar y reportar las situaciones de violencia por ellos identificada. Presentaremos el contexto del proyecto como política pública y educacional de carácter social, luego una discusión sobre las cuestiones que involucraron su implementación y elaboración, finalizando con la definición del método de investigación evaluativa y sus principales resultados, con fines de colaborar con la planificación e implementación de políticas públicas educacionales que tratan de cuestiones de relevancia social a las cuales se caracterizan de forma transversal e interdisciplinar. Demandan, así, acciones intersectoriales con fines de que estas políticas se efectúen satisfactoriamente, en acuerdo con las conclusiones del último capítulo de la disertación.

**Palabras-clave:** evaluación, políticas públicas educacionales, transversalidad, interdisciplinariedad, violencia.

**Résumé:** Cet article traite de la recherche d'évaluation tenue dans le Master en Évaluation des Politiques Publiques (MAPP), intitulé Politiques Publiques de Combat à Violence Contre les Enfants et Adolescents: évaluation de la mise en oeuvre du Projet École que Protege dans les écoles municipales de Fortaleza. Le projet a été mis en oeuvre par la préfecture municipale de Fortaleza (PMF), à travers de la Secrétariat Municipal d'Éducation (SME), en 2007. On parlera ici sur le méthode de recherche efficace que évalue les impacts du projet dans les écoles à travers des entrevues avec les professionnels d'éducation, qui ont passé par la formation, principal stratégie pour mettre en oeuvre de politique, et doivent être habilité à identifier, notifier, et reporter les situations de violences pour eux identifiées. Il traitera de contextualiser du Projet comme une politique publique éducationnel de caractère social, en suivant une discussion sur les questions qui ont impliqués sur la mise en oeuvre et l'préparation. Pour finaliser avec une définition de méthode de recherche d'évaluation et ses principales résultats, à fin de contribuer pour la planification et pour mis en oeuvre de politiques publiques éducatives, que traitent des questions de relevance social lesquelles se caractérisent de manière transversal et interdisciplinaire et demandent des actions intersectorielles, de sorte que les politiques soient prises en compte de manière satisfaisant, comme les conclusion du dernier chapitre de la dissertation.

**Mots Clés:** Evaluation, politiques publiques éducationnels, transversalité, interdisciplinarité, violence, école.

# Projeto escola que protege: uma política pública educacional transversal e interdisciplinar

Project school that protects: a transversal and interdisciplinary educational public politic

Proyecto escuela que protege: una política pública educacional transversal e interdisciplinaria

Projet école que protege: une politique publique éducative transversal e interdisciplinaire

*Verônica Maria Benevides Pedrosa\**

**Resumo:** Este artigo discorre sobre a implementação do Projeto Escola Que Protege na Rede Municipal de Ensino de Fortaleza, no contexto de uma política pública educacional de caráter social, que abrange as perspectivas da transversalidade e da interdisciplinaridade. Inicialmente faremos considerações sobre as Diretrizes Curriculares Nacionais a partir dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN), no tocante aos Temas Transversais, bem como sobre as práticas pedagógicas dos(as) Profissionais da Educação formados pelo Projeto. Em seguida, discorreremos sobre a demanda da escola pela articulação com os demais organismos que compõem o Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGD) para uma prática interinstitucional, no sentido de efetivar a garantia dos direitos humanos desses sujeitos. Essa garantia é também um desafio posto à escola, que é parte desse sistema e está diante da complexidade de realidades e conflitos decorrentes da expansão mundial do capitalismo, num contexto de violação de direitos humanos que se manifesta nas múltiplas formas de violência, as quais interferem diretamente nas relações interpessoais entre os diversos atores da comunidade escolar e no processo de ensino e aprendizagem dos estudantes, o qual tem como finalidade, de acordo com a LDB nº 9.394/96, Art. 2º, "o seu pleno desenvolvimento e seu preparo para o exercício da cidadania".

**Palavras-chave:** política pública educacional, violência, currículo, transversalidade, interdisciplinaridade.

**Abstract:** This article refers to the implementation of School that Protects Project at Fortaleza Municipal Teaching network, into the context of an educational public politic of social character, that brings the perspective of transversality and interdisciplinarity. Initially we bring considerations about the National Curricular Directions from the National Curricular Parameters, referring to the transversal themes, as well as pedagogical practices from the educational professionals previously trained by the project. After that we will discuss about the school's demand for its communication with the other parties of the Guarantee System of Children and Adolescents' Rights to an interinstitutional practice in order to effectuate their human rights. This guarantee is a challenge also for the school, which is part of this system and it is facing complex realities and conflicts because of capitalism's world expansion, all this into the context of rupture of human rights that shows up in multiple ways. Which they interfere directly the interpersonal relations between many individuals of the school community and it also interferes the learning and teaching process for the students that have as objective, according to the LDB nº 9394/96, article 2nd, "its full development and preparation for the citizenship exercise".

**Key-words:** educational public politic, violence, curriculum, transversality, interdisciplinarity.

\* Mestre em Avaliação de Políticas Públicas pela Universidade Federal do Ceará. Orientadora educacional da secretaria Municipal de Educação de Fortaleza. Professora convidada pela Universidade Estadual do Vale do Acaraú (UVA).

---

## O tratamento transversal e interdisciplinar na política educacional de enfrentamento às violências contra criança e adolescente

---

Refletir sobre a implementação de políticas públicas educacionais que envolvem temas de relevância social, como a questão do enfrentamento às múltiplas formas de violência contra criança e adolescente no contexto escolar, implica considerar o currículo e as práticas pedagógicas dos(as) Profissionais da Educação, os(as) quais estão à frente na condução e execução destas políticas, nas perspectivas da transversalidade e da interdisciplinaridade, bem como na necessidade de práticas interinstitucionais para além dos muros da escola, uma vez que esta é apenas parte integrante do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGD).

O Projeto Escola que Protege – PMF, ao ter como foco principal o enfrentamento às violências contra criança e adolescente no contexto escolar por meio da estratégia de formação dos(as) Profissionais da Educação, abrange diversas questões de relevância social, as quais perpassam as vidas dos estudantes, seus familiares, professores e demais atores que compõem a comunidade escolar, envolvendo uma discussão curricular sobre os Temas Transversais.

Nesse sentido, as Diretrizes Curriculares Nacionais orientam, mediante os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN), especificamente no que se refere aos Temas Transversais, que os(as) Profissionais da Educação devem ter um compromisso com

os temas de relevância social, os quais fazem parte do cotidiano dos estudantes e causam impactos em suas vidas. Estes são temas que se caracterizam por serem:

Amplos o bastante para traduzir preocupações da sociedade brasileira de hoje, os Temas Transversais correspondem a questões importantes, urgentes e presentes sob várias formas na vida cotidiana. O desafio que se apresenta para as escolas é o de abrirem-se para o seu debate. (Brasil, 1998, p. 17).

No entanto, a realização desse desafio posto às escolas, no sentido de abrir-se para o debate acerca dos temas que traduzem as preocupações da sociedade brasileira contemporânea, demanda práticas curriculares e pedagógicas pautadas na compreensão das questões sociais que permeiam a realidade vivenciada pela comunidade escolar, sobretudo pelos alunos e seus familiares. São muitos problemas de ordem social, política, econômica, nacional e mundial que interferem no contexto escolar. Há uma complexidade de realidades e conflitos decorrentes da expansão mundial do capitalismo, marcados pela violação de direitos humanos. Muitos são os desafios postos à sociedade para solucioná-los.

No Brasil, a estrutura social capitalista também repercute na política educacional enquanto modalidade da política social. Dermeval Saviani, ao analisar a proposta do Plano Nacional de Educação formulada pelo Ministério da Educação logo após a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394, de 20.12.1996, percebe esta política como “um paliativo aos efeitos anti-sociais da economia padecendo das mesmas limitações e carências que aqueles efeitos provocam na sociedade como um todo” (Saviani, 1998, p. 3). Saviani

reflete ainda sobre a submissão do Estado ao analisar as necessidades sociais sob a lógica da "relação custo-benefício", que "tenderá a atrofiar a política social, subordinando-a, em qualquer circunstância, aos ditames da política econômica" (idem, p. 4).

Sobre os desafios impostos aos saberes, Edgar Morin salienta a necessidade de pensarmos os problemas particulares no contexto planetário. "Ora, os desenvolvimentos próprios de nosso século e de nossa era planetária nos confrontam, inevitavelmente e com mais e mais frequência, com os desafios da complexidade" (Morin, 2008, p. 14). O enfrentamento desses desafios implica a realização de reformas estruturais no âmbito das políticas sociais, sobretudo reformas educacionais.

As reformas educacionais exigem reformas curriculares que proporcionem uma escola capaz de acompanhar as transformações sociais e participar dos processos democráticos que promovem a garantia dos direitos humanos. As questões de relevância social precisam ser discutidas e incorporadas nos currículos escolares de forma mais intencional, e não apenas nos momentos em que "surgirem oportunidades" de abordar estas questões.

O currículo deve contemplar essas questões sociais, que se traduzem nos temas transversais eleitos pelos PCN por sua relevância social, na perspectiva da transversalidade, perpassando diferentes disciplinas que compõem as áreas específicas dos conhecimentos estudados, construídos e reconstruídos no espaço escolar, sem perder de vista a complexidade que envolve essas questões.

A transversalidade, ao perpassar as disciplinas, deve promover a abordagem

dos conteúdos e temas geradores dos estudos das questões sociais de maneira articulada, numa prática interdisciplinar entre as diversas áreas específicas dos conhecimentos que compõem as disciplinas curriculares. A escola precisa vencer a prática da fragmentação dos conhecimentos para incorporar uma cultura interdisciplinar que ultrapasse as individualidades das disciplinas postas de forma segmentada nos currículos escolares e nas práticas pedagógicas dos(as) Profissionais da Educação.

Na pesquisa intitulada Políticas Públicas de Enfrentamento às Violências Contra Criança e Adolescente: avaliação da implementação do Projeto Escola Que Protege na Rede Municipal de Ensino de Fortaleza, realizada no Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas (MAPP), na coleta de dados qualitativos, ao indagar a professora sobre o possível uso do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) no contexto escolar, tivemos a seguinte afirmação:

"Aproveito oportunidades que surgem no decorrer das aulas (através de conversa ou perguntas diretas) para esclarecer direitos e deveres das crianças e adolescentes, como também dos pais e responsáveis. Tento encorajá-los a se apropriarem de fato deste estatuto" (SV-7). (Pedrosa, 2011, p. 99).

Percebe-se, nesta fala, que a forma de trabalho da professora está de acordo com as orientações dos PCN, relativas ao tratamento dos Temas Transversais (Pedrosa, 2011, p. 99). A discussão destas questões pode ocorrer no contexto de alguns temas transversais como: ética, meio ambiente, orientação sexual e pluralidade cultural, que são temas relacionados com direitos humanos e que provocam reflexões

acerca da realidade social que permeia a comunidade escolar. Mas, se não aparecerem oportunidades para realizar as discussões dos temas transversais? Se o individualismo das disciplinas de áreas específicas do conhecimento não abrirem espaços para que haja interdisciplinaridade? Se as práticas pedagógicas dos(as) Profissionais da Educação não forem condizentes com os parâmetros das Diretrizes Curriculares Nacionais?

Ainda no contexto da pesquisa do MAPP, em algumas falas dos(as) Profissionais da Educação que passaram pela formação do Projeto Escola Que Protege, ao relatarem sobre as suas práticas pedagógicas na escola, percebe-se a preocupação destes profissionais com a atuação dos colegas que não passaram pela formação do Projeto Escola Que Protege, no sentido de considerarem importante que essa formação contemple também os demais colegas e que tenha continuidade, para assim estruturar e ampliar a política de enfrentamento às violências na escola. Assim os(as) Profissionais da Educação, de acordo com Pedrosa (2011, p.138), sugeriram que:

A formação deveria ser contínua (anual), para que todos os educadores participassem (SI-4);

Achamos necessário que fosse aberto para um número maior de professores para que todos tivessem conhecimentos de como atuar em sala (V-14);

O assunto é de extrema importância, poderia ser dado mais cursos e continuidade ao projeto (SI-9);

Mais cursos nessa tendência que abranja toda a comunidade escolar, principalmente os gestores, para que passemos a falar a mesma linguagem (SV-9);

Formação de novas turmas, dando continuidade ao projeto, para que seja atingido um maior número de profissionais.

E que nós possamos participar novamente, para uma troca de informações sobre as situações vivenciadas (SVI-8);

Nesse contexto, identifica-se a necessidade de investimento nas políticas públicas educacionais de formação dos(as) Profissionais da Educação, conforme recomenda a LDB nº 9.394/96, Art. 61, para que estejam aptos a incluir nas suas práticas pedagógicas as discussões e os estudos sobre as questões sociais que se configuram como temas transversais a serem incorporados nas demais temáticas das áreas específicas dos conhecimentos que compõem o currículo escolar. É nesse sentido que a principal estratégia do Projeto Escola Que Protege é a formação dos(as) Profissionais da Educação. A formação continuada contribui para a incorporação dos temas estudados nas práticas pedagógicas dos(as) Profissionais da educação. As informações adquiridas nos estudos durante a formação contribuem para a necessária mudança de comportamento diante das situações relacionadas ao tema que surgem no dia a dia da escola, conforme relato da professora:

Mudou a minha prática na escola de ter um olhar diferenciado, atento para identificar e ajudar as crianças e adolescentes que sofrem as mais diversas formas de violência - SV-15 (Pedrosa, 2011, p. 91).

No contexto da transversalidade e da interdisciplinaridade, o exemplo da prática pedagógica da professora acima relatado, pode-se ressaltar que a atitude dela ao aproveitar as oportunidades que surgem no decorrer das aulas para provocar reflexões e estudos acerca do ECA demonstra que ela incorpora, em suas práticas pedagógicas, a temática dos direitos e deveres das crianças e adolescentes na disciplina da área de

conhecimento que está trabalhando em sala de aula, conforme as recomendações dos PCN em relação aos temas transversais. "Não se trata, portanto, de trabalhá-los paralelamente, mas de trazer para os conteúdos e para a metodologia da área a perspectiva do tema." (Brasil, 1998, p. 27).

Nesse sentido, Silvia Moraes reflete sobre a necessidade de encontrarmos no currículo espaço para discussão das questões individuais e coletivas do ser humano. Para "compreensão das individualidades e ao mesmo tempo despertarmos o espírito coletivo baseado na solidariedade e na compreensão do outro, o aluno, o colega, o professor, a comunidade, a nação, o mundo" (Moraes, 2008, p. 287). Esse espaço necessário no currículo se caracteriza por um movimento dinâmico do individual ao coletivo e vice-versa, e o currículo se configura num instrumento da prática cuja função, como diz a melodia: "... é afinar o instrumento, de dentro pra fora, de fora pra dentro".

Esse movimento curricular e pedagógico é análogo ao movimento transversal e interdisciplinar que dinamiza o processo de ensino e aprendizagem comprometido com as questões individuais e coletivas do ser humano, no sentido de conhecer e transformar a realidade que o cerca, preparando-o, em parceria com as famílias, para o exercício da cidadania conforme preconiza a LDB, Lei nº 9.394/96, no seu Art. 2º:

"A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho".

Considera-se relevante destacar a necessidade do envolvimento das famílias

dos estudantes nesse processo de educação formal no contexto escolar, observando o dever de participarem da educação dos seus filhos, pois a negligência familiar é apontada em pesquisa pelos(as) Profissionais da Educação e pelos Conselheiros Tutelares como a forma de violência mais cometida contra a criança e o adolescente.

Ao elencar as situações de violências contra crianças e adolescentes, mais recorrentes, relatadas pelos/as Profissionais da Educação formados/as pelo Projeto Escola Que Protege/PMF, identificou-se que a negligência da família predomina. As crianças chegam à escola com péssimas condições de higiene, com fome, com sono e sem realizar as tarefas escolares. Constatou-se também que esta família que negligencia os direitos da criança e do adolescente está em situação de pobreza, de desemprego, de envolvimento com tráfico de drogas e estes fatores interferem diretamente na sua relação de responsabilidade para com os filhos (Pedrosa, 2011, p. 149).

Diante destas questões, compreende-se que o Projeto Escola Que Protege, ao tratar o enfrentamento às múltiplas formas de violência contra criança e adolescente, contextualiza-se na perspectiva transversal e interdisciplinar que envolve diversas áreas do conhecimento e atinge as pessoas da comunidade escolar no âmbito individual e coletivo. No entanto, esse contexto coletivo extrapola os muros da escola e demanda parcerias para realizar a continuidade e o acompanhamento dos casos de violência identificados pelos(as) Profissionais da Educação, que estão a cargo de outras instituições também responsáveis pela garantia dos direitos humanos desses sujeitos e compõem o Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGD).

---

## Enfrentamento às violências contra criança e adolescente: uma ação que demanda práticas interinstitucionais

---

As violências identificadas pelos(as) Profissionais da Educação apresentam formas e origens diversas que perpassam desde a negligência das famílias, a simbologia das mídias, as violências psicológicas, físicas, inclusive institucionais, como na falta de atendimento de qualidade pelas instituições públicas, até a falta de articulação entre elas, deflagrando uma desestruturação do SGD.

Como numa atividade recreativa de revezamento de bastão, a transversalidade e a interdisciplinaridade das práticas pedagógicas e do currículo escolar necessitam da prática interinstitucional para alternar suas ações preventivas e educativas com as ações de atendimento das outras instituições do SGD que devem cuidar das demais políticas públicas sociais, as quais abrangem as dimensões jurídicas, de saúde, de assistência social e de segurança. De acordo com a Resolução nº 113, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), que aprovou os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do SGD:

Art.1º - O Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente constitui-se na articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente, nos níveis Federal, Estadual, Distrital e Municipal.

§1º Esse Sistema articular-se-á com todos os sistemas nacionais de operacionalização de políticas públicas, especialmente nas áreas da saúde, educação, assistência social, trabalho, segurança pública, planejamento, orçamentária, relações exteriores e promoção da igualdade e valorização da diversidade.

Ao analisar os tipos de violências identificadas pelos Profissionais da Educação, as formas de encaminhamentos e acompanhamentos dos casos, percebe-se a abrangência dessa política e a consequente necessidade de uma prática interinstitucional para que ela aconteça de forma a garantir os direitos humanos da criança e do adolescente de acordo com o paradigma da proteção integral do ECA.

Conhecer e identificar essas violências é apenas uma etapa inicial do processo de enfrentamento delas no contexto escolar, após a educação cumprir a sua função informativa junto aos(às) educadores(as) por meio da política de formação continuada destes profissionais. Essa etapa interfere nas práticas pedagógicas, conforme afirma a professora: "Mudou a minha prática na escola de ter um olhar diferenciado, atento para identificar e ajudar as crianças e adolescentes que sofrem as mais diversas formas de violência (SV-15)" (Pedrosa, 2011, p. 91).

Uma vez identificadas, as violências devem ser notificadas ao Conselho Tutelar, órgão competente para fazer os devidos encaminhamentos às demais instituições que compõem o SGD, conforme Art. 13, do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA): "Os casos de suspeita ou confirmação de maus-tratos contra criança ou adolescente serão obrigatoriamente comunicados ao Conselho Tutelar da respectiva localidade, sem prejuízo de outras providências legais".

É nesse contexto que os(as) Profissionais da Educação se deparam com a falta de funcionamento de alguns órgãos do SGD e com a falta de articulação entre eles para que sejam solucionados os casos encaminhados pela escola. Percebe-se essa dificuldade na seguinte fala de uma professora ao tentar encaminhar ao Conselho Tutelar os casos de violências identificados na escola:

“das vezes que fui ao Conselho Tutelar, no meu horário de almoço, prometeram que iriam à escola, mas nunca foram. Das vezes que liguei perguntando pelos conselheiros, estavam lá, mas não poderiam ir à escola, pois não tinham carro disponível no momento para levá-los” (SVI-3) (Pedrosa, 2011, p. 105).

Ao procurar outros órgãos competentes que pudessem trabalhar em parceria com a escola nas providências e encaminhamentos dos casos, outra professora fez o seguinte depoimento:

Liguei para a delegacia especializada, mas ficaram me mandando entrar em contato com outros órgãos e nenhum se comprometeu a me ajudar. Uma promotora conhecida minha me advertiu para o fato de que eu teria que mudar de escola, pois sofreria represálias por parte do aliciador (pai da criança), já que eu seria testemunha e ainda correria o risco da criança negar tudo por medo. (SI-4) (Pedrosa, 2011, p. 105).

Diante destas falas dos(as) Profissionais da Educação formados(as) pelo Projeto Escola Que Protege ao serem interrogados sobre as formas como ocorrem as notificações e os encaminhamentos dos casos de violências contra criança e adolescente por eles(as) identificados no contexto escolar percebe-se que a dimensão do projeto é para além do campo da escola e da estratégia de formação destes profissionais.

Os impactos do Projeto nas práticas educativas dos(as) Profissionais da Educação apresentam uma vertente positiva quando estes se sentem aptos a identificar as situações de violência, a abordar os estudantes e seus familiares e a realizar as notificações aos órgãos do SGD, demonstrando “capacidade de aprender, não apenas para nos adaptar, mas sobretudo, para transformar a realidade, para nela intervir, recriando-a” (Freire, 2010, p. 68).

No entanto, também apontam uma vertente negativa que se configura numa flagrante fragilidade no âmbito da desarticulação entre os organismos que compõem o SGD, quando estes organismos muitas vezes não atendem as demandas da escola. Os demais profissionais do SGD precisam também passar por formação, bem como contar com infraestrutura física adequada para prestar atendimento de qualidade à criança e ao adolescente que tem os seus direitos violados, cumprindo a função de implementação do paradigma da proteção integral legitimado pelo ECA.

Diante do exposto, conclui-se que o planejamento, a implementação e a avaliação de uma política pública educacional, sobretudo envolvendo as temáticas de relevância social, devem acontecer em articulação e parceria com os atores que planejam, implementam e avaliam as demais políticas públicas sociais, considerando as dimensões que abrangem estas políticas e envolvendo representantes de todas as instituições responsáveis pela execução delas.

## Referências bibliográficas

- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Ministério da Educação. *LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação*: Lei nº 9.394, de 20 de dezembro 1996. Brasília, 1996.
- BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Fundamental. *Parâmetros Curriculares Nacionais*: terceiro e quarto ciclos: apresentação dos temas transversais. Brasília, 1998. 436 p.
- FREIRE, Paulo. *Pedagogia do oprimido*, 17. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- MORAES, Silvia Elizabeth (Org.). *Currículo e formação docente: um diálogo interdisciplinar*. Campinas: Mercado de Letras, 2008.
- MORIN, E. *A cabeça bem-feita: Repensar a reforma, reformar o pensamento*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 2000.
- PEDROSA, Verônica M. Benevides. *Políticas públicas de enfrentamento às violências contra criança e adolescente: Avaliação da implementação do Projeto Escola Que Protege na Rede Municipal de Ensino de Fortaleza*. 2011. Dissertação (Mestrado). - Mestrado em avaliação de Políticas Públicas, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2011.
- SAVIANI, Dermeval. *Da nova LDB ao novo plano nacional de educação: por uma outra política educacional*. Campinas: Autores Associados, 1998.

**Resumen:** Este artículo trata de la implementación del Proyecto Escuela Que Protege en la red municipal de Enseñanza de Fortaleza, en el contexto de una política pública educativa de carácter social, que engloba las perspectivas de la transversalidad y de la interdisciplinariedad. Inicialmente haremos consideraciones sobre las Directrices Curriculares Nacionales a partir de los Parámetros Curriculares Nacionales (PCN), en el que trata de los Temas Transversales, así como sobre las prácticas pedagógicas de los Profesionales de Educación formados por el Proyecto. Pasado ello, trataremos de la demanda de la escuela por la articulación con los otros organismos que son parte del Sistema de Garantía de los Derechos de los Niños e Adolescentes (SGD) para una práctica interinstitucional, con la intención de efectuar la garantía de los derechos humanos de ellos. Esta garantía es un desafío también puesto a la escuela, que es parte del sistema e está delante de la complejidad de las realidades y conflictos de la expansión mundial del capitalismo, en el contexto de violación de derechos humanos que aparece en diversas formas de violencia. Las cuales se involucran directamente en las relaciones interpersonales entre los diversos actores de la comunidad escolar e en el proceso de enseñanza e aprendizaje de los estudiantes que tienen como finalidad, de acuerdo con la LDB nº 9394/96, art. 2º, "el pleno desarrollo y su preparo para el ejercicio de la ciudadanía".

**Palabras-clave:** política pública educativa, violencia, currículum, transversalidad, interdisciplinaridad.

**Résumé:** Cet article traite de l'implémentation du Projet École que Protege dans la réseau Municipal d'Enseignement de Fortaleza, dans le context d'une politique publique éducative de caractère social, qui couvre les perspectives de transversalité et de interdisciplinarité. Pour commencer nous ferons des considerations sur les Directrices Curriculaires nationales des Paramètres Curriculaires Nacionales (PCN), dans ce qui s'agit les Themes Transversaux, autant que sur les pratiques pédagogiques appliqués par les Professeurs d'Éducation qui ont été formés par le Projet. En suivant nous allons traiter du besoin de l'école par la communication avec les autres organismes qui font partis du Système de Garantie des Droits des Enfants et Adolescents (SGD) pour une pratique interinstitutionnel, qui a l'intention d'effectuer la garantie des droits humains de ces sujets. Cette garantie est aussi un défis à l'école, qui fait partie du système et qui face la complexité des réalités et conflits occasionné par l'expansion mondiale du capitalisme, dans le contexte de la violation des droits de l'homme, lesquelles interferent directement dans les relations personnelles entre les différents acteurs de la communauté scolaire et le processus d'enseignement et apprentissage des étudiants qui ont comme objective finale, d'accord avec le LDB nº 9394/96, Art. 2º, "leur plein développement et son prepare pour l'exercice de la citoyenneté".

**Mots-clés:** politique publique éducative, violence, currículum, transversalité, interdisciplinarité.

## Notas

- 1 O Projeto Escola Que Protege teve vários formatos. O formado desta pesquisa é o Projeto: Curso de Formação Continuada para Professores Escola Que Protege (que chamaremos Projeto Escola que Protege – PMF), implementado pela Secretaria Municipal de Educação de Fortaleza (SME), em 2007, em convênio da Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF), com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e executado mediante convênio da Secretaria de Educação e Assistência Social (SEDAS, hoje SME), com o Instituto Municipal de Administração e Recursos Humanos (IMPANH), cuja natureza se denomina Formação Continuada para Professores da Rede Pública Municipal de Ensino.
- 2 Por Profissionais da Educação, entende-se a população de diretores(as), supervisores(as), orientadores(as) educacionais, coordenadores(as) pedagógicos(as) e professores(as) que pertencem ao quadro do magistério da Secretaria Municipal de Educação de Fortaleza (SME).
- 3 O conjunto dos Temas Transversais abrange os seguintes temas: ética, meio ambiente, orientação sexual, saúde, pluralidade cultural e trabalho e consumo. Estes temas podem gerar subtemas com eles relacionados, ou podem surgir outros temas de acordo com a realidade de cada escola.
- 4 Para maior aprofundamento sobre as questões de enfrentamento às violências contra criança e adolescente abordadas na referida pesquisa, consultar a publicação das dissertações no ano de 2011, no site [www.mapp.ufc.br](http://www.mapp.ufc.br).



# Políticas culturais: avaliação do Centro Cultural Banco do Nordeste<sup>1</sup>

*Hamilton Rodrigues Tabosa\**

Dissertação de mestrado defendida no Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará (UFC), em 2012. Orientador da dissertação: Eduardo Girão Santiago.

O objetivo da dissertação foi avaliar o Centro Cultural Banco do Nordeste em Fortaleza, enquanto locus público de produção, formação, fruição e difusão de bens e produtos culturais, como uma estratégia da política de fomento à cultura do Banco do Nordeste. O Banco do Nordeste é um banco público de desenvolvimento regional, sendo que o fator que distingue um banco de desenvolvimento das demais instituições financeiras é sua missão: ajudar a promover o desenvolvimento regional sustentável da região onde atua. Visando promover o desenvolvimento do Nordeste em diversos aspectos e em várias áreas, uma das ações do referido Banco, além de desempenhar sua missão de instituição bancária, com suas funções econômico-financeiras, é a manutenção de centros culturais, o que o configura como um agente promotor de políticas culturais. Daí parte nossa problemática: de que modo a oferta de produtos e serviços do Centro Cultural Banco do Nordeste (sede Fortaleza) atende às políticas estabelecidas pelo Banco do Nordeste, visando à promoção do acesso à cultura? Há três Centros Culturais Banco do Nordeste, sendo dois no Ceará: o Centro Cultural Fortaleza e o Centro Cultural Cariri; o Centro Cultural Souza fica no estado da Paraíba. O locus da pesquisa é o Centro Cultural localizado em Fortaleza.

A investigação traz um breve histórico das políticas públicas culturais no Brasil e no

Nordeste e mostra a missão, os objetivos, o funcionamento e a atuação do Banco do Nordeste e dos seus Centros Culturais. Aborda conceitos de cultura, cultura popular, circularidade cultural, identidade cultural e marketing cultural. Procura estabelecer linhas de base quanto à avaliação dos centros culturais do Banco do Nordeste, visando subsidiar a sistematicidade de processos avaliativos futuros. Empreendeu-se uma breve análise histórica do processo de gestação e desenvolvimento do centro cultural em questão, realizada por meio de levantamento bibliográfico e documental, além de pesquisa de campo, com aplicação de questionários semiestruturados aos gestores do Centro Cultural, produtores culturais e usuários. Há três tipos de produtores culturais que atuam nos centros culturais em questão: funcionários do Banco do Nordeste, que se encarregam cada um de uma linguagem artística específica; os produtores independentes, que são contratados e estão subordinados a esses funcionários; e aqueles produtores que vencem editais para promover ações culturais nos espaços do centro cultural. Quanto aos usuários, empreendeu-se a coleta de dados através de uma amostragem por período, nas dependências do Centro Cultural Fortaleza. Os dados foram analisados por meio da técnica de análise de conteúdo proposta por Moraes (1999), que a divide em cinco etapas: preparação, seleção das unidades de

\* Doutorando em Ciência da Informação pela UNESP (Marília) e mestre em Avaliação de Políticas Públicas pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Professor do Departamento de Ciências da Informação da UFC. E-mail: hamilton.rt@ufc

análise, processo de categorização, descrição do conteúdo e interpretação do conteúdo.

Concluimos que alguns resultados alcançados corroboram estudos anteriores de autores como Dabul (2008), Furtado (1984) e Guimarães (2010), quanto aos objetivos de um centro cultural. Sobre as razões pelas quais as pessoas são atraídas a frequentar um centro cultural, reafirmamos os argumentos de Dabul (2008). Os argumentos de Botelho (2001) sobre a real necessidade de se conhecer a fundo o perfil e as demandas dos usuários de um centro cultural também foram por nós reafirmados.

Nossa pesquisa documental e a de campo apontaram a atuação multidisciplinar do Centro Cultural Fortaleza. Assim, podemos defender a eficiência desse centro cultural com base em Ohtake (2000), para quem a multidisciplinaridade é uma característica dos centros culturais eficientes. Defendemos também, apoiados em Leocádio, Parente e

Prado (2007), o positivo alcance da atuação do referido centro cultural, já que, para eles, o crescente número de visitantes de um centro cultural revela seu alcance em uma sociedade.

A análise dos dados apontou a direção de uma avaliação positiva da atuação do Centro Cultural Banco do Nordeste, sede Fortaleza, como local de produção, fruição e disseminação cultural por meio de produtos e serviços culturais que atendem às expectativas de gestores, produtores culturais e usuários, os quais o consideram como local que, além de promover lazer e entretenimento, pode provocar transformações socioculturais e contribuir para o desenvolvimento regional do Nordeste, mediante promoção do acesso à cultura.

**Palavras-chave:** Políticas públicas, políticas culturais, Avaliação, Centros culturais, Banco do Nordeste.

## Cultural Policies: Assessment of 'Banco do Nordeste' Cultural Center

The aim of the master's thesis was to evaluate 'Banco do Nordeste Cultural Center' in Fortaleza as a strategy of the bank's policy for promotion of the culture, since the cultural center is considered as a public locus of production, training, enjoyment and dissemination of cultural goods and services. 'Banco do Nordeste' is a public bank for regional development. The factor that distinguishes a development bank from other financial institutions is its mission: to help promote sustainable regional development in the region where it operates. Besides promoting the development of NE (Northeast of Brazil) in various aspects and in various areas and performing its mission as a bank, with its economic-financial functions, one of the actions of the bank is the maintenance of cultural centers, which sets it as a promoter

of cultural policies. The problematic origins at this point: How does the offer of products and services of Banco do Nordeste Cultural Center (headquarters Fortaleza) meet the policies established by Banco do Nordeste in order to promote access to culture? There are three Cultural Centers of Banco do Nordeste, two in Ceará: Fortaleza Cultural Center and Cariri Cultural Center; the third one, Souza Cultural Center is in the State of Paraíba. The locus of the research consisted of the Cultural Center in Fortaleza.

It presents a brief history of public cultural policies in Brazil and in the Northeast and shows the mission, objectives, operation and performance of Banco do Nordeste and its Cultural Centers. It discusses concepts of culture, popular culture, cultural circularity, cultural identity and cultural marketing. It

seeks to establish baselines for evaluating the cultural centers of Banco do Nordeste, aiming to support the system of future evaluation processes. We carried out a brief historical analysis of the process of creation and development of the cultural center in question, conducted through a literature and documentary review, as well as field research with semi-structured questionnaires to the managers of the Cultural Center, to the cultural producers and to the users. There are 3 types of cultural producers who work in the cultural centers concerned: employees of Banco do Nordeste, who are responsible for a specific art language; independent producers, who are hired and are subordinate to those employees and to those producers who win bids to promote cultural activities in the spaces of the cultural center. As for the users, the data collection was undertaken over a determined period in the Cultural Center of Fortaleza. Data were analyzed by content analysis approach proposed by Moraes (1999), who divides it into five stages: preparation, selection of units to be analyzed, categorization process, content description and interpretation of the content.

Our conclusion is that some results obtained corroborate previous studies by authors such as Dabul (2008), Furtado (1984) and Guimarães (2010), considering the objectives of a cultural center. About the reasons why people are attracted to attend a cultural center, we reinforce

the arguments of Dabul (2008). We also reaffirm the arguments provided by Botelho (2001) about the real need to know in depth the profile and needs of users of a cultural center.

Both our documentary research and the field research pointed to multidisciplinary action from Cultural Centre Fortaleza. Thus, we uphold the efficiency of this cultural center based on Ohtake (2000), for whom the multidisciplinary is a feature of the efficient cultural centers. We also support, backed by Leocádio, Parente and Prado (2007), the positive range of activities of this cultural center, since, for these authors, the growing number of visitors to a cultural center reveals its power in a society.

Analysis of data has pointed toward a positive evaluation of the performance of Banco do Nordeste Cultural Center, Fortaleza headquarters, as a place of production, enjoyment and cultural dissemination through cultural products and services that meet the expectations of managers, cultural producers and users, who consider it as a place that, in addition to promoting leisure and entertainment, may promote socio-cultural transformations and contribute to the regional development of the Northeast, by promoting access to culture.

**Keywords:** Public Policy, cultural policy, evaluation, cultural centers, Banco do Nordeste.

## Políticas Culturales: Evaluación del Centro Cultural Banco do Nordeste

El objetivo de la tesis fue evaluar el Centro Cultural Banco do Nordeste, en Fortaleza, como locus de la producción, la educación, el disfrute y la difusión de bienes y servicios culturales, como una estrategia política de la promoción cultural del Banco do Nordeste. El Banco do Nordeste es un banco público

de desarrollo regional, y lo que distingue un banco de desarrollo de otras instituciones financieras es su misión: contribuir para el desarrollo regional sustentable de la región donde actúa. Para promover el desarrollo de la región Nordeste, en diferentes aspectos y en áreas distintas, además de su misión

como empresa bancaria, con sus funciones económico-financieras, es responsable por el mantenimiento de los centros culturales, lo que lo coloca como un agente de promoción de políticas culturales. Con base en eso nos preguntamos: ¿en qué medida la oferta de productos y servicios del Centro Cultural Banco do Nordeste (Fortaleza) contempla las políticas establecidas por el Banco do Nordeste en cuanto al acceso a cultura?

Son tres los Centros Culturales Banco do Nordeste, dos de ellos en Ceará: el Centro Cultural Fortaleza y el Centro Cultural Cariri. Otro, el Centro Cultural Souza se ubica en el estado de Paraíba. Ya la investigación ocurrió en el Centro Cultural de Fortaleza.

La investigación presenta un breve análisis histórico de las políticas públicas culturales en Brasil y en el Nordeste, destacando la misión, los objetivos, lo funcionamiento y la actuación del Banco do Nordeste y sus Centros Culturales. Aborda los conceptos de cultura, cultura popular, circulación cultural, identidad cultural y marketing cultural. Intenta establecer líneas de base para la evaluación de los centros culturales del Banco do Nordeste, para orientar procesos evaluativos futuros. En primer lugar expone un breve análisis histórico

del proceso de formulación y desarrollo del dicho centro cultural, por medio de levantamiento bibliográfico y documental, además de trabajo de campo, aplicación de encuestas a los gestores del Centro Cultural, productores culturales y usuarios. Tres tipos de productores culturales actúan en los centros culturales: funcionarios del Banco do Nordeste, encargados cada uno de ellos de un lenguaje artística específica;

Además de los productores independientes, subordinados a los funcionarios del banco y los que ganan concursos de proyectos culturales para realizarlos en el centro cultural. Cuanto a los usuarios, se hizo una recolección de datos por muestra estadística, por período, en las instalaciones del Centro Cultural Fortaleza. A fin de realizar análisis y interpretación de los datos a través de la técnica de análisis de contenido (Moraes (1999)), seguimos cinco etapas: preparación, selección de las unidades de análisis, el proceso de categorización, descripción del contenido y su interpretación.

**Palabras clave:** políticas públicas, políticas culturales, evaluación, Centros Culturales, Banco do Nordeste.

## Politiques Culturelles: L'évaluation du Centre Culturel 'Banco do Nordeste'

L'objectif du mémoire était d'évaluer le Centre Culturel 'Banco do Nordeste' de Fortaleza, locus public de production, formation, jouissance et diffusion de biens et services culturels, comme une stratégie politique de la Banque pour la promotion de la culture. 'Banco do Nordeste' est une banque publique de développement régional. Le facteur qui distingue une banque de développement d'autres institutions financières est sa mission: aider à promouvoir le développement régional durable dans la région où elle opère. Au delà des fonctions

économiques et financières, la banque en question entretient des centres culturels pour promouvoir le développement du Nord-est en plusieurs aspects et domaines. Cette question est à l'origine de notre problématique : Comment l'offre de produits et de services du Centre Culturel 'Banco do Nordeste' (siège Fortaleza) répond-elle aux politiques établies par 'Banco do Nordeste' afin de promouvoir l'accès à la culture? Il existe trois centres culturels subventionnés par 'Banco do Nordeste', dont deux sont dans l'État de Ceará: le Centre culturel de

Fortaleza et le Centre culturel de Cariri; le troisième centre, à Souza, est dans l'État de Paraíba. Le locus de la recherche est le Centre culturel de Fortaleza.

Le mémoire présente un bref historique des politiques culturelles publiques au Brésil et dans le Nord-est et montre la mission, les objectifs, le fonctionnement et l'action de 'Banco do Nordeste' et ses centres culturels. On aborde les concepts de culture, culture populaire, circularité culturelle, identité culturelle et marketing culturel. On cherche à établir des bases de référence pour l'évaluation des centres culturels 'Banco do Nordeste', visant à soutenir la systématique de procédure des évaluations de l'avenir. On a fait une brève analyse historique du processus de création et de développement du centre culturel en question, réalisée à travers une revue documentaire et une revue de la littérature, ainsi que des recherches sur le terrain avec des questionnaires semi-structurés posés aux gestionnaires du centre Culturel, aux producteurs culturels et aux usagers. Il y a trois types de producteurs culturels qui travaillent dans les centres culturels concernés: les employés de 'Banco do Nordeste', qui sont responsables chacun pour un langage artistique spécifique ; les producteurs indépendants, qui sont engagés et sont subordonnés à ces employés ; et les producteurs qui réussissent aux sélections de promotion d'activités culturelles dans les espaces du Centre Culturel de Fortaleza. Pour ce qui est des utilisateurs, on en a recueilli des données sur une période déterminée dans les locaux du Centre Culturel Fortaleza. Les données ont été analysées par la technique de l'analyse du contenu proposé par Moraes (1999), qui divise l'analyse en cinq étapes: la préparation, la sélection des unités d'analyse, le processus de catégorisation, la description du contenu et l'interprétation du contenu.

On a conclu que certains résultats obtenus corroborent ce qu'avaient affirmé des études

antérieures réalisées par des auteurs comme Dabul (2008), Furtado (1984) et Guimarães (2010) sur les objectifs d'un centre culturel. En ce qui concerne les raisons pour lesquelles les gens sont attirés à fréquenter un centre culturel, on réaffirme les arguments de Dabul (2008). On réaffirme également les arguments de Botelho (2001) sur le besoin réel de connaître en profondeur le profil et les besoins des usagers d'un centre culturel.

La recherche documentaire et sur le terrain ont souligné l'aspect multidisciplinaire du Centre Culturel de Fortaleza. Ainsi, on peut confirmer l'efficacité de ce centre culturel basé sur Ohtake (2000), qui voit la pluridisciplinarité comme une caractéristique des centres culturels efficaces. Enfin, on renforce la gamme positive des activités de ce centre culturel en s'appuyant sur Leocádio, Parente et Prado (2007), puisque, pour eux, le nombre croissant de visiteurs d'un centre culturel révèle son pouvoir dans une société.

**Mots clés:** politiques publiques, politique culturelle, évaluation, centres culturels, Banco do Nordeste.

## Referências bibliográficas

- BOTELHO, I. Dimensões da cultura e políticas públicas. *São Paulo em Perspectiva*, v. 15, n. 2, abr./jun. 2001. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392001000200011&script=sci\\_arttext&tlng=en](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392001000200011&script=sci_arttext&tlng=en)>. Acesso em: 15 set. 2010.
- DABUL, L. Museus de grandes novidades: centros culturais e seu público. *Horizontes Antropológicos*, ano 14, n. 29, p. 257-278, jan./jun. 2008.
- FURTADO, C. *Cultura e desenvolvimento em época de crise*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.
- GUIMARÃES, C. R. L. Política cultural e cidade: Secretaria Municipal de Cultura e Fundação Municipal de Cultura em Belo Horizonte (MG) – 1993-2000. 162 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.
- LEOCÁDIO, A.; PARENTE, E. S.; PRADO, K. P. L. A. *Avaliação de políticas públicas culturais para a população de baixa renda e Gesta*, v. 3, n. 4, p. 53-76, out./dez. 2007.
- MORAES, R. Análise de conteúdo. *Revista Educação*, v. 22, n. 37, p. 7-32, 1999.
- OHTAKE, R. Os novos monumentos das metrópoles. *São Paulo em Perspectiva*, v. 14, n. 4, out./dez. 2000. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-8392000000400013](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-8392000000400013)>. Acesso em: 8 jul. 2011

## Notas

- 1 Resumo expandido da Dissertação do primeiro autor defendida no Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas (MAPP) da Universidade Federal do Ceará em junho de 2012.
- 2 Bancos de desenvolvimento são bancos especializados no financiamento parcial da formação de capital fixo (e, em alguns casos, capital de trabalho permanente) demandado por projetos de desenvolvimento econômico e social.

# REVISTA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

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

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

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

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

## INSTRUÇÕES AOS AUTORES

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

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

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

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

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

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

os instrumentos, técnicas e estratégias metodológicas que embasaram a pesquisa. Máximo de 15 páginas.

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

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

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

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

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

diferentes interesses afetados, positiva ou negativamente, por políticas e programas específicos.

### **Avaliação dos manuscritos**

Os manuscritos a serem avaliados devem ser enviados ao periódico exclusivamente via correio eletrônico para o seguinte endereço: public.mapp@ufc.br. Em arquivo à parte devem ser indicados o título do trabalho, nome dos autores, sua titulação máxima e sua posição na instituição em que trabalham, bem como endereço completo e e-mail para contato. Concomitantemente, digitalizados ou por via postal, os autores devem enviar: ofício dirigido ao Editor solicitando a apreciação do manuscrito pela equipe do periódico; autorização para sua publicação, documento este que deve ser assinado por todos os autores. O endereço para envio postal do material complementar é:

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ; MESTRADO EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS; REVISTA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS; RUA MARECHAL DEODORO, 750 - BENFICA/QUADRA FACED; CEP 60 020-060 FORTALEZA-CE. Em caso do envio do material digitalizado, o mesmo deve ser encaminhado pelo e-mail: public.mapp@ufc.br.

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. Junto com o arquivo do artigo, os pareceristas recebem por via eletrônica também arquivo do Instrumento de Avaliação e das Normas de Publicação do periódico, tendo até 20 dias para emitir parecer conclusivo, indicando ou não o manuscrito para publicação. De posse do parecer conclusivo, o Editor o analisa em relação ao mérito encontrado e em seguida encaminha aos autores o parecer de aceitação da publicação, de necessidade de reformulação ou de recusa justificada do artigo. Os autores devem processar as modificações no texto ou elaborar justificativa quando da não aceitação de algumas delas. Somente após aprovação final por parte dos pareceristas e dos Editores é que os manuscritos

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

### **Da apresentação dos manuscritos**

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

A preparação do texto deverá atender a estrutura seguinte:

*Título:* deve ser apresentado justificado, em caixa alta apenas a primeira letra, negrito e nos idiomas português, inglês, espanhol e francês; deverá ser conciso, com no máximo 12 palavras, porém informativo. Em nota de rodapé indicar a agência de fomento, se for o caso e, também, se o artigo faz parte de Relatório de Pesquisa, Tese, Dissertação ou Monografia de Final de Curso, entre outras.

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

*Resumo e descritores:* em português, inglês, espanhol e francês, devem caber na primeira página do trabalho; digitados em espaço simples, com até 150 palavras; para os artigos originais a redação deve obrigatoriamente incluir elementos da problematização, objetivos, métodos, resultados e conclusão. Após o resumo devem ser apontados de 3 a 5 descritores ou palavras-chave que servirão para indexação dos trabalhos. Na primeira página apresentar seqüencialmente 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. As citações no texto devem atender as Normas da ABNT, mas 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, seqüencialmente. 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, mas 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 serviços 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:

ARENDRT, 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.

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

Editores



