Agenda Social.
Revista do PPGPS | UENF.

Volume.3 Número.2, mai-ago/2009
ISSN 1981-9862

Sumário

Redução do impacto das cheias pelo manejo das águas na planície fluviomarinha do Norte Fluminense

Arthur Soffiati **[1-33]**

Perfil educacional e fundiário do setor agrícola brasileiro

Marlon Gomes Ney
Paulo Marcelo de Souza
Niraldo José Ponciano **[34-56]**

As missões nas organizações não-governamentais

Marina Félix de Melo **[57-77]**

A Lei 10.639/03: da luta política à implementação

Ana Carolina Moura
Maria Lúcia de Santana Braga
Eliana Veras Soares **[78-120]**

Assistência social e pedagógica no ideário da educação pública em tempo integral

Rejane Honório de Sant'Anna **[121-140]**

Redução do impacto das cheias pelo manejo das águas na planície fluviomarinha do Norte Fluminense.

Bearing down the impact of overflows through the handling of pluvial waters in the fluviomarine plains of the northern state of Rio de Janeiro.

Arthur Soffiati
Doutor em História Social com concentração em História Ambiental,
Professor do Instituto de Ciências da Sociedade e Desenvolvimento Regional da
Universidade Federal Fluminense – Campos.
as-netto@uol.com.br

RESUMO: O presente artigo examina o sistema natural de retenção de águas pluviais na parte continental da região norte-noroeste fluminense e de drenagem para o mar. Analisa as intervenções antrópicas efetuadas a partir de 1688, com a abertura da Vala do Furado, até chegar à estrutura atual, construída pelo Departamento Nacional de Obras e Saneamento, passando pelo plano de Marcelino Ramos da Silva e concentrando-se no plano de Francisco Saturnino Rodrigues de Brito, considerado aqui o mais completo de todos. Por fim, aponta soluções estruturais para atenuar o impacto das cheias, conferindo-lhes uma dimensão ecológica.

Palavras-chave: cheias, drenagem, ambiente.

ABSTRACT: The present article examines the natural system of retention of pluvial waters in the continental area of the Northern State of Rio de Janeiro and the draining of waters into the sea. It analyses the anthropic interventions since 1688, with the opening of the *Vala do Furado*, built by the National Department of Workmanships and Sanitation (DNOS), reconstructed by Marcelino Ramos da Silva and then focusing on Francisco Saturnino Rodrigues de Brito's improvement, which is considered the most thoroughly relevant. Finally it brings up structural solutions to weaken the impact of overflows, granting them an ecological dimension.

Key words: overflows, draining, environment.

... o homem quer lutar, quer ocupar, defender, valorizar a sua propriedade em lugar de mudar-se para as localidades não sujeitas às calamidades, as quais ainda sobram no Planeta. Os campistas (...) devem ficar avisados de que não se lhes pode oferecer a segurança absoluta, e sim relativa, nas obras que se fizerem, sujeitas que ficarão às ameaças das enchentes maiores. Será preciso também não esquecer que geralmente os leitos dos rios se vão aterrando e que o mesmo volume de água atingirá o nível mais alto quando existam diques marginais impedindo a inundação compensadora; se esta sobre-elevação progressiva atingir o coroamento do dique e se não acudir a tempo, dar-se-á o desastre (...) Nesses últimos anos o mal das cheias não respeitou os países em que a luta contra ela tem sido mais persistente, os estudos têm sido mais completos e as obras mais valiosas. Na Holanda e na Itália rompem-se diques; nos Estados Unidos da América do Norte, às enchentes, abrem-se enormes brechas nos diques e a água se derrama por vastíssimas regiões habitadas e plantadas (uma delas de canaviais), causando colossais prejuízos. Parecia que lá o homem se tornara senhor do Mississipi; o rio nos seus caprichos não respeitou doutrinas, fórmulas, previsões e obras de defesa. Vão recomeçar, com maior resignação e menor orgulho técnico. (Francisco Saturnino Rodrigues de Brito, 1929).

Estrutura e dinâmica originais das sub-bacias do Rio Paraíba do Sul e da Lagoa Feia

A maioria dos estudiosos, pesquisadores e técnicos considera a Lagoa Feia como centro de uma bacia hídrica que, à montante, recebe águas do Rio Imbé, coletor dos rios que descem da Serra do Mar em sua vertente atlântica (como os Rios do Norte, Opinião e Mocotó), do

Rio Urubu (no passado, provavelmente o último afluente do Rio Imbé), da Lagoa de Cima e de seus pequenos tributários, do Rio Preto, com se afluente Rio Bela Joana, do Rio Ururaí, que liga as Lagoas de Cima e Feia, dos rios da Prata e Macabu, que desembocam no setor noroeste da Lagoa Feia, e toda a rede de escoamento da bacia para o mar, outrora constituída de cinco grandes distributários (Rios Castanheta, da Onça, Novo do Colégio, Barro Vermelho e Velho) que se reuniam no Rio Iguaçu, a acompanhar a crista praial e desembocar no Oceano Atlântico, na chamada Barra do Canzoza. Nas cheias extraordinárias, a força das águas rompia o cordão arenoso na altura da Lagoa de São Miguel e da Lagoa do Lagamar, esta chamada de Barra Velha. Assim, o sistema encontrava seus próprios caminhos naturais para escoamento de excedente hídrico.

Há testemunhos deixados por observadores no passado. O cartógrafo Henrique Luiz de Niemeyer Bellegarde escreve, em 1837:

> Não tem esta lagoa [Feia] saída constante para o Oceano, mas sim alguns rios por onde se esgota, e que reunindo-se ao Sul do Cabo de S. Tomé rompem naturalmente nos tempos de grandes cheias, a barra chamada do Furado; e são os rios: o da Onça, o Novo do Colégio, o da Castanheta, o do Barro Vermelho, e o do Iguaçu. Como o cômoro de areias próximo ao mar, e os ventos reinantes, muitas vezes conspiram para obstar a saída das águas, acontece que, rodeando estas então pelo interior do cômoro, vão formar ao Norte do citado Cabo a Lagoa Iguaçu, que abre para o Oceano a barra denominada Canzonga, e deixa descobertos os rios e extensos pastos (BELLEGARDE, 1837, 12).

O autor já está incluindo o Córrego do Furado, aberto pelo Capitão José de Barcelos Machado em 1688. A reconstituição da estrutura e da dinâmica originais do sistema de escoamento d'água para o mar da sub-bacia da Lagoa Feia está representada em mapa a seguir.

Estrutura e dinâmica do sistema original de escoamento da sub-bacia da Lagoa Feia para o mar. Reconstituição do autor sobre mapa de Alberto Ribeiro Lamego datado de 1954.

1- Lagoa da Ribeira
2- Lagoa do Luciano
3- Lagoa de Dentro
4- Ilha dos Pássaros
5- Córrego do Major
6- Rio do
7- Rio Velho
8- Rio Barro Vermelho
9- Rio Novo do Colégio
10- Rio da Onça
11- Rio Caxexa
12- Barra Velha (Lagoa do Lagamar)
13- Rio Iguaçu
14- Rio Doce

Como a formação do sistema da Lagoa Feia, pelo menos a partir do Rio Ururaí, ocorreu nos últimos 5.000 anos, numa planície aluvial e de restinga tendo como principal construtor o Rio Paraíba do Sul, tanto a lagoa quanto o rio ligam-se intrinsecamente. Não se pode conceber qualquer um dos dois isoladamente. As águas do Rio Paraíba do Sul correm para o sistema Lagoa Feia pela superfície e pelo subterrâneo. Na época das cheias, os transbordamentos do rio pela margem direita corriam para o complexo da lagoa

superficialmente, sobretudo pela via do Rio Doce e do Córrego do Cula, o primeiro assinalado no mapa acima. Pelo lençol freático, a ligação era permanente. Já em 1819, José Carneiro da Silva, um leigo, notava esta ligação:

> Em suas margens [do Rio Paraíba do Sul] existem magníficas fazendas e devido à porosidade do terreno e a influência de suas águas se estende muito e é natural que existam correntes e mesmo canais subterrâneos que comuniquem as águas do rio com as de lagoas e riachos distantes (SILVA, 1819).

O Major Bellegarde segue-lhe os passos, depois de experiências comprobatórias:

> ...a pensar, com o sensato Autor da *Memória Topográfica e Histórica de Campos* [José Carneiro da Silva], que semelhante fenômeno é devido a grandes filtrações, e a ocultos canais, que absorvem, e derivam grande parte de suas águas; ao menos muitos fatos concorrem para fortificar esta opinião(BELLEGARDE, 1837, 12).

No século XX, o grande engenheiro sanitarista Francisco Saturnino Rodrigues de Brito confirma a ligação entre o rio e a lagoa:

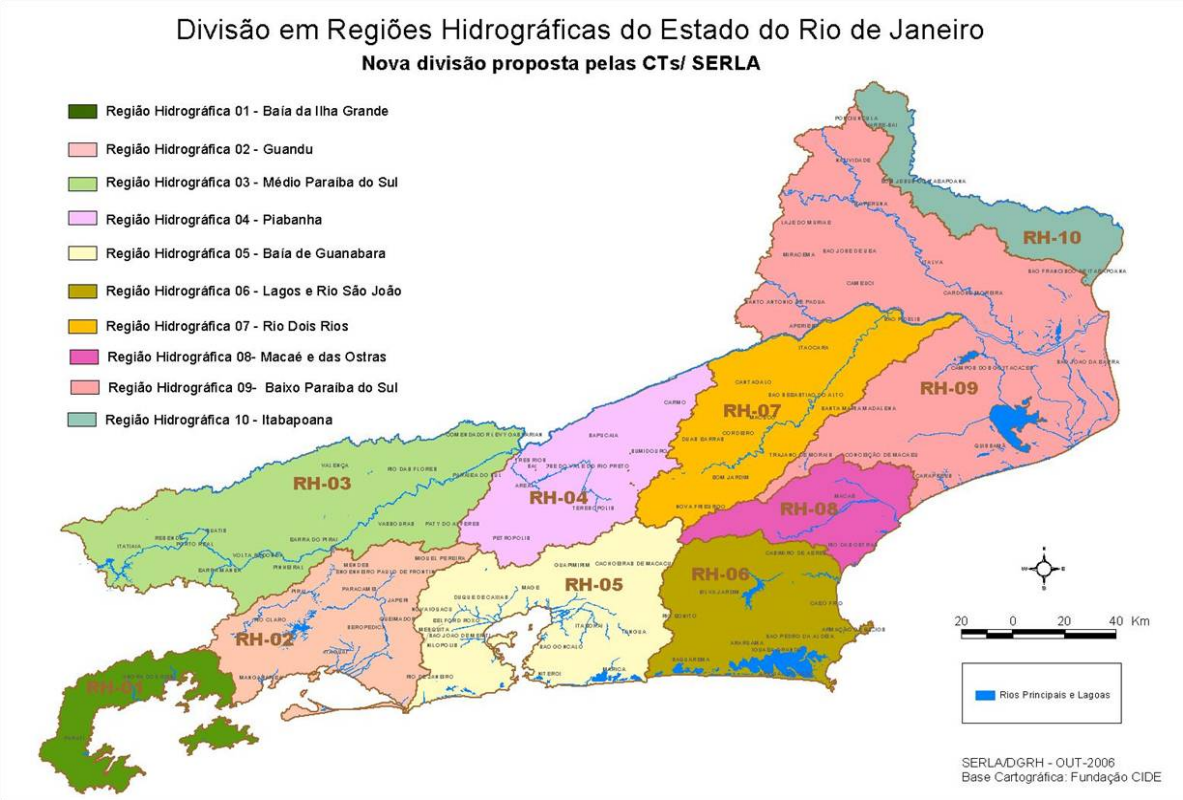
> ... é (...) natural que depois do rio sair da região montanhosa (em Itereré), uma parte de suas águas corra subterraneamente, alimentando o grande lençol aluviano da planície formada pelo próprio rio em colaboração com mananciais menores e com o oceano; este lençol desce para a bacia da lagoa Feia e para o mar [como suspeitavam Aires de Casal e o major Bellegarde](BRITO, 1944, 279).

Finalmente, a Engenharia Gallioli, empresa contratada pelo Departamento Nacional de Obras e Saneamento (DNOS), conclui que

> ... ficou comprovada a sistemática correspondência entre as variações dos níveis do rio Paraíba e da lagoa Feia e, ainda, o fato, quase inexplicável, de que, durante os longos períodos de estiagem, a lagoa Feia, não se resseca, embora as contribuições dos cursos d'água acima citados [rios Ururaí e Macabu, principalmente], tomados em conjunto, fiquem então reduzidos a uma descarga insignificante, da ordem de 7 m^3/s. Note-se que

> a lagoa perde por evaporação uma descarga média aproximada de 8 m^3/s (...) pode-se admitir que existe uma comunicação subterrânea entre o rio Paraíba e a lagoa Feia (GALLIOLI, 1969, 120).

Eis porque consideramos que o Rio Paraíba do Sul, no seu curso final, depois de Itereré, não pode ser entendido isoladamente, pois se trata de um trecho recentemente construído de forma íntima com o sistema da Lagoa Feia. Daí, considerarmos o estirão do Paraíba do Sul entre Itereré e o estuário como uma sub-bacia e o sistema Lagoa Feia como outra sub-bacia, formando as duas a Bacia do baixo Paraíba. Este argumento levou o Conselho Estadual dos Recursos Hídricos a reunir as duas sub-bacias numa só Região Hidrográfica, a de número IX, como ilustra o mapa abaixo:



Intervenções antrópicas na sub-bacia da Lagoa Feia

A primeira grande interferência humana no sistema de escoamento de água da sub-bacia da Lagoa Feia para o mar foi executada pelo Capitão José de Barcellos Machado, em 1688. Proprietário do grande Morgado de Capivari, cuja primeira sede situava-se na atual Barra do Furado, Machado, um dos herdeiros dos Sete Capitães, que iniciaram a colonização européia de forma contínua do que seria mais tarde a região norte-noroeste fluminense, observou que a rede hídrica a drenar as águas do sistema Lagoa Feia para o Oceano Atlântico permitia um defluxo muito lento, ao mesmo tempo em que passava muito próxima do mar antes de chegar à barra do Rio Iguaçu. Assim, concebeu o capitão um canal rasgando a crista da praia para acelerar a drenagem de suas terras. Nasceram, deste modo, a Vala do Furado e a Barra do Furado. Quando as águas das chuvas alcançavam um nível extraordinário, outra vala era aberta derivando da Vala do Furado e chegando ao mar na Lagoa de São Miguel.

No entanto, a energia oceânica é tão forte na altura das barras da Vala do Furado e da Vala de São Miguel que, em pouco tempo, o mar as tapava com areia. Conquanto mais lento, o caminho do Rio Iguaçu continuava sendo o mais seguro, visto que sua barra ficava após o Cabo de São Tomé, onde a curva do acidente geográfico diminuía a força do mar. Seja como for, a abertura da Vala e da Barra do Furado marcou época. Pelo mapa a seguir, pode-se verificar a mudança.

Nos séculos XVII e XVIII, a ordem religiosa dos jesuítas, grande proprietária de terras e instalada na sede da Fazenda do Colégio, empregou seus escravos na limpeza dos cursos naturais de água, em benefício de todos, e talvez tenha aberto o Rio Novo do Colégio, hoje conhecido apenas por Rio Novo. Com sua expulsão do Império Colonial Português, a rede hídrica da sub-bacia da Lagoa Feia ficou abandonada. D. João promoveu algumas limpezas de córregos a pedido de proprietários. No entanto, foi preciso esperar até o fim do século XIX para que se promovesse nova grande intervenção antrópica no sistema. A segunda revolução industrial expressou-se, na região, pela substituição dos antigos engenhos movidos à energia animal ou humana dos escravos pelos engenhos centrais e usinas, movidos a vapor. Houve necessidade de ampliar as terras agricultáveis para o plantio de cana e, para tanto, o governo republicano criou a comissão de Estudos e Saneamento da Baixada, que acabou sob direção do engenheiro Marcelino Ramos da Silva.

Na primeira medição em sistemas modernos, Ramos da Silva atribui à Lagoa Feia, sem contar com as Lagoas da Ribeira e do Luciano, a superfície de 370 km^2 para ela no período de estiagem. Para drenar as águas excedentes, ele idealizou um canal entre o ponto mais próximo da lagoa ao mar. Este canal partia da extremidade sul da lagoa, no Saco da Farinha Seca ou Enseada do Tatu, e atingia o oceano Atlântico. Recebeu o nome de Canal de Jagoroaba – por cruzar a Lagoa de Jagoroaba – ou de Ubatuba.

Esta foi a segunda grande intervenção antrópica na Lagoa Feia, como demonstra o mapa a seguir:

Estrutura e dinâmica do sistema de escoamento da sub-bacia da Lagoa Feia para o mar com o acréscimo do Canal de Ubatuba ou de Jagoroaba. Reconstituição do autor sobre o mapa de Alberto Ribeiro Lamego datado de 1954. A – Canal de Jagoroaba ou de Ubatuba, aberto entre 1894 e 1898 por iniciativa do engenheiro Marcelino Ramos da Silva.

Em famoso estudo de 1903, o respeitado engenheiro campista Francisco Saturnino Rodrigues de Brito criticou, com muita propriedade técnica, o Canal de Jagoroaba como solução para o escoamento das águas de chuvas e de cheias da Lagoa Feia para o mar. Segundo suas observações, o defluxo das águas das chuvas, fosse na própria sub-bacia da lagoa ou na sub-bacia do Paraíba do Sul, para o mar, era mais eficiente e mais barato pelos sistemas naturais e pela Vala do Furado do que pelo Canal de Jagoroaba. Ele observa, depois de minudente análise dos relatórios da Comissão de Estudos e Saneamento da Baixada redigidos pelo próprio Marcelino Ramos da Silva, que

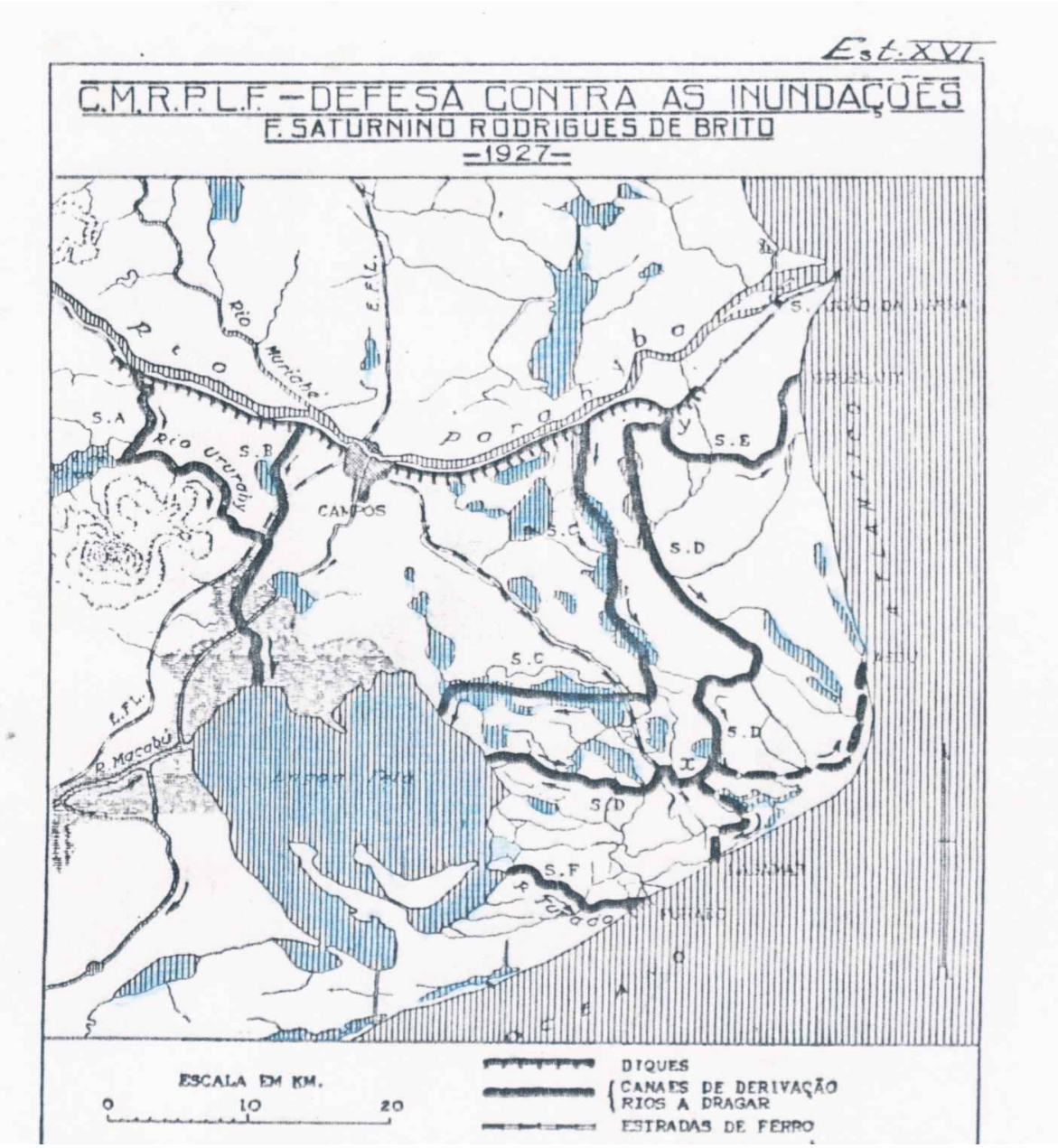
> ... provado por argumentos colhidos dos Relatórios da Comissão o enérgico efeito da *solução antiga* [escoamento das águas pluviais pelo sistema natural existente associado à

> Vala do Furado] e verificado o seu pequeno custo, forçoso é reconhecer o erro representado pela execução do canal Jagoroaba e pela sua projetada ampliação. Fica também patente que só por lastimável desleixo dos proprietários continuam os seus terrenos submersos; a união de esforços para debelar o mal comum, seguindo o salutar exemplo dos antepassados, substituiria com vantagem a intervenção descuidada, morosa e inconstante, caríssima da técnica oficial (BRITO, 1943).

A busca de um sistema que centralizasse a drenagem da Lagoa Feia para o mar continuou. O próprio Suturnino de Brito, num segundo estudo sobre o saneamento da planície fluviomarinha do norte fluminense, concebeu um sistema complexo que tinha por centro um canal ligando a Lagoa Feia ao mar, no local onde hoje se estende o Canal da Flecha. Porém, ele idealizou um canal de 100 metros de largura dividido em dez canais, explicando que

> As areias que o mar vier a depositar no canal da barra serão facilmente removidas pelo jato de água obtido de uma bomba com canalização de 4" ao longo do passadiço, com tomadas para as derivações. A divisão do grande canal de 100 m em 10 canais facilita sobremaneira a ação de desmonte das areias (BRITO, 1943, 356)

Além deste grande canal, Saturnino de Brito propôs a ligação do Rio Paraíba à Lagoa Feia por quatro canais, além do já existente Canal Campos-Macaé. Do canal mais próximo à costa, partiriam três canais em direção ao mar: um para a Lagoa de Gruçaí, outro para a Lagoa do Açu e o terceiro para a Lagoa do Lagamar. Com estes três canais, o engenheiro pretendia apenas aproveitar as linhas naturais de drenagem que foram abandonadas e mudadas por ação antrópica. Por mais intervencionista que fosse Saturnino de Brito, ele não esquecia a contribuição da natureza. Seu plano é ilustrado pelo mapa a seguir:


Est. XVI.
C.M.R.P.L.F. – DEFESA CONTRA AS INUNDAÇÕES
F. SATURNINO RODRIGUES DE BRITO
–1927–
Rio Muriahé
E.F.L.
Rio Paraíba
S.A
Rio Ururahy
S.B
CAMPOS
S.C
S.D
S.E
S.F
R. Macabú
R. Tocoy
ESCALA EM KM.
0
10
20
DIQUES
CANAES DE DERIVAÇÃO
RIOS A DRAGAR
ESTRADAS DE FERRO

Com este grande projeto, o sanitarista pensava mais nas cheias da sub-bacia do Rio Paraíba do Sul que nas cheias da sub-bacia da Lagoa Feia. Esta segunda funcionaria como uma área de escape para as águas extraordinárias do Paraíba do Sul. Sucede que, agora, devemos enfrentar dois problemas: as cheias da sub-bacia da Lagoa Feia, que podem ocorrer independentemente, como em novembro e dezembro de 2008; e as cheias da sub-bacia do baixo Paraíba do Sul, bastante dependentes das chuvas nos Estados de São Paulo e Minas Gerais. Mais ainda: da conjugação das duas.

Com a entrada em cena do Departamento Nacional de Obras e Saneamento, acabou por prevalecer uma solução que combinava as propostas dos engenheiros Candido Borges, Lucas Bicalho e Francisco Saturnino Rodrigues de Brito.

Candido Borges, ao assumir a chefia da Comissão do Canal de Macaé a Campos, em 1920, concebeu um projeto que, à época, parecia absurdo: a dragagem dos Rios Ururaí e Macabu, prolongando seus leitos por meio de canais submersos na Lagoa Feia. O Rio Caxexa, um dos distributários da Lagoa Feia, seria retilinizado e a Barra do Furado seria revestida lateralmente, avançando 150 metros mar adentro por meio de dois molhes. Para evitar a entrada da língua salina, prejudicial à agropecuária, uma comporta seria instalada na Lagoa do Furado(BRITO: 1943, 284). Esta foi a proposta que mais se aproximou da implantada pelo Departamento Nacional de Obras e Saneamento, a partir de 1940, na Lagoa Feia.

Chefe da Comissão de Estudos e Obras contra as Inundações da Lagoa Feia e Campos de Santa Cruz, o engenheiro Lucas Bicalho concluiu que a influência das marés alcançava apenas a metade sul dos desaguadouros da Lagoa Feia (BRITO: 1943, 289). Uma de suas

propostas foi a centralização dos defluentes da lagoa num único canal, na linha de menor percurso, com capacidade suficiente para extravasar o excedente hídrico. Poderia ser o canal de Jagoroaba, que, em sua opinião, só malogrou por ter sido subdimensionado (BRITO, 1943, 290).

O mais abrangente e consistente projeto foi elaborado por Francisco Saturnino Rodrigues de Brito, entre 1925 e 1929, como exposto acima. Mesmo assim, o quadro complexo de drenagem da planície fluviomarinha levantava dúvidas hoje esquecidas por estudiosos, pesquisadores, técnicos e empresários. Tanto Saturnino de Brito quanto Alberto Ribeiro Lamego eram ardorosos defensores do domínio da natureza pelo ser humano, mas desconfiavam de suas posições. Lamego foi um entusiasta da ação da Comissão de Saneamento da Baixada Fluminense e do Departamento Nacional de Obras e Saneamento. No entanto, ele considera as restingas um obstáculo imenso para a drenagem das águas continentais para o mar:

> Uma das resultantes do dinamismo das restingas é o entupimento da foz dos rios que são compelidos a acompanhá-las, marginando o mar a poucos metros até que uma barreira de pedra se apresente. Aí, as águas rompendo para o mar são ainda apertadas pela pressão constante da língua de areia (...) Outras vezes, o rio represado pela restinga, alastra-se pelo leito maior do baixo curso até que a pressão das águas rompa a própria restinga. Tal é o caso, entre outros, do Açu e do Furado em Campos" (LAMEGO, 1940, 19).

Estudioso da formação geológica da Planície dos Goitacases, Lamego mostra como a maior restinga da região norte fluminense se estreita a partir do Cabo de São Tomé, transformando-se num simples cômoro que se alarga novamente depois de Barra do Furado, na restinga de Jurubatiba. "Este 'cômoro' – explica ele – é uma barreira de areia que

protege do mar a planície da Boa Vista e do Furado na qual meandram os rios do velho delta do Paraíba"(LAMEGO: 1940, 34). Por este prisma, a restinga é uma barreira a proteger a planície a favor da economia, inclusive. Mas ele conclui como seria perdida a luta contra as lagoas e os brejos, caso não se travasse uma batalha sem trégua contra as restingas, ainda reconhecendo a força da natureza, porquanto a

> A restinga protege danificando, pois o pequeno desnível das planícies litorâneas para o escoamento das águas, é agravado pela muralha de areia que dificulta e mesmo impede a sua saída livre para o mar (...) o problema do Saneamento da Baixada não depende, para a sua solução, unicamente de drenamento de brejos, rios e córregos obstruídos. Para uma solução permanente há um fator primordial que deve ser considerado. *É a luta contra o mar* (...) Na região de Campos, qualquer trabalho que venha a ser executado para firmar a entrada das águas no oceano, pela sua própria natureza de fator resistente numa costa rasa e desprotegida, tornar-se-á um ponto de apoio para a formação de novas restingas, que virão se antepor ao trabalho do homem (...) A limpeza dos cursos d'água e o exaguamento dos brejos melhoram consideravelmente as regiões alagadas, mas toda essa obra gigantesca será sempre provisória, caso o despejo para o Atlântico não seja livre e permanente (...) A luta contra a restinga é a fase final do saneamento. Tecnicamente é a nosso ver a mais difícil (...) De acordo com o próprio mecanismo de formação das fitas de areia, os molhes que virão a ser dispendiosamente construídos, sobretudo nas praias ermas dos litorais do norte isentos de rochas, servirão de pontos de amarração para que novas restingas venham se formando, afastando ao mesmo tempo as correntes litorâneas, que mais ao largo irão depositando outras barragens paralelas nos mares. E, a não ser que uma certa impetuosidade das águas escoadas seja permanentemente mantida na embocadura, os próprios molhes serão incorporados ao continente em pouco tempo, e totalmente soterrados."(LAMEGO, 1940, 42-43). (Itálico no original).

Para a empresa de domesticar a natureza, a fim de sujeitá-la a uma economia mercantil, a planície fluviomarinha lançava dois desafios. De um lado, não bastava escoar o que se considerava excedente hídrico de um rio para outro ou para lagoas por meio de canais. Era necessário despejar este excedente no mar e, para tanto, impunha-se rasgar as restingas, que

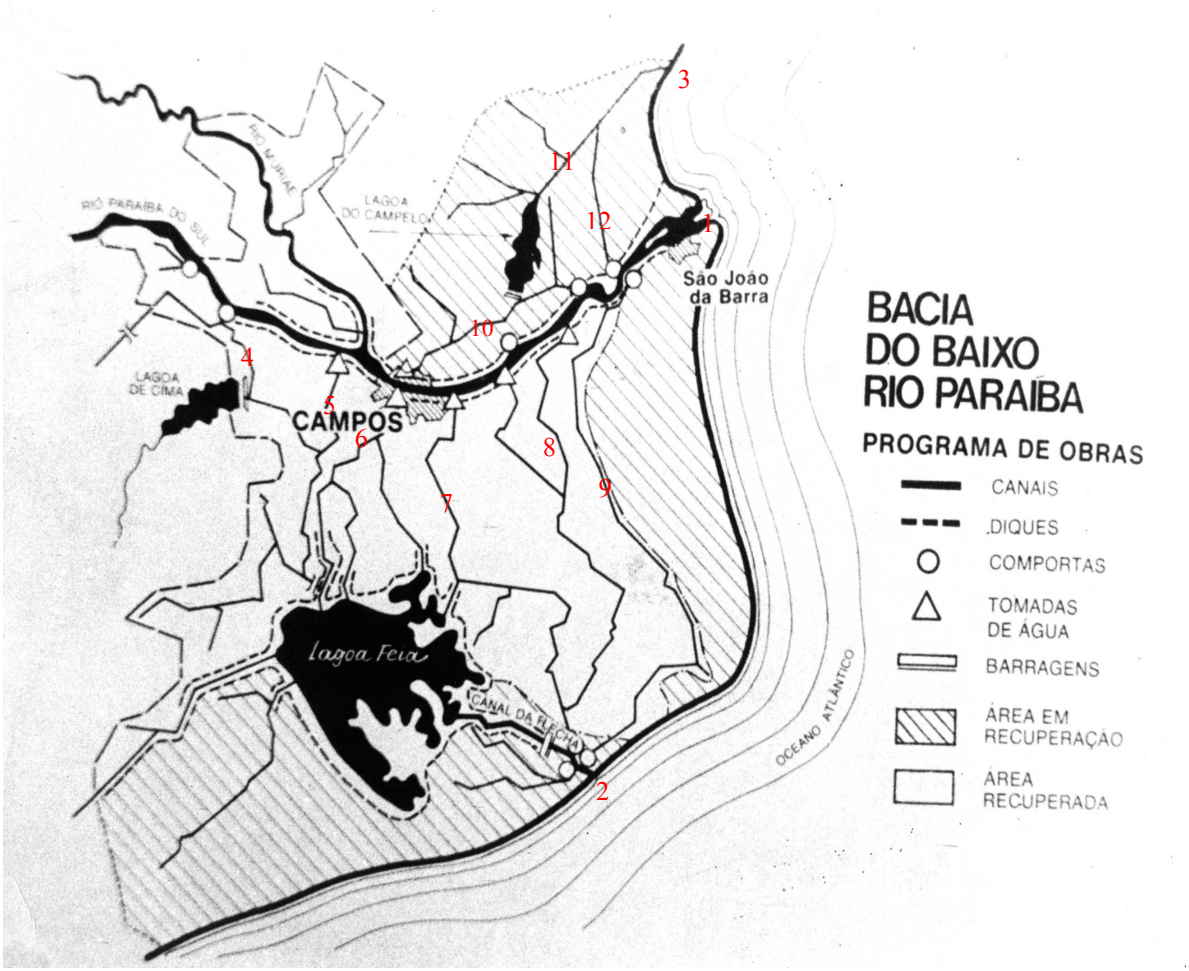
tendiam a bloquear os desaguadouros dos rios que a formaram atuando como espigão hidráulico. De outro, qualquer prolongamento de leito fluvial mar adentro funcionava como espigão rígido a reter areia do lado de onde provinha a corrente marinha predominante e a erodir a costa do outro lado, até que, atingindo a ponta do espigão, a areia tornasse a correr de um lado para o outro, vedando a foz prolongada, criando um acréscimo de continente e nivelando a praia. O Rio Paraíba do Sul aparecia como um grande mestre. Ele funcionou como um espigão líquido, retendo areia ao sul e depositando sedimentos ao norte. Sua barra mantinha-se aberta graças à luta infatigável do jato de água doce contra as ondas marinhas.

Não assim as lagoas de Gruçaí, de Iquipari, do Açu, Preta, do Paulista, de Carapebus, Comprida e de Cabiúnas, todas elas antigos rios ou braços de rio. Não assim também a Barra do Furado. Se a força de tais lagoas permitiu que, em épocas remotas, sua barra se mantivesse permanentemente aberta, o aumento da potência marinha ou o enfraquecimento da pressão fluvial, seja por razões naturais ou antrópicas ou ambas, resultou na sua vedação. Em tempos de águas, seu corpo se avolumava e, desafiando o mar, forçava a abertura da barra. Passado o ímpeto, o mar restabelecia seu domínio. Por tangenciar perpendicularmente a costa num ponto de alta energia marinha, o Rio do Furado só conseguia manter sua barra aberta à força de braços humanos, mesmo assim por curto tempo. O prolongamento de sua foz por meio de molhes de pedra foi um verdadeiro desastre do ponto de vista ambiental e da engenharia.

Hildebrando de Araujo Góes, um dos fundadores da Comissão de Saneamento da Baixada Fluminense e do Departamento Nacional de Obras e Saneamento, criados pelo governo federal em 1933 e em 1940, respectivamente, condenou os planos de Candido Borges e de

Lucas Bicalho, exaltando o projeto de Saturnino de Brito (GÓES, 1934). Tudo parecia indicar que os estudos efetuados por este seriam aplicados pela Comissão e depois pelo DNOS. No entanto, o DNOS oscilou entre os três engenheiros, acabando por executar uma obra híbrida. De Saturnino de Brito, tomou a idéia dos diques no trecho de planície do Paraíba do Sul e dos canais ligando este rio à bacia da Lagoa Feia. De Lucas Bicalho, incorporou a proposta de centralizar os defluentes da Lagoa Feia num único canal, mas não no ponto em que ela mais se aproxima da costa e sim em Barra do Furado. De Candido Borges, colheu a idéia de ligar os desaguadouros dos rios Macabu e Ururaí por um canal submerso rasgado no leito da lagoa Feia até um canal central que avançasse mar adentro.

Assim, foram construídos o Canal da Flecha, entre 1942 e 1949, os canais submersos em forma de tridente no leito da Lagoa Feia (que não chegaram a ser concluídos pela resistência dos pescadores) no fim da década de 1970 e os dois molhes prolongando a foz do Canal da Flecha mar adentro na década de 1980. Depois de 20 anos, ficou claro que o sistema simplifica a complexidade dos ecossistemas, expõe comunidades humanas a risco e afeta a economia, que tanto o defende. Observe-se o mapa a seguir, retratando o sistema criado pelo DNOS:



LEGENDA

1- Foz do Rio Paraíba do Sul
2- Foz do Canal da Flecha
3- Foz do Canal Engenheiro Antonio Resende
4- Canal de Itereré
5- Canal de Cacomanga
6- Canal Campos-Macaé
7- Canal de Coqueiros
8- Canal de São Bento
9- Canal do Quitingute
10- Canal do Vigário
11- Canal Engenheiro Antonio Resende
12- Canal de Cacimbas

O projeto simplificador e reducionista executado pelo DNOS tenta ajustar a natureza aos desígnios da técnica. Existem apenas três defluentes para o mar: 1 - A foz natural do Rio Paraíba do Sul; 2 - A foz construída do Canal da Flecha; e 3 - O canal construído Engenheiro Antonio Resende. Aproveitando as linhas naturais de drenagem, o DNOS abriu canais (4, 5, 7, 8, 9) pela margem direita para transportar com mais rapidez, porém com o controle de comportas, as águas de cheia do Rio Paraíba do Sul para o sistema Lagoa Feia e desta para o mar por um único vertedouro: o Canal da Flecha. A rede de lagoas que ligava o Paraíba do Sul, ainda pela margem direita, à foz do Rio Iguaçu, foi drenada pelo Canal do Quitingute, que também se dirige ao sistema Lagoa Feia, invertendo o fluxo das águas. Antes, usando a mesma rede original, o excesso hídrico da Lagoa Feia corria também para o Rio Iguaçu, seu grande defluente. Os Rios Velho, Barro Vermelho, Novo do Colégio, da Onça e Castanheta foram abandonados. A ligação da Lagoa Feia com a Lagoa da Ribeira e com outras lagoas periféricas foi interrompida. A Lagoa de Dentro foi drenada. Além de perder superfície pela drenagem de lagoas a ela associadas, a Lagoa Feia sofreu intenso processo de invasão de seu leito, que foi reduzido de 370 km^2, em 1898, para 335 km^2, em 1930, e para 170 km^2 nos dias atuais. A rede de escoamento para o mar da Lagoa Feia perdeu as Barras da Fazenda São Miguel, do Lagamar (Barra Velha) e do Iguaçu. O Canal de Jagoroaba foi abandonado.

Por sua vez, o Rio Paraíba do Sul perdeu os córregos distributários para o mar das Lagoas de Gruçaí, Iquipari e Iguaçu com a abertura do Canal do Quitingute. Pela margem esquerda, o DNOS aproveitou os Canais do Nogueira e de Cacimbas, abertos no século XIX para navegação, também aproveitando as linhas naturais de drenagem dos Brejos do Campelo e

Mundeuzinho. Formaram-se, assim, o Canal do Vigário, ligando o Paraíba do Sul à Lagoa do Campelo, e o Canal Engenheiro Antonio Resende, ligando a Lagoa do Campelo ao mar e aproveitando a foz do Rio Guaxindiba. O Canal de Cacimbas teve a sua extremidade norte ligada ao Canal Engenheiro Antonio Resende. Este conjunto dos Canais, contudo, não funciona a contento pela falta de manutenção e pelas muitas intervenções antrópicas.

Leve-se ainda em conta que as áreas de escape da Bacia do Guaxindiba e das sub-bacias do Paraíba do Sul e da Lagoa Feia foram drenadas e barradas para beneficiar uma atividade econômica imediatista que já colheu muitos frutos doces a baixo custo privado, mas a altos custos públicos. Agora, começa a colher frutos amargos e pleiteia com sofreguidão mais recursos públicos.

Por esta análise, só se pode discordar dos defensores do Canal da Flecha como único caminho para diminuir ou até mesmo suprimir os impactos ambientais das cheias nas sub-bacias da Lagoa Feia e do Paraíba do Sul (MENDONÇA, 2008). Recursos devem ser destinados à redragagem e à limpeza de canais que convergem para o sistema do Canal da Flecha, mas só este expediente se mostra pífio. Outras medidas devem ser tomadas com recursos públicos, sempre de maneira sóbria e honesta.

Propostas:

1- Por mais vultosos que sejam os recursos financeiros e por maiores que sejam as intervenções antrópicas para livrar a planície fluviomarinha do norte-fluminense de águas de cheias, há preocupantes indícios de que as chuvas copiosas dos últimos quatro anos,

tanto na sub-bacia do Rio Paraíba do Sul quanto na sub-bacia da Lagoa Feia, representam já resultado das mudanças climáticas decorrente do aquecimento global. Se, de fato, esta tendência se confirmar, um zoneamento ecológico-econômico deverá se impor, não por força das leis e das iniciativas humanas, mas por imposição da nova realidade ecossistêmica. A salinização crescente da zona de restinga deverá expulsar a agropecuária e permitir o retorno da atividade pesqueira de água salobra. Na planície aluvial, já bastante salinizada igualmente, talvez seja possível apenas o cultivo de lavouras de ciclo curto ou resistentes à umidade, como o arroz. Cana e gado poderão ser forçados a se transferir para as zonas de tabuleiro e serrana. Empresários, técnicos e governantes deverão demonstrar grande flexibilidade para aceitar estas mudanças.

Por outro lado, a região não pode continuar como grande produtora de gás carbônico, a contribuir para o aquecimento global. Por mais que o carbono lançado na atmosfera pelas queimadas de cana e pela queima de bagaço seja absorvido pela fotossíntese dos canaviais, o que importa é evitar a circulação deste gás na atmosfera.

Ecotecnologias deverão também ser desenvolvidas e empregadas na dragagem, redragagem e limpeza de canais e de brejos, pois as técnicas tradicionais liberam metano na atmosfera, outro gás do efeito estufa. A biomassa vegetal retirada com a limpeza de canais não pode ficar em suas margens para decompor-se, pois este processo também libera carbono. Cumpre encontrar solução mais inteligente para ela junto à universidade.

O lançamento de esgoto deve ser suprimido nos canais, pois ele alimenta a produção rápida de biomassa, além de roubar oxigênio dissolvido na água, indispensável aos peixes, e

acelerar processos de eutrofização. Promover a limpeza sem providenciar a supressão de lançamento de esgoto e sem promover a manutenção dos canais é jogar dinheiro público fora. A manutenção pode ser feita por retirada manual da biomassa vegetal, o que gera empregos.

2- Não é mais tolerável tratar os ecossistemas rurais de forma irresponsável, ao preço da destruição dos ecossistemas nativos, em atenção a interesses de uma só classe, que está aferrada a práticas completamente ultrapassadas. O DNOS transformou radicalmente os ecossistemas aquáticos continentais da planície fluviomarinha, mas conta, a seu favor, com o fato de atuar numa época em que reinava uma concepção utilitarista e dominadora da natureza. Examinado adequadamente, este projeto megalomaníaco vem fracassando por imposições naturais. Como, agora, está definido que o Instituto Estadual do Ambiente é o órgão responsável pelos ecossistemas aquáticos continentais do Estado do Rio de Janeiro, cabe a ele a herança do DNOS, exigida pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente pelas Resoluções nº 12/84 e nº 02/86, de promover um Estudo de Impacto Ambiental Retrospectivo e Corretivo no conjunto das obras do extinto órgão federal.

3- Antes mesmo que tal estudo seja efetuado, todos os obstáculos erguidos em cursos d'água por particulares, por associações de classe e por municípios devem ser removidos, depois de examinados caso a caso.

4- Os recursos financeiros destinados pelos governos federal, estadual e municipais para recuperação e conservação da rede de cursos d'água (rios e canais) devem ser severamente fiscalizados pelo poder público até que o Comitê da Região Hidrográfica IX esteja apto para

este mister, e liberados mediante planos aprovados por parecer técnico.

5- Entende-se que não cabe aos órgãos governamentais de ambiente executar obras de limpeza, redragagem e dragagem de canais, mas sim a outros órgãos, como as secretarias de obras, por exemplo. Contudo, as instituições governamentais de ambiente não podem se eximir da responsabilidade de licenciar, exigir técnicas ecologicamente apropriadas e fiscalizar o seu emprego.

6- Os obstáculos construídos em lagoas, tais como diques, canais e comportas, devem ser detalhadamente examinados e retirados caso ilegais ou caso obstruam a ocupação do leito pelas águas. Lagoas ocupadas pela agropecuária devem ser devolvidas a sua função original, pois uma das medidas para mitigar o impacto das cheias não é apenas lançar água ao mar, mas também conservá-las no continente para que possam escoar com lentidão, uma vez cessadas as chuvas, e ser reservadas para as atividades humanas.

7- Da mesma forma, nas áreas urbanas, as ocupações de leitos por aterros e habitações em lagoas devem ser retiradas, aplicando-se, conforme o caso, o que preceitua o Art. 244 da Lei Orgânica municipal. Lagoas como as da Onça, do Lameiro, da Boa Vista, Limpa, do Jacu, do Cantagalo, das Pedras, do Brejo Grande, do Taquaruçu e do Campelo devem funcionar como áreas de escape para as cheias pelas margens esquerdas dos Rios Muriaé e Paraíba do Sul. A este respeito, o ilustre sanitarista Saturnino de Brito observou:

> Nas várzeas do Muriaé e do Paraíba notam-se lagoas e brejos que terão influência reguladora nas inundações à jusante. Por exemplo, na margem esquerda: – a lagoa das Pedras, entre Paraíba e Muriaé, a 12 km de Campos, com 1 km X 0,5 km ligada ao Paraíba pelo córrego do Jacaré Grande, com cerca de 9 km navegáveis, entre margens povoadas; a

> lagoa da Onça, a 3 km da margem esquerda do Muriaé, atravessada pelo Valão da Onça. O Brejo Grande, na margem esquerda em Guarulhos, a 1 km da cidade, vai até o sertão do Nogueira. Na mesma margem, em Guarulhos, estão a lagoa do Vigário, a da Saudade, Formosa e outras, ligadas entre si e com a lagoa do Campelo, que fica à jusante da cidade e se comunica ao sul com o Paraíba, por dois canais: Jundiá e Jacaré e pelo Valão de Campo Novo; tem 12 km de norte a sul e cerca de 3 km de largura (BRITO, 1943, 289).

8- Recomposição da vegetação nativa

A supressão da vegetação nativa em pontos estratégicos é um dos principais responsáveis pelo agravamento das cheias. As florestas retêm um terço das águas nas folhas, de onde são evaporadas. O segundo terço infiltra-se no solo e o terço final corre superficialmente. As florestas reduzem também a erosão. Sem elas, as águas correm livremente arrastando o solo e transportando sedimentos sólidos. Parte deles, emulsionada nas águas, gera turbidez. A outra parte deposita-se no fundo de cursos d'água e lagoas, causando assoreamento. Mais rasos pela deposição de sedimentos no fundo, os ecossistemas aquáticos continentais transbordam mais rapidamente.

9- No caso específico da Lagoa Feia, o prosseguimento do processo de retirada dos diques é fundamental. Nenhum dos argumentos levantados por representantes da classe ruralista em defesa dos diques encontra o mínimo respaldo técnico e legal. As obras da Comissão de Saneamento da Baixada Fluminense e do Departamento Nacional de Obras e Saneamento infringiram o Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934 (Código de Águas) em vários dispositivos. Diversos foram os pareceres contra suas obras na década de 1970. O mais eloqüente deles foi o "Parecer Conjunto das Assessorias da Presidência da Feema sobre Obras de Macrodrenagem no Norte Fluminense", de 5 de março de 1978. Também a

Assessoria de Pesquisa e Extensão Pesqueira da Superintendência do Desenvolvimento da Pesca no Rio de Janeiro denunciou ocupação ilegal de terras no parecer "Invasão da Lagoa do Jacaré", de março de 1982. O DNOS não se ajustou à Lei Federal 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente). Num relatório encomendado pelo DNOS, lê-se, claramente, à página 124:

> Se algum proprietário de terras quiser utilizar também áreas sujeitas temporariamente à submersão, poderá fazê-lo, desde que construa dentro da lagoa, em frente a sua propriedade (e parcialmente pelos dois lados), um dique de pequena altura em cota conveniente. Noutros termos, originar-se-á, assim, um "polder", que obviamente deverá ser mantido seco a expensas do proprietário interessado (GALLIOLI, 1969, 124).

Nenhum órgão governamental poderia autorizar obras dessa natureza ao arrepio da Lei. No entanto, com a aquiescência do DNOS, vários proprietários marginais aumentaram suas terras sobre o leito da Lagoa Feia, reduzindo sua superfície, apontada pelo referido relatório, como tendo 290 km^2 quando a cota chegava a 3 m IPC (Instituto de Portos e Canais). Considerando a cota média de fundo em 2 m e as ilhas, estimava-se um volume de 250 milhões de m^3 para a lagoa (GALLIOLI, 1969, 125).

Assim, tanto pelo prisma legal quanto pelo prisma técnico, as obras do DNOS e as invasões particulares foram desastrosas para o ambiente e para a sociedade. Atualmente, até para a economia que as justificou.

10- Descentralização da descarga líquida para ao mar

Com as obras do DNOS, os vários defluentes naturais que permitiam o escoamento das águas continentais para o mar foram drasticamente reduzidos. O defluxo da sub-bacia da Lagoa Feia foi centralizado no Canal da Flecha. O da sub-bacia do Rio Paraíba do Sul continuou sendo a sua foz com dois braços, mas, pela margem direita, oito canais ligam este subsistema ao subsistema da Lagoa Feia, sobrecarregando o Canal da Flecha. Pela margem esquerda, os canais do Vigário, de Cacimbas e Engenheiro Antonio Resende transferem sofrivelmente água do subsistema Paraíba do Sul para a foz do Rio Guaxindiba. Com o aumento progressivo de volume pluvial, nos últimos quatro anos, os três defluentes para o mar estão se saturando. Acrescente-se a esta limitação, a dificuldade de fluxo dos canais pela ínfima declividade e pela falta de limpeza e manutenção dos mesmos, malgrado as verbas sempre anunciadas para tal tarefa.

A descarga de água de um sistema para outro, no continente, e deste para o mar deve voltar a ser efetuada pelos antigos sistemas defluentes naturais e por outros abertos, nos dois casos, providenciando-se os cuidados ambientais imprescindíveis. No continente, é preciso restabelecer a ligação do Rio Muriaé com suas várzeas e lagoas da margem esquerda. No Rio Paraíba do Sul e no subsistema da Lagoa Feia, idem. Na Lagoa Feia, cabe recuperar toda a área pantanosa ao norte, onde situavam-se as Lagoas do Jesus e da Piabanha, para a caixa da lagoa. Também os córregos do Major e de Poty devem ser restaurados e revitalizados para abastecer a Lagoa de Dentro, que, por sua vez, proverá de água os Rios Velho, Barro Vermelho e da Onça. As águas reunidas deles vão se encaminhar para a foz do Canal de Flecha, pelo chamado Rio do Espinho, descongestionando o curso do Canal da Flecha de sua nascente à foz.

As barras temporárias da Fazenda São Miguel e da Lagoa do Lagamar (Barra Velha) devem ser recuperadas em períodos de cheia, através de canais e comportas mantidos o ano todo, mesmo durante a estiagem. As Lagoas do Luciano e da Ribeira devem ser religadas à Lagoa Feia. Entre o Rio Velho e a Lagoa do Canema, encontra-se a Lagoa Funda, que também poderá ser utilizada no escoamento de água para o mar. Entre os três sistemas, pode-se examinar a possibilidade de um pequeno canal defluente para o mar. Pode-se ainda estudar a viabilidade de reativar o malfadado Canal de Jagoroaba em época de cheia, fazendo-se o mesmo com a Lagoa Preta, que pode distribuir água para o mar a partir da Lagoa da Ribeira em tempos de chuva. Quanto ao Jagoroaba (Ubatuba) e à Lagoa Preta, a direção do Parque Nacional de Jurubatiba deve ser consultada, já que o primeiro é seu limite leste e a segunda se encontra em seu interior. A fim de que a Lagoa do Lagamar, a Lagoa de São Miguel e o Canal de Ubatuba possam funcionar como distributários de águas continentais para o mar, a estrada dique que cerca Barra do Furado para conter a língua salina deverá ganhar outro contorno, até mesmo porque esta obra fracassou. O novo contorno será limite de uma Área de Proteção Ambiental (APA) amortecedora de impactos sobre o Manguezal da Carapeba e a Praia do Furado, previstas pelo Plano Diretor de Campos como Unidades de Conservação de Proteção Integral a serem implantadas com recursos destinados à compensação ambiental dos grandes empreendimentos programados para Barra do Furado e Farol de São Tomé.

Quanto à sub-bacia do Rio Paraíba do Sul, as alternativas de drenagem para o mar são o Canal Engenheiro Antonio Resende e as barras das Lagoas de Gruçaí, Iquipari e Açu, antes ligadas ao rio por um cordão de lagoas drenadas pelo Canal de Quitingute. Cumpre restabelecer a ligação do Paraíba do Sul com estas lagoas de modo que elas atuem

subsidiariamente no defluxo. Para tanto, o Canal do Quitingute finalizará seu curso na Lagoa do Açu. O trecho dele entre este ponto e a Lagoa do Lagamar não se presta mais aos objetivos do DNOS, além de conduzir esgoto do núcleo urbano do Farol de São Tomé. De Barra do Furado ao Lagamar, seria retomado o antigo Rio Viegas, e o sentido do curso voltaria ao original.

Nos casos das Lagoas de Gruçaí, Iquipari e parte do Açu, é preciso compatibilizar este projeto aos desígnios do Parque Estadual de Gruçaí, a ser criado pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro como compensação ambiental pela instalação do complexo industrial-portuário do Açu. Nenhuma empresa deste complexo deverá interromper o Canal de Quitingute e as nascentes das Lagoas de Gruçaí e de Iquipari, nem mesmo fechá-los com galerias.

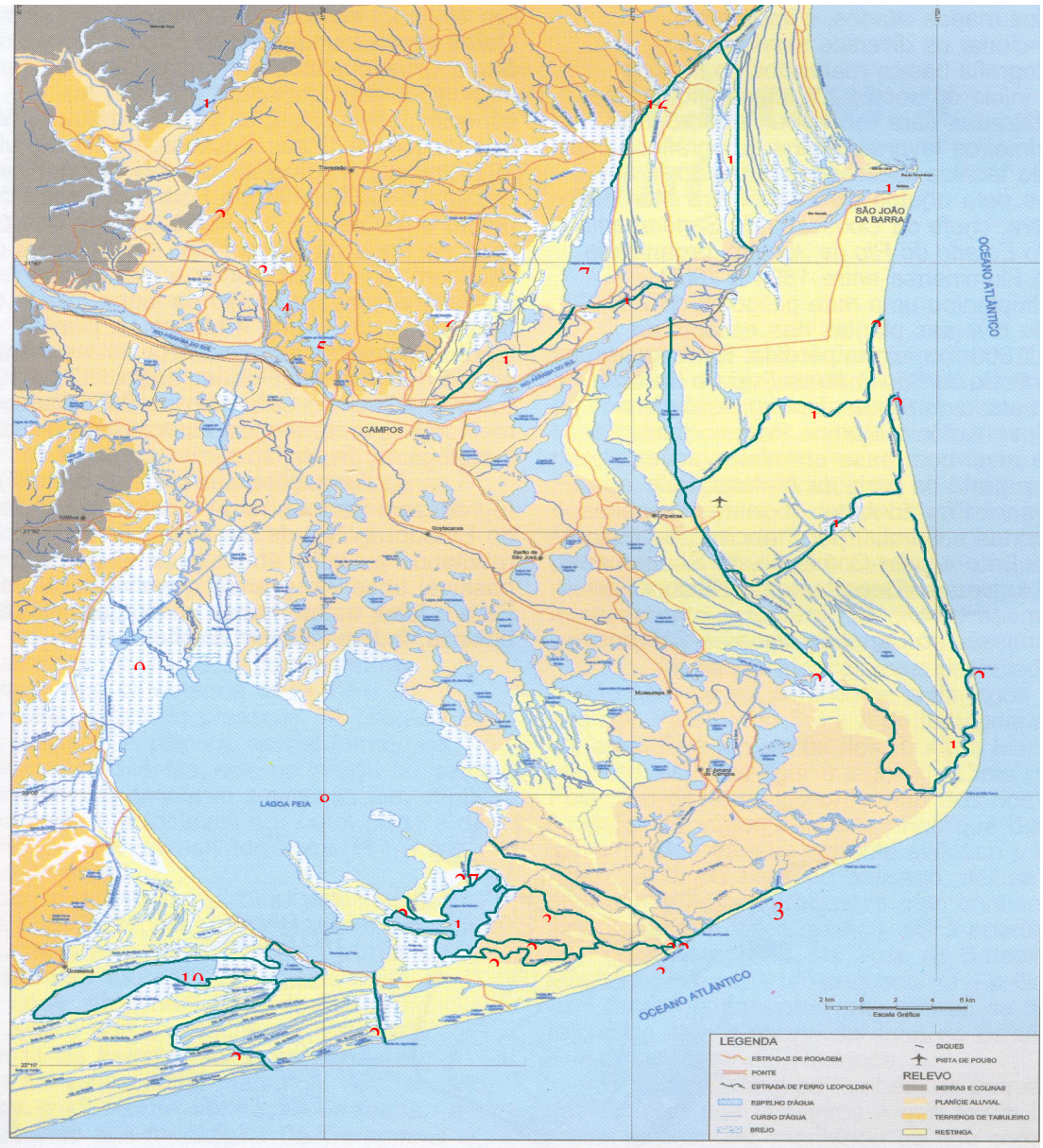
Quanto a este tópico, acrescenta-se a necessidade de criar uma grande área de amortecimento entre a Lagoa de Gruçaí e o Canal de Jagoroaba para mitigar os impactos de ordem ambiental e social. A seguir, três mapas procuram ilustrar a proposta.

Grande Área de Proteção Ambiental do Iguaçu. Concepção do autor sobre mapa de Alberto Ribeiro Lamego datado de 1954.

Legendas

Legenda:

1- Praia de Iquipari
2- Praia de Farolzinho
3- Praia da Boa Vista
4- Praia de Barra do Furado
5- Lagoa de Gruçaí
6- Lagoa de Iquipari
7- Lagoa do Veiga
8- Lagoa do Taí
9- Lagoa do Açu
10- Lagoa Salgada
11 – Lagoa do Mulaco
12- Banhado da Boa Vista
13- Lagoa do Caboio
14- Lagoa do Lagamar
15- Manguezal do Açu
16- Manguezal da Carapeba
17- Manguezal de Barra do Furado
18- Manguezal do Espinho
19- Fragmento de Vegetação de Restinga
20- Fragmento de Vegetação de Restinga



PLANO GERAL PARA DIMINUIR OS IMPACTOS DAS CHEIAS NO NORTE

Áreas para espraiamento continental de águas de cheia:

1- Lagoa da Onça,

2- Lagoa do Lameiro,

3- Lagoa Limpa,

4- Lagoa das Pedras,

5- Lagoa do Cantagalo,

6- Lagoa do Brejo Grande,

7- Lagoa do Campelo,

8- Lagoa Feia,

9- Banhado do Jesus,

10 Lagoas do Luciano e da Ribeira,

11- Lagoa de Dentro,

12- Lagoa de Gruçaí,

13- Lagoa de Iquipari,

14- Lagoa do Açu. Vias de drenagem para o mar pela margem esquerda do Rio Paraíba do Sul:

15- Canal do Vigário,

16- Canal Engenheiro Antônio Resende,

17- Córrego da Cataia,

18- Canal de Cacimbas,

19- Estuário do Rio Paraíba do Sul; Vias de drenagem para o mar pela margem direita do Rio Paraíba do Sul:

20- Rio Doce,

21- Barra de Gruçaí,

22- Barra de Iquipari,

23- Barra do Açu; Vias de drenagem na sub-bacia da Lagoa Feia:

24- Lagoa Preta,

25- Canal de Jagoroaba ou de Ubatuba,

26- Córrego do Major,

27- Córrego do Poty,

28- Rio Velho,

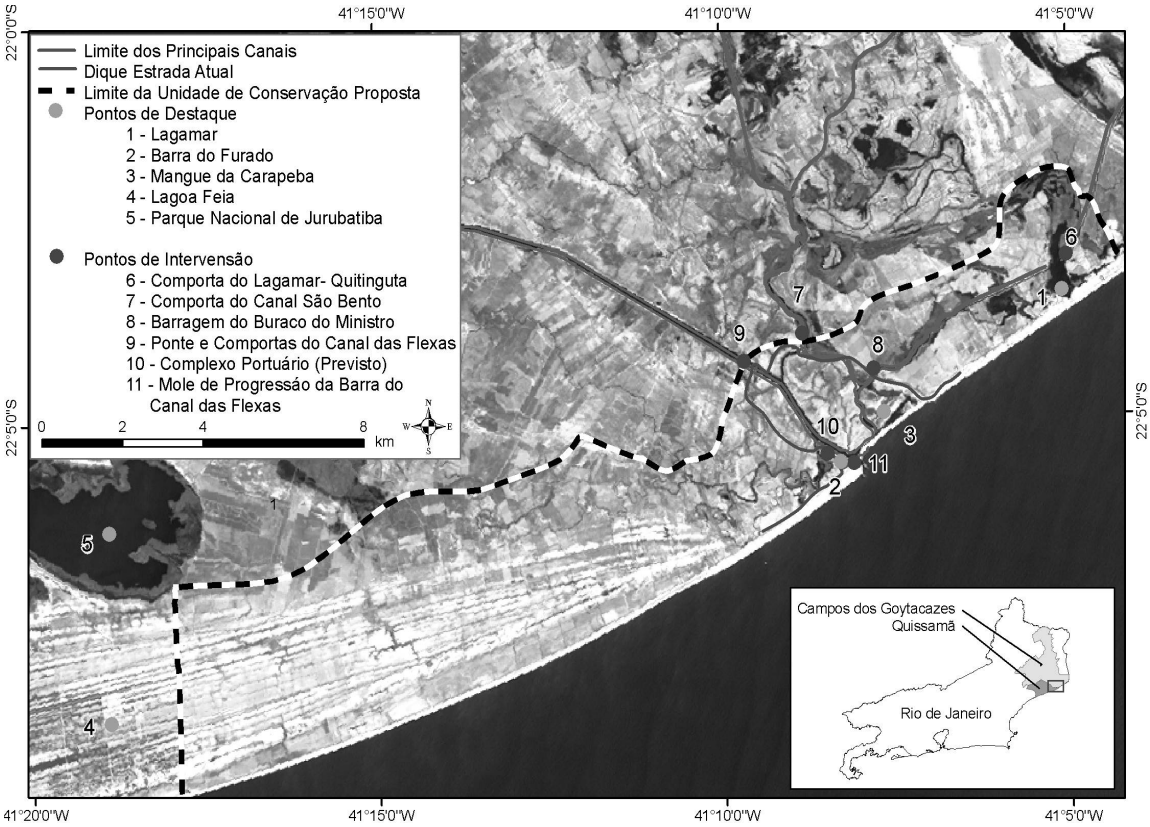
29- Rio Barro Vermelho,

30- Rio Novo,

31- Barra de São Miguel,

32- Canal da Flecha,

33- Barra da Lagoa do Lagamar (Barra Velha).



Pequena APA de Iguaçu. Concepção do autor. Desenho: Alex Mazurec.

12- Diques e comportas

Não se pode sustentar que diques e comportas são negativos e só se prestam para agredir o ambiente e agravar problemas sociais. Há diques e comportas necessários e legais. No entanto, a maioria foi instalada para fins particulares ou de grupos. Campos é hoje refém dos diques às margens do Rio Paraíba do Sul, até melhor solução. As comportas dos oito canais entre o Paraíba do Sul e a Lagoa Feia e entre o Paraíba do Sul, a Lagoa do Campelo e o Rio Guaxindiba também. Os maiores problemas com as comportas consistem na falta de manutenção e no uso indevido delas.

Certamente, diques e comportas serão necessários como segurança do sistema de drenagem que aqui se propõe, até que seu funcionamento mostre onde podem ser retirados.

Referências Bibliográficas:

BELLEGARDE, Henrique Luiz de Niemeyer. *Relatório da 4ª Seção de Obras Públicas da Província do Rio de Janeiro Apresentado à Respectiva Diretoria em Agosto de 1837*. Rio de Janeiro: Imprensa Americana de I. F. da Costa, 1837, p. 12.

BRITO, Francisco Saturnino Rodrigues de. *Defesa contra Inundações*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1944.

BRITO, Francisco Saturnino Rodrigues de. *Projetos e Relatórios: Saneamento de Campos*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1943.

GALLIOLI, Engenharia. *Baixada Campista: Saneamento das Várzeas nas Margens do Rio Paraíba do Sul a Jusante de São Fidélis (Relatório Geral)*. Rio de Janeiro: Gallioli, 1969.

GÓES, Hildebrando de Araujo. *Relatório Saneamento da Baixada Fluminense*. Rio de Janeiro: Comissão de Saneamento da Baixada Fluminense, 1934.

LAMEGO, Alberto Ribeiro. "Restingas na Costa do Brasil". *Boletim nº 96*. Rio de Janeiro: Ministério da Agricultura/Departamento Nacional da Produção Mineral/Divisão de Geologia e Mineralogia, 1940.

MENDONÇA, José Carlos. *Parecer*. Campos dos Goytacazes, 10/12/2008.

SILVA, José Carneiro da. *Memória Topográfica e Histórica dos Campos dos Goitacases*. Rio de Janeiro: Impressão Régia, 1819.

Perfil educacional e fundiário do setor agrícola brasileiro.

Educational and agrarian profile of the Brazilian agriculture.

Marlon Gomes Ney
Doutor em Economia Aplicada – UNICAMP
Professor do Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais – UENF
marlonney@uenf.br

Paulo Marcelo de Souza
Doutor em Economia Aplicada – UFV
Professor do Programa de Pós-Graduação em Produção Vegetal – UENF
pmsouza@uenf.br

Niraldo José Ponciano
Doutor em Economia Aplicada – UFV
Professor do Programa de Pós-Graduação em Produção Vegetal – UENF
ponciano@uenf.br

RESUMO: O trabalho tem dois objetivos. O primeiro é estudar o perfil educacional dos pequenos, médios e grandes agricultores, procurando mostrar a necessidade de aumentar o nível de escolaridade de quem sofre com a escassez de terra para plantar. Outro objetivo é analisar o grau de escolaridade das pessoas ocupadas como empregados no setor primário, avaliando-se até que ponto ele tende a restringir a melhoria do seu nível de renda. A base de dados utilizada é composta pelos microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2007. Verifica-se que, do total de empregados na agricultura, quase ¼ têm escolaridade inferior a 1 ano e 47,8% sequer concluíram a 4a série do ensino fundamental. No grupo de pequenos produtores, a situação educacional é ainda mais grave. Entre quem têm menos de 5 hectares de terra, a proporção de pessoas com escolaridade inferior a 1 ano é superior a 35,0%. Os resultados revelam que reforma agrária e investimento público em educação são políticas complementares e fundamentais para a redução da desigualdade de renda rural.

Palavras-chave: Educação; Reforma agrária; Renda; Desigualdade.

ABSTRACT: This work has two objectives. The first one is to study the small, medium and big farmer's education profile, aiming to show the need to increase the education level of who suffers with the land shortage to plant. Another objective is to analyze the educational level of the people who work as employees

at the first sector, being evaluated to what extent it tends to restrict the improvement of their level of income. The data base used is composed by the micro data of the National Research for Sample of Homes (PNAD) of 2007. It is verified that, by the total of employees in the agriculture, almost ¼ have schooling lower than 1 year and 47,8% not even have concluded the old primary school (4th year). Among the small rural producers, the educational problems are even more serious. Among who have less than 5 hectares of land, the proportion of people with school level lower than 1 year is bigger than 35,0%. The results show that land reform and public investment in education are complementary policy and are fundamental to the reduction of inequality of the rural income.

Key Words: Education; Land reform; Income; Inequality.

1. Introdução

No início da década de 1960, o meio rural estava no centro das discussões sobre o desenvolvimento econômico brasileiro. A promulgação do Estatuto do Trabalhador Rural, em 1963, estendera a legislação social-trabalhista conquistada pela população urbana para os trabalhadores agrícolas. A mudança na estrutura fundiária, por sua vez, por meio da desapropriação do latifúndio, especialmente o improdutivo, era vista como algo importante para a industrialização e urbanização do país, na medida que era necessário produzir mais alimentos e matérias-primas, barateando os salários e os custos de produção das indústrias (PRADO JÚNIOR, 1979, e LINHARES E SILVA, 1999).

A crise de abastecimento de alimentos nas cidades fez o governo militar adotar um conjunto de medidas para solucionar o problema. Ao contrário do que se podia pensar com a criação do estatuto da Terra em 1964, que autoriza a desapropriação de terra para fins sociais, a política adotada não compreendeu um programa de distribuição de terras e incentivo à pequena produção de alimentos. A opção escolhida foi pela chamada *modernização conservadora*, na qual o Estado estimulava a mecanização e o progresso técnico da

agricultura por meio da concessão de créditos fartos e subsidiados. O Programa de Crédito Rural contribuiu para o aumento da desigualdade fundiária no país na medida que a distribuição dos recursos públicos beneficiou muito mais os grandes proprietários rurais do que os pequenos agricultores (BELIK, 1998)[1].

Por esse caminho, até o final dos anos 70 o governo conseguiu aumentar a produção do campo a tal ponto que foi possível não somente exportar quantidades maiores de produtos agrícolas e matérias-primas, como também resolver o problema de abastecimento da população urbana. Tudo sem mexer na estrutura fundiária vigente. Muito pelo contrário, a distribuição da propriedade da terra com a *"modernização conservadora"* se tornou ainda mais concentrada e o êxodo rural cresceu (LINHARES E SILVA, 1999).

Na primeira metade dos anos 80, ocorreram transformações políticas importantes no Brasil, dentre as quais se destaca a transição do regime militar para o democrático-parlamentar, criando um ambiente mais favorável à luta pela terra. A reivindicação a favor da democratização do acesso à terra se fortaleceu e ganhou maior espaço (LINS, 1998). A partir daí, a reforma agrária reaparece na agenda política dos presidentes da república e o número de famílias assentadas aumenta significativamente, embora ele possa ser ainda considerado insuficiente para modificar a estrutura fundiária brasileira e resolver grande parte dos conflitos sociais no campo.

[1] Quanto à distribuição do crédito, o Censo de 1980 mostrou que era muito concentrada: 80% do total de estabelecimentos agrícolas não recebiam crédito, ao passo que apenas 1% dos estabelecimentos, responsáveis por 15% da produção e apenas 3% da mão-de-obra ocupada, recebeu 40% dos recursos (BELIK, 1998).

Um dos graves problemas a ser enfrentado pela política de reforma agrária é a alta proporção de abandono da terra por parte dos beneficiários dos projetos de assentamentos rurais (GUANZIROLI *et alii,* 2001). Não é a toa que um dos principais elementos de debate sobre reforma agrária gira em torno do processo de abandono da terra pelos assentados. Além de distribuir lotes para os sem-terra, o Estado tem de criar condições para que tornem auto-sustentáveis os empreendimentos criados.

Segundo Ney (2006), a baixa escolaridade da grande maioria da população relativamente pobre pode comprometer o sucesso de uma política de reforma agrária, tendo em vista que 35,7% dos adultos têm menos de 1 ano de estudo e 69,4% sequer completaram o antigo primário (1ª a 4ª série). O resultado é que boa parte dos empreendimentos agrícolas familiares constituídos a partir da distribuição de terra pelo Estado, ao sofrerem com a escassez de capital humano, possivelmente não alcança o nível de produtividade e renda necessário à expansão da produção agrícola. As ações a favor da reforma agrária devem assim considerar a necessidade de se enfrentar o problema da baixíssima escolaridade da população pobre, o que não implica, porém, negar a grande importância que a redução da concentração fundiária poderia ter na diminuição das disparidades de rendimentos no setor agrícola.

O estudo de Ney (2006) mostra que a reforma agrária e o investimento público em educação devem ser políticas complementares para a redução da desigualdade de renda rural. Além de a escolaridade afetar positivamente o nível de produtividade e renda do trabalho, uma população mais escolarizada torna-se capaz de participar de forma mais ativa na vida social e política do país, gerando mudanças institucionais importantes a favor da

equidade. Para o autor *"é a apropriação da terra pelos mais ricos aliada a um baixíssimo nível de escolaridade entre os mais pobres que garante a forma de dominação de uma classe sobre a outra, tal como vemos no passado e ainda hoje no meio rural"* (*apud* KASSAB, 2006, 04).

Nesse sentido, o artigo tem dois objetivos. O primeiro é estudar o perfil educacional dos pequenos, médios e grandes produtores rurais, procurando mostrar a necessidade, para o sucesso de uma política de reforma agrária, de aumentar o nível de investimento em educação dos agricultores que sofrem com a escassez de terra para plantar. Outro objetivo é analisar o nível de escolaridade e renda das pessoas ocupadas como empregados no setor primário. Será então discutida a importância da expansão educacional para a melhoria do nível de renda das pessoas empregadas na atividade.

2. Informações sobre a base de dados e suas principais limitações

A PNAD tem a finalidade de produzir, anualmente, informações básicas para o estudo do desenvolvimento socioeconômico do Brasil, investigando, de forma permanente, diversas características socioeconômicas da população, como educação, trabalho e renda. Neste estudo, a bases de dados é composta pelos microdados da PNAD de 2007 referentes às pessoas ocupadas e com informação sobre escolaridade e valor positivo para a renda no trabalho principal. Todas as estimativas foram realizadas ponderando-se cada observação pelo seu respectivo fator de expansão ou peso fornecido pelo IBGE.

De acordo com o Manual de Entrevista da pesquisa, a área do empreendimento pode ser constituída por mais de um estabelecimento, mesmo se eles estiverem localizados em estados ou municípios distintos. Inclusive o IBGE recomenda que, se uma pessoa tiver dois ou mais estabelecimentos cujas áreas forem informadas na mesma unidade de medida de superfície, seja registrada apenas a sua soma, ou seja, a área total do empreendimento. Só se a pessoa der informações em unidades de medida de superfície distintas é que a área de cada estabelecimento deve ser registrada separadamente. Neste caso, como utilizaremos sempre a área do empreendimento, multiplicamos as áreas de cada estabelecimento por sua equivalência em hectares e as somamos[2].

O conjunto de atividades para as quais há informações sobre as áreas dos empreendimentos não abrange todo o setor agrícola, porque não inclui atividades como extração vegetal, pesca, piscicultura e criação de cavalos. Ainda assim, nas PNAD de 1996 e 1997, a área total dos empreendimentos agrícolas com todas as informações consideradas válidas pelo IBGE foi superior à dimensão do Brasil, porque os empreendimentos de área muito grande correspondem a áreas gigantescas quando são multiplicados pelo fator de expansão (ver HOFFMANN, 2001a). A fim de contornar esse problema e obter um conjunto de informações mais coerentes e homogêneas, excluímos os conta própria e empregadores sem área declarada na PNAD ou que declararam área maior ou igual a 10.000 ha.

Também são excluídos aqueles com área menor ou igual a 0,05 ha. O motivo é a presença de dados estranhos na cauda inferior da distribuição da terra (ver HOFFMANN, 2001a). Há empreendimentos de 1 m^2, por exemplo. Pela tabela 1 pode ser observada a evolução da

[2] Nota-se que, pelo procedimento utilizado, cada conta própria e empregador tem apenas um empreendimento, o qual pode ser constituído por mais de um estabelecimento.

amostra após o uso cumulativo das restrições, classificando as pessoas conforme o setor de atividade do seu trabalho principal. Com as exclusões referentes à área agrícola, o número de agricultores foi reduzido em 7,3%.

Tabela 1.- Evolução da amostra após a aplicação cumulativa das restrições. Brasil, 2007.

Estatística	**Agricultura**	**Indústria**	**Serviços**	**Todos**
Número de pessoas ocupadas com renda positiva no trabalho principal	9.051.695 [17.991]	19.123.311 [38.406]	45.109.123 [96.716]	73.284.129 [153.113]
Pessoas com informação sobre o nível de escolaridade	9.029.641 [17.942]	19.020.469 [38.189]	44.884.976 [96.178]	72.935.086 [152.309]
Exclusive conta própria e empregadores sem informação sobre área	9.004.230 [17.892]	19.020.469 [38.189]	44.884.976 [96.178]	72.909.675 [152.259]
Exclusive conta própria e empregadores com área < 0,05 ha	8.357.491 [16.501]	19.020.469 [38.189]	44.884.976 [96.178]	72.262.936 [150.868]
Exclusive conta própria e empregadores com área > 10.000 ha	8.350.190 [16.484]	19.020.469 [38.189]	44.884.976 [96.178]	72.255.635 [150.851]

Fonte: Elaboração dos autores com base na PNAD de 2007.

Nota: Os valores entre colchetes referem-se ao tamanho da amostra, os demais valores representam a estimativa da população, obtida por meio do fator de expansão.

Não há, na PNAD, uma variável que possa ser usada para medir a riqueza dos empregados. Mesmo para os conta própria e empregadores, a área do empreendimento agrícola não é uma variável perfeita para medir a posse do capital físico. O valor de um empreendimento depende de uma série fatores, tais como qualidade do solo, localização, benfeitorias, entre outros; e não apenas da "quantidade de terra". Ainda assim o valor da área deve estar associado ao capital físico dos conta própria e empregadores, porque a terra é um fator de produção fundamental à atividade agrícola e áreas produtivas maiores tendem a demandar

mais recursos do que as menores.

Embora as informações sobre renda fornecidas na PNAD sejam reconhecidamente de boa qualidade, elas apresentam algumas limitações que precisam ser consideradas nas análises dos resultados obtidos nas estimativas:

a-) os dados sobre rendimento captam apenas o valor da renda monetária e do pagamento em espécie. Não informam o valor da produção para o autoconsumo e nem a parcela do pagamento efetuada em benefícios (tíquete alimentação e transporte, por exemplo), que podem representar uma parcela significativa da renda real dos pequenos produtores agrícolas e dos empregados;

b-) uma outra causa de subestimação da renda é a subdeclaração dos ganhos mais elevados. Para Hoffmann (2000 e 2001b), essa causa de subdeclaração da renda é a mais importante. Nas atividades agrícolas, porém, nosso principal objeto de estudo, consideramos o resultado duvidoso, por causa da participação significativa da produção para o autoconsumo na renda real dos agricultores;

c-) a coleta das informações, na PNAD, têm como base a semana que vai do dia 23 a 29 de setembro de 2007. Os dados sobre renda, portanto, não permitem que se capte a grande variedade de atividades agrícolas existentes ao longo do ano no país.

Apesar das limitações dos dados, a PNAD fornece números importantes para o estudo socioeconômico da população brasileira, particularmente sobre educação e renda (CORRÊA, 1998). As restrições devem ficar registradas apenas para que sejam tomados os devidos cuidados na análise dos resultados. Conforme poderá ser observado, elas não chegam a comprometer as análises desenvolvidas ao longo do texto.

3. Educação e reforma agrária no Brasil

A tabela 2 evidencia a altíssima desigualdade na distribuição da posse da terra no Brasil, caracterizada pela enorme proporção da área total agrícola ocupada pelos empreendimentos com área maior ou igual a 500 hectares. Eles representem apenas 1,3% do total de empreendimentos agrícolas no país e ocupam quase 40% da área total dedicada à atividade, ao passo que os empreendimentos com área inferior a 10 hectares representam mais da metade dos empreendimentos agrícolas e ocupam apenas 3,6% da área total.

Tabela 2.- Distribuição dos empreendimentos agrícolas e área total apropriada, conforme 7 estratos de área. Brasil, 2007.

Estrato de áreas em hectares	Número de empreendimentos		Área total ocupada	
	Total	%	Total	%
Menos de 1	405.097	11,1	177.133	0,1
1 a menos de 5	1.109.861	30,3	2.571.866	1,5
5 a menos de 10	466.917	12,8	3.262.044	2,0
10 a menos de 50	1.140.779	31,2	26.937.587	16,2
50 a menos de 100	257.256	7,0	18.106.439	10,9
100 a menos de 500	232.302	6,3	49.406.315	29,8
a partir de 500	46.333	1,3	65.496.835	39,5
Total	3.658.545	100,0	165.958.220	100,0

Fonte: Elaboração dos autores com base na PNAD de 2007.

A educação tem sido apontada, desde o início dos anos 70, como o principal determinante das disparidades de renda em todo país, e a democratização do acesso ao ensino como algo fundamental para a redução da desigualdade. Mas com uma concentração fundiária tão elevada, não surpreende o fato de as estimativas dos efeitos dos determinantes da distribuição da renda *agrícola* indicarem o capital físico como o principal fator responsável pela desigualdade de renda na atividade. Sua contribuição marginal, em equação de rendimentos estimada por Ney e Hoffmann (2003), por exemplo, é de 21,3%, valor muito superior à da escolaridade (6,5%). Em seguida vem o tempo semanal de trabalho (8,0%) e região (7,0%). Outros fatores, como discriminação por raça (0,7%) e sexo (0,5%), são bem menos relevantes na determinação da desigualdade.

Nesse contexto, a desapropriação da grande propriedade fundiária e sua distribuição para as famílias rurais que mais sofrem com a escassez de terra para plantar pode parecer a principal ou até quase a única política de distribuição de renda no meio rural. O problema é que, ao analisar um instrumento de política, é necessário também considerar sua eficiência. O fato de uma variável ser importante para explicar a desigualdade é condição necessária, mas não suficiente, para que ela seja quase o único foco das ações públicas.

A tabela 3 apresenta o perfil educacional dos produtores agrícolas, conforme sete estratos de áreas dos empreendimentos. Como se pode observar, as pessoas com pouco capital físico também sofrem com a carência de capital humano. Nos dois grupos de menores produtores agrícolas, o dos empreendimentos com área inferior a 1 hectare (ha) e o de 1 a menos de 5 hectares, a situação educacional é precária, sendo que mais de 35,0% dos agricultores sequer concluíram a 1ª série do ensino fundamental. Entre os agricultores com área inferior

a 1 ha, 68,2% não têm o antigo ensino primário completo (4ª série) e 90,4% não completaram o ensino fundamental. No segundo grupo, os percentuais são, respectivamente, de 61,7% e 89,1%.

Tabela 3.- Nível de escolaridade e renda do trabalho principal dos produtores agrícolas, conforme 7 estratos de áreas dos empreendimentos agrícolas em hectares (ha). Brasil, 2007.

Estratos em hectares	Renda Média	Escol. Média	% com escolaridade							
			<1	1 a 3	4	5 a 7	8	9 a 10	11	≥12
Menos de 1 ha	353,6	2,5	38,5	29,7	13,1	9,1	4,9	2,2	2,1	0,4
1 a menos de 5 ha	338,7	2,9	35,4	26,3	17,7	9,7	4,9	1,4	4,1	0,6
5 a menos de 10 ha	533,8	3,4	25,6	25,7	24,1	11,9	5,8	1,7	4,9	0,4
10 a menos de 50 ha	766,7	3,8	22,9	24,0	23,0	14,4	6,3	1,8	5,7	2,0
50 a menos de 100 ha	966,8	4,4	20,6	20,6	24,2	11,8	8,3	2,2	10,5	1,9
100 a menos de 500 ha	2.228,8	5,4	21,0	17,7	14,9	12,5	10,4	3,0	11,4	9,1
A partir de 500 ha	4.327,8	8,4	5,9	13,0	6,4	8,2	17,8	7,3	20,6	20,7

Fonte: Elaboração dos autores com base na PNAD de 2007.

O baixo nível de escolaridade entre os agricultores com menos terra para plantar é especialmente grave, porque pode comprometer o sucesso de uma política de reforma agrária. Ainda que o Estado consiga provocar uma mudança brusca na estrutura fundiária brasileira distribuindo terra para os mais pobres, boa parte dos empreendimentos agrícolas familiares já existentes, ao sofrerem com a escassez de capital humano, possivelmente não alcançaria o nível de produtividade e renda necessário à expansão da produção agrícola. Ele ainda tende a dificultar, em caso de abandono da atividade e de emigração, a obtenção de emprego nas áreas urbanas, onde o aumento da mão-de-obra qualificada e não-ocupada tem

reduzido a capacidade de absorção da mão-de-obra pouco qualificada pelo mercado de trabalho (ver POCHMANN, 1998).

O rendimento médio no trabalho principal das pessoas ocupadas como empregado na atividade agrícola, em 2007, é de R$ 417,1, valor menos de 10,0% maior do que o salário mínimo de R$ 380,00 da semana de referência da pesquisa da PNAD (ver tabela 4). O valor do rendimento mensal dos empregados é ainda assim superior ao rendimento médio de R$ 353,6, dos produtores com área inferior a 1 hectare, e de R$ 338,7, dos produtores com área de 1 a menos de 5 hectares (ver tabela 3). Com uma renda média tão baixa, ambas inferiores inferior a 1 salário mínimo, boa parte dos agricultores com menos de 5 hectares de terra pode se sentir atraída a migrar para as cidades a procura de outro trabalho.

É importante, porém, ressaltar que parcela da renda real do pequeno produtor corresponde à produção voltada para o autoconsumo, cujo valor não é informado na PNAD. Até sua renda monetária talvez esteja subestimada na pesquisa. A natureza irregular das vendas de alguns produtos da agricultura familiar deve contribuir para que seu valor seja esquecido ao se declarar os rendimentos. Embora existam imperfeições nos dados, em uma economia de mercado boa parte dos bens necessários à melhoria da qualidade de vida é obtida por meio da compra e depende da renda monetária. Além disso, o fraco desempenho educacional dos agricultores, determinante importante do nível de produtividade e renda, indica que seu nível de renda é de fato muito baixo.

Os dados chamam atenção pelo baixíssimo nível de escolaridade dos agricultores por conta própria: 29,8% tem escolaridade inferior a 1 ano, 55,6% não concluíram a 4ª série do antigo primário e mais de 87,4% não têm o ensino fundamental completo. Eles têm, em média, 3,2 anos de estudo (ver tabela 4). Entre os empregadores no setor primário, o perfil educacional dos trabalhadores é substancialmente melhor e os percentuais caem, respectivamente, para 15,4%, 33,4% e 60,2%. Nota-se, porém, que o nível de escolaridade dos empregadores ainda assim é baixo, pois a grande maioria ainda não completou o ensino fundamental.

Não é a educação, portanto, a principal explicação para o fato de os empregadores no setor agrícola terem uma renda média do trabalho principal de R$ 2.169,4, média superada apenas pelas pessoas com a mesma posição ocupacional na indústria (R$ 2.628,0) e nos serviços (R$ 2.853,4), setores nos quais o desempenho educacional dos empregadores é bem melhor (ver tabela 4). O motivo é a grande área de terra apropriada pelos empregadores. De acordo com estudo de Ney e Hoffmann (2003), a concentração da posse da terra está fortemente associada à variável posição na ocupação. Pelos dados da PNAD de 2001, os empregadores no setor primário ocupam uma área média de 221,0 ha, valor 8,4 vezes superior à média de 26,2 ha dos conta própria. Por ocuparem áreas tão grandes, os 98,2 milhões de hectares (52,7%) apropriados pelos pouco mais de 440 mil empregadores superam os 88,1 milhões de hectares (47,3%) apropriados pelos mais de 3,3 milhões de conta própria.

Tabela 4.- Nível de escolaridade e renda do trabalho principal das pessoas ocupadas, conforme setor de atividade e posição na ocupação. Brasil, 2007.

Estatística	Renda Média	Escol. Média	% com escolaridade							
			< 1	1 a 3	4	5 a 7	8	9 a 10	11	≥12
Todos setores	874,8	7,9	7,6	9,7	10,4	14,4	11,1	6,8	25,7	14,3
Empregado	825,7	8,4	5,9	8,0	8,9	14,0	10,9	7,5	28,4	16,5
Conta própria	708,8	6,0	13,4	15,2	15,2	16,7	11,5	5,3	17,1	5,8
Empregador	2.708,4	9,4	3,9	6,3	9,3	9,9	11,1	4,8	28,6	26,1
Agricultura	535,0	3,7	26,0	24,5	18,1	14,9	6,8	3,0	5,6	1,2
Empregado	417,1	3,9	23,7	24,1	17,0	17,5	7,4	3,9	5,6	0,8
Conta própria	509,8	3,2	29,8	25,8	19,6	12,2	5,7	1,7	4,4	0,8
Empregador	2.169,4	6,1	15,4	18,0	15,8	11,0	9,3	3,5	15,6	11,4
Indústria	897,4	7,5	6,2	9,8	11,6	17,1	13,2	7,5	25,9	8,8
Empregado	917,5	8,1	4,9	7,9	9,3	16,1	13,3	8,3	29,9	10,3
Conta própria	592,8	5,9	10,2	15,4	17,6	20,2	13,0	5,5	15,0	3,2
Empregador	2.628,0	8,8	2,8	6,6	11,2	13,0	13,8	5,2	28,1	19,2
Serviços	933,5	8,9	4,5	6,6	8,4	13,2	11,0	7,3	29,6	19,3
Empregado	845,8	9,1	3,8	5,9	7,6	12,6	10,5	7,6	30,9	21,0
Conta própria	865,3	7,4	7,7	10,2	11,8	16,7	13,2	6,7	24,0	9,6
Empregador	2.853,4	10,2	1,9	3,7	7,2	8,5	10,5	4,9	31,5	31,8

Fonte: Elaboração dos autores com base na PNAD de 2007.

Se, por um lado, o baixo nível de escolaridade das pessoas que sofrem com a escassez de terra para plantar pode comprometer o sucesso de uma política de reforma agrária, por outro ela contribui para que formas pretéritas de dominação do trabalho agrícola pelos grandes proprietários de terra vistas no passado sejam preservadas até hoje. A educação afeta positivamente o nível de produtividade e renda do trabalho, o que explica, em parte, as grandes diferenças existentes entre a renda média de R$ 417,1 dos empregados na agricultura e o rendimento médio das pessoas com a mesma posição na ocupação na

indústria, R$ 917,5, e nos serviços, R$ 845,8 (ver tabela 4). Outra explicação é que o baixo desempenho educacional dos agricultores empregados também tende a restringir sua capacidade de defenderem seus direitos e reivindicarem maiores salários.

Do total de pessoas que trabalham como empregados no setor primário, quase ¼ têm escolaridade inferior a 1 ano, 47,8% não completaram o antigo ensino primário (4ª série) e 82,3% não têm o ensino fundamental concluído. Sua escolaridade média é de 3,9 anos de estudo. Nos setores secundário e terciário, o perfil educacional dos empregados é bem melhor, sendo sua escolaridade média, respectivamente, de 8,1 e 9,1 anos de estudo. Além disso, menos de 5,0% dos empregados nos dois setores têm, atualmente, menos de 1 ano de estudo (ver tabela 4).

Prado Júnior (1979), em artigo publicado poucos meses depois da promulgação do Estatuto do Trabalhador Rural, criticava o fato de a atenção quase única da reforma agrária, no país, estar indevidamente concentrada no problema da subdivisão da propriedade fundiária. Para o autor, a subdivisão de terras deveria ser consideravelmente facilitada, e até muitas vezes facultada, pela elevação do nível de vida do trabalhador empregado na grande exploração, a qual poderia ser obtida pela efetiva aplicação rigorosa do Estatuto do Trabalhador Rural. No entanto, salienta que essa efetiva aplicação do estatuto exigiria a organização e mobilização dos próprios trabalhadores rurais.

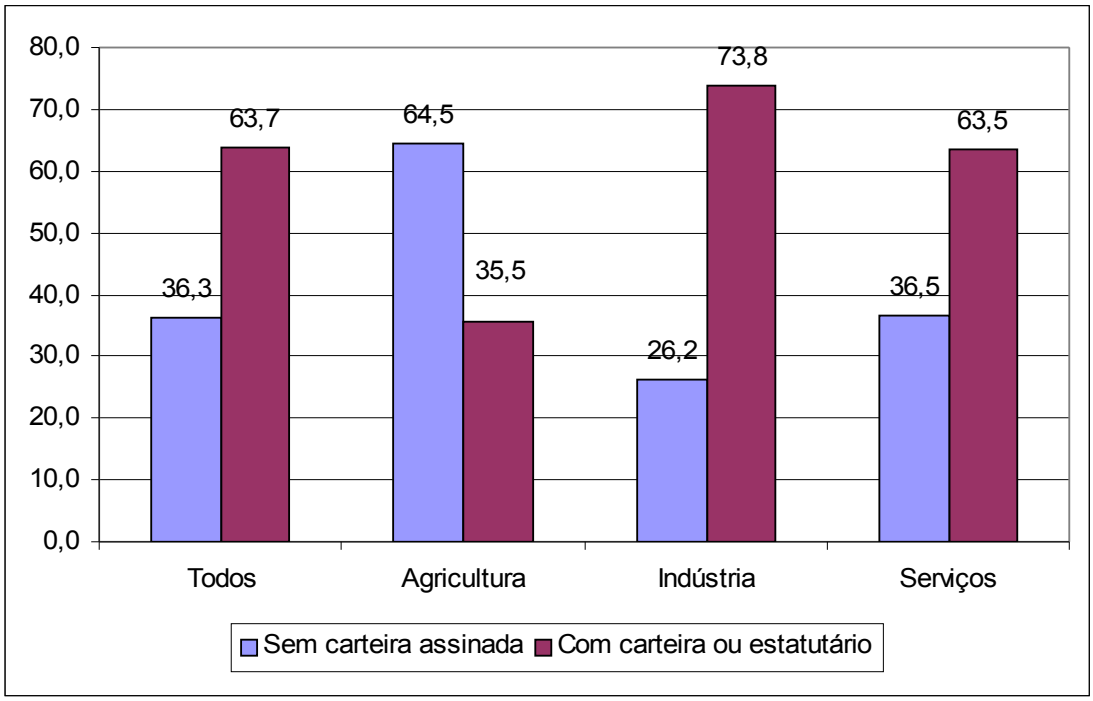
4. Condições de trabalho dos empregados no setor agrícola

Como o objetivo desta seção é analisar os níveis de escolaridade e renda dos empregados, serão excluídas as pessoas ocupadas como conta própria ou empregadores. O número de observações assim cai para cerca de 9 mil pessoas ocupadas na agricultura, 26 mil na indústria e 73 mil nos serviços, que representam, respectivamente, uma população de 4,7 milhões, 13,4 milhões e 34,3 milhões de pessoas.

Passados mais de 40 anos da criação do Estatuto do Trabalhador Rural, que estendera a legislação social-trabalhista do meio urbano para a população rural, duas características atuais marcantes do mercado de trabalho, no setor primário, ainda são a informalidade e a baixa remuneração. Quanto à primeira característica, a figura 1 mostra que 64,5% dos agricultores empregados não têm carteira de trabalho assinada, enquanto na indústria a proporção é de 26,2% e nos serviços de 36,5%.

A maior proporção de trabalhadores sem carteira de trabalho assinada pode ser, em parte, explicada pela sazonalidade do emprego agrícola. Do total de empregados na agricultura, 46,7% têm trabalho temporário e 53,3% permanente. Não é possível comparar com o que acontece na indústria e nos serviços, porque a PNAD não informa se o indivíduo tem trabalho permanente ou temporário nesses dois setores.

Figura 1.- Percentual de empregados em cada setor de atividade que não tem carteira de trabalho assinada. Brasil, 2007.



Fonte: Elaboração dos autores com base na PNAD de 2007.

Os dados, porém, chamam atenção pela precariedade do emprego temporário na agricultura, onde a renda média do trabalhador é de R$ 305,5, valor quase 20,0% menor do que o salário mínimo da semana de referência da PNAD de 2007 e 40,7% menor do que os R$ 515,1 da renda média recebida pelos empregados permanentes. Considerando apenas os empregados temporários na agricultura, 65,5% recebiam menos de 1 salário mínimo, 30,9% de 1 a menos de 2 salários mínimos e apenas 3,6% tinham ganhos a partir de 2 salários mínimos. Entre os empregados permanentes a situação é bem melhor, mas ainda é bastante grave: 22,8% ganhavam menos de 1 salário mínimo, 63,1% de 1 a menos de 2 salários mínimos e 14,1% recebiam 2 salários mínimos ou mais.

Do total de empregados com remuneração na agricultura, 42,8% recebiam menos de 1 salário mínimo, na indústria, 9,3%, e nos serviços, 16,9%. Em todos os setores de atividade é alta a proporção de indivíduos que ganham menos de 1 salário mínimo entre as pessoas sem carteira de trabalho assinada: 65,9%, na agricultura, 34,8%, na indústria e 44,5%, no setor de serviços. A grande maioria desse tipo de trabalhador na agricultura, portanto, ainda não se beneficia da política de salário mínimo. No caso dos indivíduos com carteira assinada, o percentual de pessoas com menos de 1 salário é inferior a 2,0% em cada um dos três setores da economia (ver tabela 5).

Tabela 5.- Nível de renda do trabalho principal dos empregados com carteira de trabalho assinada e sem carteira assinada, conforme setor de atividade. Brasil, 2007

Estatística	Renda Média	% que ganham			
		Menos de 1 S.M.[1]	1 a menos de 2 S.M.[1]	2 a menos de 3 S.M.[1]	A partir de 3 S.M.[1]
Todos setores	825,7	17,3	52,1	13,7	16,9
Sem carteira de trabalho	471,3	46,1	41,9	6,2	5,7
Com carteira ou estatutário	1.028,0	0,9	58,0	17,9	23,2
Agricultura	417,1	42,8	48,0	6,7	2,5
Sem carteira de trabalho	314,8	65,9	30,2	2,8	1,1
Com carteira ou estatutário	602,7	0,9	80,3	13,7	5,1
Indústria	917,5	9,3	55,1	17,0	18,6
Sem carteira de trabalho	542,3	34,8	51,3	7,8	6,1
Com carteira ou estatutário	1.050,4	0,3	56,4	20,3	23,1
Serviços	845,8	16,9	51,5	13,4	18,2
Sem carteira de trabalho	489,3	44,5	42,1	6,6	6,7
Com carteira ou estatutário	1.050,3	1,1	57,0	17,2	24,7

Fonte: Elaboração dos autores com base na PNAD de 2007.

Nota: [1] S.M. significa Salário Mínimo.

O nível de produtividade do trabalho, em uma economia capitalista, não constitui o único fator determinante do valor dos salários. Uma mudança nas relações de trabalho em benefício do empregado é em parte condicionada por sua capacidade de defender seus direitos e de se organizar como classe. Nesse sentido, a expansão educacional entre a população agrícola que sofre com a escassez de terra para plantar, particularmente os empregados e pequenos produtores rurais, tende a contribuir não só para o aumento do seu nível de produtividade, como também para que eles participem de forma mais ativa na vida social e política do país, gerando mudanças institucionais importantes a favor da eqüidade.

A grande proporção de empregados sem a proteção legal da carteira de trabalho assinada e do salário mínimo mostra a necessidade de se buscar uma maior conscientização da população rural da importância de defender seus direitos. E a educação escolar pode contribuir decisivamente para que isso ocorra. O desempenho educacional dos agricultores empregados sem carteira de trabalho assinada é baixíssimo: eles têm, em média, 3,5 anos de estudo, sendo que 27,0% deles não concluíram sequer a 1ª série e 85,4% não têm o ensino fundamental completo. Entre os trabalhadores com carteira, o perfil educacional é substancialmente melhor, mas ainda assim muito ruim (ver tabela 6).

O percentual de empregados no setor agrícola com a educação básica completa, ou seja, que cursaram todo o ensino médio, por sua vez, é de menos de 7,0%, sendo que a proporção cai para 4,2%, no caso dos trabalhadores sem carteira assinada, e sobe para 10,4%, para os que têm carteira assinada. Na indústria, a proporção de empregados com a educação básica concluída é de 40,2%, e no setor de serviços, de 51,9%. Entre os com carteira de trabalho

assinada, os dois percentuais sobem, respectivamente, para 47,1% e 62,9%, e no caso dos sem carteira assinada, cai para 20,7% e 32,9% (ver tabela 6).

Tabela 6.- Perfil educacional dos empregados com carteira de trabalho assinada e sem carteira assinada, conforme setor de atividade. Brasil, 2007.

Estatística	Escol.	% com escolaridade							
	Média	< 1	1 a 3	4	5 a 7	8	9 a 10	11	≥12
Todos setores	8,4	5,9	8,0	8,9	14,0	10,9	7,5	28,4	16,5
Sem carteira de trabalho	6,8	10,2	12,3	11,4	19,1	11,5	9,4	17,6	8,5
Com carteira e estatutário	9,3	3,4	5,6	7,4	11,0	10,6	6,4	34,6	21,0
Agricultura	3,9	23,7	24,1	17,0	17,5	7,4	3,9	5,6	0,8
Sem carteira de trabalho	3,5	27,0	25,0	16,7	16,7	6,8	3,7	3,7	0,5
Com carteira e estatutário	4,6	17,6	22,4	17,6	18,8	8,6	4,5	9,1	1,3
Indústria	8,1	4,9	7,9	9,3	16,1	13,3	8,3	29,9	10,3
Sem carteira de trabalho	6,5	9,1	12,9	11,7	22,4	13,1	10,2	15,8	4,9
Com carteira e estatutário	8,7	3,4	6,1	8,5	13,9	13,4	7,7	34,9	12,2
Serviços	9,1	3,8	5,9	7,6	12,6	10,5	7,6	30,9	21,0
Sem carteira de trabalho	7,7	6,5	9,1	10,1	18,7	12,1	10,6	21,4	11,5
Com carteira e estatutário	10,0	2,3	4,0	6,2	9,1	9,5	6,0	36,4	26,5

Fonte: Elaboração dos autores com base na PNAD de 2007.

Não se justifica assim a pouca importância que tem se dado à educação na política de reforma agrária. É falsa a perspectiva teórica que concentra quase exclusivamente atenção na desapropriação da grande propriedade fundiária e sua distribuição para as famílias rurais mais pobres. Os agricultores empregados e os pequenos produtores agrícolas tendem claramente a sofrer com a escassez de dois ativos importantes na determinação de sua renda: terra para plantar e educação.

5. Conclusão

Embora a concentração fundiária seja considerada, na literatura, o principal determinante da desigualdade de renda agrícola, com efeito substancialmente superior ao da educação, a baixa escolaridade dos pequenos produtores rurais e dos empregados na agricultura revelam que a reforma agrária e o investimento público em educação são políticas complementares e fundamentais para a redução da desigualdade de renda rural.

Verificou-se que o nível de escolaridade dos empregados e pequenos produtores agrícolas é muito baixo. No primeiro caso, quase ¼ dos empregados têm escolaridade inferior a 1 ano e 47,8% sequer concluíram o antigo ensino primário (4ª série). No grupo de pequenos produtores agrícolas, a situação educacional é ainda mais grave. Entre quem têm menos de 5 hectares de terra, a proporção de pessoas com escolaridade inferior a 1 ano é maior do que 35,0%. Como a educação é um determinante importante do nível de produtividade e renda do trabalho, o perfil educacional dos agricultores que mais sofrem com a escassez de terra para plantar, particularmente empregados e pequenos produtores, pode dificultar o sucesso de uma política de reforma agrária.

O mau desempenho educacional dos empregados e pequenos produtores tende a contribuir para que eles tenham um baixo nível de renda. A renda média dos empregados é de R$ 417,1, valor apenas 9,8% superior ao salário mínimo de R$ 380,0 da semana de referência da PNAD, sendo que 42,8% deles recebiam menos de 1 salário mínimo. Na indústria e no setor de serviços, esta proporção cai, respectivamente, para 9,3% e 16,9%.

Por fim, a renda média dos pequenos produtores com área de empreendimento agrícola inferior a 1 hectare é de R$ 353,6 e de quem têm de 1 a menos de 5 ha é de R$ 338,7.

Nesse sentido, a educação escolar pode contribuir para que haja uma maior reivindicação dos trabalhadores agrícolas por seus direitos trabalhistas, a qual também tende a ser restringida pela alta proporção de 46,7% de empregos temporários no setor primário. Entre os pequenos produtores agrícolas, o aumento do nível de escolaridade pode contribuir para o aumento do nível de produtividade e renda do trabalho, o que também será importante para os empregados que forem beneficiados por políticas de distribuição de terra e, conseqüentemente, tornarem-se produtores rurais.

6. Referências bibliográficas

BELIK, W. Estado, grupos de interesse e formulação de políticas para a agropecuária brasileira. *Revista de Economia e Sociologia Rural.* Brasília, jan./mar. 1998.

CORRÊA, A. J. *Distribuição de renda e pobreza na agricultura brasileira.* Piracicaba, Editora da Unimep, 1998.

GUANZIROLI, C. E., BRUNO, R. e MEDEIROS, L. S. Percentuais e causas das evasões nos Assentamentos Rurais. *Série Cadernos da Terra N. 9*, Brasília, MDA/INCRA, 2001.

HOFFMANN, R. A distribuição da posse da terra no Brasil de acordo com as PNAD de 1992 a 1999. In: GASQUES, J. G. e CONCEIÇÃO, J. C. P. R. (Org.). *Transformações da agricultura e políticas públicas.* IPEA, Rio de Janeiro, 2001a.

_____. Income distribution in Brazil and the regional and sectoral contrasts. In: GUILHOTO, J. J. M. e HEWINGS, G. J. D. (Org.). *Structure and structural change in the*

Brazilian economy. Burlington, USA: Ashgate, 2001b.

_____. Mensuração da desigualdade e da pobreza no Brasil. In: HENRIQUES, R. (org.). *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro, Ipea, 2000.

KASSAB, Álvaro. O peso da baixa escolaridade na desigualdade de renda. *Jornal da UNICAMP.* Campinas, 28 ago-10 set. /2006.

LINHARES, M. Y., e SILVA, F. C. T. *Terra Prometida: Uma História da Questão Agrária no Brasil.* Rio de Janeiro, Editora Campus, 1999.

LINS, M. Uma agenda atual das políticas públicas. In: COSTA, L. F. C., SANTOS, R. (Org.). *Política e Reforma Agrária.* Rio de Janeiro: Editora Mauad, 1998.

NEY, M. G. *Educação e desigualdade de renda no meio rural brasileiro.* Tese de doutorado apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP, Campinas, 2006.

NEY, M. G. e HOFFMANN, R. Desigualdade de renda na agricultura: o efeito da posse da terra. *Economia*, Niterói, v. 4, n. 1, jan./jun. de 2003.

PRADO JÚNIOR, C. *A questão agrária no Brasil.* São Paulo, Editora Brasiliense, 1979.

POCHMANN, M. *Reconversão econômica e as tendências recentes das ocupações profissionais no Brasil*. Mimeo, Campinas, CESIT/UNICAMP-IE, 1998.

As missões nas organizações não-governamentais.

Missions in the Non-Profit Sector.

Marina Félix de Melo
Mestre em Sociologia / Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Sociologia
da Universidade Federal de Pernambuco
melomarina@msn.com

RESUMO: Este trabalho tem como objetivo compreender o fenômeno da Missão nas Organizações Não-Governamentais. Consideramos como Missão o objetivo humanitário de uma instituição, que se localiza em um espaço ético e de possibilidades que viabilizam os objetivos da ONG. Visamos, assim, entender como se figuram as Missões dessas entidades em um atual cenário de mudanças do Terceiro Setor. Analisamos a Missão a partir de um complexo que interconecta as racionalidades instrumental e substantiva de Habermas e que subdivide as missões das ONGs em duas esferas: a primeira, relacionada à racionalidade substantiva que preza pelas características humanitárias da entidade, baseada nos valores éticos e morais erguidos pela instituição e, a segunda, referente à racionalidade instrumental, gerada a partir dos objetivos da organização, isto é, que diz respeito ao 'como operacionalizar em questões práticas os valores morais compartilhados na ONG'.

Palavras-Chave: Missão, ONGs, Terceiro Setor.

ABSTRACT: This article discuss about Missions in NGOs. We consider as Mission the humanitarian goal of an institution, located in an ethical space that may turn the goals of the organization into reality. We aim, this way, to understand what the Missions represent in the NGOs, considering that those institutions are located in the changes of the Non-Profit Sector. We analyze the Mission in a complex that interconnects the instrumental and substantive rationalities of Habermas and that subdivides NGO's Missions in two spheres: The first, related to the substantive rationality that refers to the humanitarian characteristics of the organization, based on ethical and moral values of the institution and, the second, related to the goals of the institution and the way to practice the moral values of the NGO.

Key-words: Mission, NGOs, Third Sector.

Com o atual crescimento numérico e diversificado do Terceiro Setor, as ONGs têm ocupado um espaço cada vez maior no cenário não apenas do Terceiro Setor, mas também nos debates sobre a relação deste último com o Estado e com o Mercado. A partir disso, objetivamos compreender como têm se dado as Missões destas organizações atualmente, isto é, como são elaboradas, ao que se referem e quais são as maiores dificuldades que circunscrevem a dinâmica das Missões nas ONGs.

A missão de uma ONG contempla desde a construção humanitária até os valores morais compartilhados pela instituição. Quando versamos sobre a missão destas entidades sugerimos uma contextualização em sua leitura, mesmo porque essa missão sobre a qual nos referimos já tende a se afastar do aspecto religioso a que era ligada em décadas passadas, embora ainda esteja enlaçada aos valores morais considerados nobres como a caridade e a filantropia.

Ao compartilharmos com a obra "Private Action and the Public Good" (1999), livro formado por uma série de especialistas na temática e editado por Walter W. Powell e Elisabeth S. Clemens, observamos a preocupação que existe no tocante à significação do que constitui o Terceiro Setor e a não nitidez das diferenças entre as funções do Estado e das ONGs, à guisa de exemplo. Neste diálogo, a missão das ONGs não é posta como uma idéia fechada de que uma ONG tem de ter sua missão simplesmente enquanto um aparato 'burocrático' no papel, ou seja, a missão não é uma simples limitadora das ações, embora tais documentos sirvam de guia para que a instituição expresse o porquê de sua existência ou como concebe determinados valores sociais. Desta maneira, ao utilizarmos o termo

'missão', nos referimos não apenas ao documento no qual constam os objetivos da instituição (a missão representada em papel, materializada em seus objetivos, estatutos). Sobretudo, nos referimos às ações das ONGs voltadas para o bem público, assim como à forma de atuação na realização das ações, ou seja, os documentos das missões das ONGs são um guia, um apoio para a entendermos como se dá a construção de valores na instituição. Logo, a elaboração da missão de uma ONG é regada por elementos que transpassam à simples idéia de missão como um reflexo de valores não definidos, atuando estes como mecanismos que se debatem com as relações internas e externas do grupo que a planeja e a executa de uma forma complexa e situada em um dado contexto.

De acordo com Tenório *et alii* (2001, p. 30), a missão "é a finalidade, a razão de ser, a mais elevada aspiração que legitima e justifica social e economicamente a existência de uma organização e para a qual devem se orientar todos os esforços". Todavia, nesse tipo de discurso fica também notória a preocupação com o planejamento estratégico para o funcionamento das ONGs, o que em outras palavras significa que "a definição da missão é o principal aspecto do planejamento estratégico, pois significa tomar hoje uma decisão que repercutirá no futuro da organização" (*Ibid*, p. 30). Destarte, as missões podem ser reelaboradas de acordo com a necessidade e o contexto em que se encontram, pois seria uma utopia alegar que todos os problemas sociais estariam resolvidos caso as missões das ONGs de hoje fossem contempladas. Afinal, as ONGs atualmente têm se extinto mais por problemas de gestão, como a falta de recursos financeiros, do que pela proeza de terem atingido seus objetivos, algo levado em consideração nas reflexões de algumas ONGs quando elaboram suas missões atualmente, ou seja, a missão tende a ser remodelada de acordo com o fluxo histórico, que também é suscetível a alterações de ordem econômica,

assim como ajustada a necessidades particulares de cada instituição.

A partir disso, cabe diferenciarmos a missão dos objetivos das ONGs. Apesar de serem conceitos que se misturam, pois estão altamente imbricados na medida em que se completam, os objetivos muitas vezes são colocados como a missão em si e não como um meio de se chegar à missão. Consideramos missão como o arcabouço humanitário, alicerçado nas bases morais e construções éticas das quais uma instituição partilha, podendo ser essa missão a benfeitoria à humanidade ou a busca por igualdade social. Temos o exemplo da missão exposta no site da ONG 'Gestos', Recife-PE:

> Missão: Construir culturas democráticas, eqüitativas e de paz para superar a Aids. -- Princípios éticos: respeito e convívio com as diferenças; cultura de paz; autonomia; solidariedade; equidade; justiça social; transparência; acolhimento e cuidado de si e do/a outro/a; gestos e diálogos baseados na escuta, delicadeza e confiança; amor, prazer e liberdade como forças mobilizadoras para a transformação do mundo. (www.gestospe.org.br. Acesso em: junho de 2008).

Todavia, para operacionalizar essa missão, a 'Gestos' desenvolve programas que "têm como objetivo empoderar as pessoas soropositivas e vulneráveis à DST/HIV/AIDS e monitorar as políticas públicas, através de ações educativas, psicossociais e da mobilização de diferentes agentes sociais e políticos" (*Ibid*). A ONG tem como objetivo, então, atuar nos programas de "Direitos Humanos", "Desenvolvimento político e pedagógico" e "Desenvolvimento organizacional", e tem objetivos ainda mais precisos e pontuais como o de: i) atendimento psicossocial e jurídicos às pessoas soropositivas; ii) assistência aos filhos de pessoas soropositivas; iii) produção de pesquisas; iv) formação de jovens educadores em direitos sexuais e produtivos, dentre muitos outros. (*Ibid*).

O exemplo mencionado, da ONG 'Gestos', visa distinguir as missões das ONGs de seus objetivos para que possamos melhor visualizar como ocorrem tais percepções na realidade. Podemos entender que tal distinção envolve dois tipos de racionalidade: a substantiva e a instrumental.

O conceito de racionalidade instrumental, que envolve os objetivos das ONGs na literatura sociológica, foi tratado por autores como Jürgen Habermas, que realizou uma reeleitura do conceito weberiano de racionalidade e buscou uma revisão do que já se discutia na Escola de Frankfurt. Este Instituto de Pesquisa Social, criado em 1923, tinha por objetivo difundir um 'marxismo não-ortodoxo', se destacando com estudos sobre os fenômenos sociais. Sob forte influência de Theodor Adorno, Max Horkheimer, Herbert Marcuse, Walter Benjamin e Erich Fromm, a Escola de Frankfurt encabeçou a produção da Teoria Crítica e buscou entender o sentido da razão humana na era moderna. Sobre Teoria Crítica:

> Em primeiro lugar comporta-se criticamente em relação à realidade social, implica um modo de desconsiderar os fatos não como meros dados, mas como produtos históricos que podem ser alterados. Ou seja, a realidade social em que seu todo e o conhecimento produzido pela sociedade são vistos em seu devir histórico, e dessa maneira são pensados conforme o interesse pelo futuro. Em segundo lugar, o teórico crítico pretende suprimir a separação entre ser e dever ser, entre teoria e práxis. E é também por objetividade que se realiza essa supressão. Pois se a sociedade capitalista é um produto histórico, também fazem parte de sua realidade fatores que levam a sua transformação, fatores que podem ser tanto emancipatórios como também retrógrados, assim como os mecanismos de conservação das formas sociais. É necessário, segundo Horkheimer, direcionar o interesse para a descoberta das tendências emancipadoras sem perder de vista as contratendências (Revista Mente, Cérebro e Filosofia, n. 7, s.d).

Nessa perspectiva, Adorno e Horkheimer, influenciados por Nietzsche, Freud, Heidegger, Weber e Marx, colocam em "A dialética do esclarecimento" (1997 [1947]) que a razão que

move as sociedades na modernidade é a instrumental, sendo esta uma racionalidade científica, de cunho positivista e que tem por objetivo a dominação do homem e da natureza para fins lucrativos. Assim, Adorno e Horkheimer acreditavam que a razão por si só não garantia liberdade e autonomia ao indivíduo, sendo esta liberdade e esta autonomia enfraquecidas pela indústria cultural e pela sociedade unidimensional. (FRAGA, 2000, p. 15-21).

A partir de então, os teóricos representantes da Escola de Frankfurt (com perspectivas e enfoques diferenciados) chamaram de "eclipse da razão" a nova forma de racionalidade cultivada na modernidade e, acreditando ser esse tipo de racionalidade repressora, propuseram um movimento de recuperação desta razão contemporânea, na busca de uma racionalidade autocrítica e não repressora. Desta maneira, e na medida em que almejava a emancipação humana, a Teoria Crítica da Escola de Frankfurt se contrapunha ao tipo de racionalização meramente instrumental, isto é, à redução da razão ao mero instrumento (ASSOUN, 1991, *apud* FRAGA, 2000). Como versa Eugène Enriquez (1996), a racionalidade instrumental é a forma de razão predominante no mundo ocidental após o surgimento do capitalismo, no qual quase tudo seria passível de racionalização, cálculo e quantificação. Em outras palavras, a razão ficou subordinada à técnica, ao cálculo e à relação custo-benefício.

A partir da literatura da Teoria Administrativa, autores como Serva (1996) e Ramos (1983, p. 66) versam sobre a racionalidade associada à noção do ser que calcula, cultivada por uma sociedade centrada no Mercado, o que na esfera das organizações pode provocar abuso de dominação, dissimulação de intenções ou extrema competição, podendo uma organização

ter atores que não se identificam com a instituição, que são apenas "ligados a interesses econômicos ou de poder social, através da maximização de recursos disponíveis". Serva (1996, p. 342), baseado nas obras de Habermas e Guerreiro Ramos, sintetiza que a ação racional instrumental é "a ação baseada no cálculo, orientada para o alcance de metas, técnicas ou de finalidades ligadas a interesses econômicos ou de poder social, através da maximização dos recursos disponíveis". Assim, para o autor a ação racional instrumental tem por características o cálculo, os fins, a maximização de recursos, o desempenho, a utilidade, a rentabilidade, a estratégia interpessoal, o êxito e os resultados.

Também na tentativa de compreender o fenômeno da razão, Habermas realizou estudos acerca deste nas sociedades modernas. O autor, como mencionado acima, foi ligado à perspectiva da Teoria Crítica, mas se diferenciou dos demais teóricos dessa corrente por, principalmente, buscar superar o que entendia como contemplação de feição pessimista e negativa da Escola de Frankfurt em relação a um projeto moderno. Sua obra "Teoria da Ação Comunicativa" objetivava uma construção teórica a remodelar a Teoria Crítica da sociedade. (FRAGA, 2000, p. 25). Vale salientar que Adorno e Horkheimer viveram marcados pelos estragos causados pela Segunda Guerra Mundial e acreditavam que havia uma forte relação entre conhecimento racional e dominação. É a partir dessa conjuntura que "Habermas enxerga a modernidade ocidental através da racionalização cultural e societária e as conseqüências do processo de racionalização sobre os diversos atores sociais" (ARAÚJO, 2001). Logo, o autor considera no conjunto de sua obra dois tipos de racionalização: a instrumental e a substantiva, sendo a instrumental um processo centrado na lógica estratégica, focado no sistema de Mercado e Estado. Por sua vez, a racionalidade substantiva habermasiana se localiza no 'mundo da vida', em uma ação comunicativa, que

confere solidariedade e identidade aos atores. No 'mundo da vida' há uma rede de significações que formam visões de mundo, isto é, existe uma esfera simbólica. Nessa perspectiva, Habermas se contrapõe à mercantilização e burocratização do 'mundo da vida' ao mesmo tempo em que admite que existem pontos de encontro entre o sistema (reprodução material) e esse 'mundo da vida' (reprodução simbólica). Em síntese, Habermas vai além do conceito de racionalidade instrumental, abrindo o conceito de razão para uma razão comunicativa, de modo a não compartilhar com a perplexidade e com o pessimismo de teóricos como Adorno e Horkheimer sobre o processo de modernização alimentado pela racionalidade instrumental[1].

Embora não primemos nesse trabalho por uma releitura da obra habermasiana em seu todo, por este não ser o foco de nossa investigação e por já existirem diversas obras debruçadas sobre o pensamento do autor[2], convém observarmos como sua Teoria da Ação Comunicativa traz à tona a noção de que a razão não reside em um sujeito isolado e com capacidade autônoma de apreensão da realidade. A razão para Habermas também não é um elemento isolado da realidade, mas desloca-se para a linguagem, bem como para a possibilidade de intersubjetividade contida nesta. A linguagem para o teórico alemão não é, meramente, uma categoria sintática ou semântica, mas sim uma forma de expressão e entendimento. (FRAGA, 2000, p. 25). As ações destinadas aos fins (teleológicas) ocorrem na realidade, porém, em uma conjuntura social preordenada, em redes de relação e interação sociais.

---

[1] Vale salientar que Adorno e Horkheimer também não estavam criticando a razão em si, mas sim a racionalidade instrumental pautada em fins, pois, a substantiva, já proposta por Horkheimer, era bem-vinda em tais concepções como uma nova forma de racionalidade.

[2] Ver obras de autores como Martin Jay (1973), Thomas McCarthy (1978), David Ingram (1993), José Maurício Domingues (2001), Anthony Giddens (1999), dentre outros.

Max Weber, que em "A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo" (2002 [1904-1905]) tece acerca da definição de racionalização no Ocidente, em "Economia e Sociedade"[3] (1977 [1922]) estabelece tipos de ação social: ação racional conforme fins determinados e ação racional conforme valores; ação afetiva e ação tradicional. A partir daí, Habermas argumenta que a ação social weberiana, apesar de considerar a ação do sujeito, permanece na esfera da intenção desse sujeito e não no significado, compreensão, que existe em torno da ação, estando o sujeito isolado em seu ato. Da mesma forma, Habermas alega que o conceito de ação social weberiano está mais preocupado em estabelecer graus de racionalização na ação social em vez de elaborar uma teoria da ação mais abrangente. (*Ibid*, 27).

Ramos (1989), por sua vez, apetece críticas acerca da ação social weberiana ao entender que Weber não se debruçou sobre os fatores éticos e morais contidos nas ações:

> O julgamento que Max Weber fez do capitalismo e da moderna sociedade de massa foi essencialmente crítico, apesar de parecer laudatório. Chocava-se ante a maneira pela qual tal sociedade fazia a reavaliação do significado tradicional da racionalidade, processo que intimamente lamentava, embora tenha deixado de diretamente confrontá-lo (...) a distinção que fez, entre Zweckrationalität e Wertrationalität - e que, é verdade, algumas vezes minimiza – constitui, possivelmente uma manifestação do conflito moral em que se sentia com as tendências dominantes da moderna sociedade de massa (...) ele salientou que a racionalidade formal e instrumental (Zweckrationalität) é determinada por uma expectativa de resultados, ou 'fins calculados' (...) a racionalidade substantiva, ou de valor (Wertrationalität), é determinada 'independentemente de suas expectativas de sucesso' e não caracteriza nenhuma intenção humana interessada na 'consecução' de um resultado ulterior a ela (...) na verdade, ele foi incapaz de resolver essa tensão empreendendo uma análise social do ponto de vista da racionalidade substantiva. De fato a Wertrationalität é apenas, por assim dizer, uma nota de rodapé em sua obra; não

[3] Publicado por Marianne Weber, esposa do autor, após sua morte.

> desempenha papel sistemático em seus estudos. Se o fizesse, a pesquisa de Weber teria tomado um rumo completamente diferente. Escolheu ele a resignação (isto é, a neutralidade em face dos valores, não a confrontação) como posição metodológica, em seus estudo da vida social. (FRAGA *apud* RAMOS, 1989, p. 06).

Habermas lamenta que a análise mais ampla de ação social tenha ficado como uma espécie de plano de fundo na obra de Weber, assim, faz uso da perspectiva da filosofia da linguagem, acreditando ser a relação sujeito-objeto permeada por elementos como a interação com o meio e com a cultura, por exemplo, de forma a valorizar a relação intersubjetiva que existe no sujeito ao lidar com o objeto (FRAGA, 2000, p. 28). Logo, Habermas (1987) estabelece quatro categorias de ação: 1) ação teleológica, 2) ação normativa, 3) ação dramatúrgica ou expressiva e 4) ação comunicativa; e três tipos de ação derivadas destas categorias: 1) ação instrumental, 2) ação estratégica e 3) ação comunicativa. Nesta construção, o filósofo e sociólogo alemão enfatiza que as ordenações meramente econômicas (típicas das ações estratégicas) localizam-se na esfera instrumental, isto é, quando há a instrumentalização dos agentes como meios para se atingir determinados fins, diferentemente da ação comunicativa, na qual os atores dependem uns dos outros para que haja um reconhecimento intersubjetivo sobre o que se pretende com a ação.

É, portanto, preocupado com o modo como vem sendo subordinado o significado em detrimento da ação instrumental, num universo contemporâneo no qual a comunicação se transforma, que Habermas abre espaço para a reflexão desta conjuntura, partindo da razão reflexiva de Kant (focada no sujeito) para elaborar seu conceito de razão comunicativa (focada no diálogo).

Ao mesmo tempo em que versamos sobre a racionalidade instrumental e suas limitações

vistas pelo enfoque habermasiano, observamos a racionalidade substantiva não apenas como uma contraposição a esta, mas também como uma complementaridade diante da complexidade do que é a racionalidade como um todo e sua aplicação nas esferas sociais.

Ramos (1989) analisa a racionalidade a partir do conceito weberiano de racionalidade substantiva ou de valor (Wertrationalität - valor) e de racionalidade formal ou funcional (Zweckrationalität – fim/intensão). Todavia, é no primeiro tipo de racionalidade em que o autor se detém, acreditando que esta é uma característica 'natural' do ser humano, que está na psique humana. Assim, Guerreiro Ramos considera que a racionalidade substantiva é capaz de levar o indivíduo aos desenvolvimentos social e organizacional. Para o autor, a racionalidade substantiva foi subordinada em detrimento da razão instrumental (utilitária e pragmática) na sociedade moderna, o que ocasionou, segundo ele, grande perda na medida em que é a racionalidade substantiva que faz com que o indivíduo se guie por suas bases éticas, na busca pelo equilíbrio entre satisfação pessoal e social, provendo, desta maneira, sua emancipação.

De acordo com Serva (1996), a racionalidade substantiva é pautada, no ambiente organizacional, pela auto-realização, entendimento, julgamento ético, autenticidade, valores emancipatórios e autonomia, podendo ser definida da seguinte maneira:

> Ação orientada para duas dimensões: na dimensão individual, que se refere à auto-realização, compreendida como concretização de potencialidades e satisfação; na dimensão grupal, que se refere ao entendimento, na direção da responsabilidade e satisfação sociais. (SERVA, 1996, *apud* FRAGA, 2000, p. 31).

Na perspectiva de Ramos (1989), a predominância da ação racional substantiva numa organização que possua alto grau de autonomia e auto-realização favorece a harmonia e dinamismo internos que proporcionam agilidade, flexibilidade e criatividade à organização. O autor não chegou a ter acesso à principal obra de Habermas sobre a Ação Comunicativa, que fora lançada pouco tempo antes da data de falecimento do sociólogo brasileiro. Entrementes, Habermas exerceu influência sobre Guerreiro Ramos com suas obras anteriores, que já esboçavam a importância prestada à ação comunicativa bem como à racionalidade substantiva, a exemplo de textos como "Toward a rational society" (1970); "Knowledge and human interests" (1971) e "Toward a theory of communicative competence" (1970).

Observamos, portanto, que tanto Habermas como Guerreiro Ramos partem do mesmo ponto em suas construções: a busca de emancipação humana numa sociedade pós-industrial, ou seja, com intensa ênfase no sujeito. Todavia, enquanto para Guerreiro Ramos a razão é inerente ao ser humano, para Habermas ela reside na ação comunicativa/substantiva, que fornece responsabilidade e autonomia para que as *pretensões de validez* desse sujeito sejam postas diante da comunidade.

As organizações substantivas para Ramos (1989) são complexos formados por uma base de isonomia, como previa a noção aristotélica de *polis*. Tal princípio de isonomia residiria nas comunidades e, apesar da isonomia ser de difícil localização na realidade, poderia ser representada por alguns modelos organizacionais a exemplo de associações de minorias sociais ou associações de estudantes nos Estados Unidos, local de pesquisa de Guerreiro Ramos. Nos meios onde a isonomia se apresenta, de acordo com o autor, há a

predominância da racionalidade substantiva, que permite, como denota Serva (1993), o desenvolvimento de organizações substantivas.

Neste contexto as organizações substantivas, segundo Fraga, são aquelas nas quais os indivíduos se reúnem de livre e espontânea vontade para desempenharem atividades geralmente sem fins-lucrativos e com preocupações que cercam o universo da prestação social à comunidade, a exemplo de associações e fundações de caráter filantrópico, como a assistência a comunidades menos favorecidas, à guisa de exemplo (FRAGA, 2000, p. 40). Assim, as organizações substantivas seriam, predominantemente, oriundas do Terceiro Setor:

> Fernando Tenório (1998) descreve as organizações do Terceiro Setor de modo muito semelhante às organizações substantivas: são entidades estruturadas em torno de uma efetiva coordenação entre meios e fins, onde o bem comum é o propósito principal, e o modo de se buscar alcançar os objetivos é estabelecido por relações intersubjetivas em que o ser humano é o elemento fundamental e central. Percebe-se, portanto, que o conceito de organizações do terceiro setor apresentado por Fernando Tenório (1998) guarda uma estreita relação com a noção e *organizações substantivas* de Maurício Serva (1993). (*Ibid*, 40-41).

Partindo desse pressuposto, Tenório *et alii* (2001) dissertam que há o risco de as entidades do Terceiro Setor se 'contaminarem' com a racionalidade de tipo instrumental em detrimento da razão maior que deveria conduzi-las, isto é, a razão substantiva. Concomitantemente, os autores não se colocam contra o tipo de racionalidade instrumental típica do Mercado e do Estado dentro do Terceiro Setor, apenas salientam a necessidade de se buscar, ainda que numa lógica gerencial de Primeiro ou Segundo setores (da racionalidade instrumental), a auto-realização do ser humano na sociedade.

Sem ponderarmos no âmbito da administração sobre a diferença de eficácia e eficiência entre as organizações substantivas e as organizações produtivas, sendo estas últimas compostas por grupos que produzem ou prestam serviços a um público potencial com a finalidade de um retorno financeiro amparado legalmente (SERVA, 1996), entendemos que a complexidade dos universos dos dois tipos de racionalidade apresentados é maior do que em geral se supõe, haja vista que as diferenças entre eles não são nitidamente delineadas na realidade.

Ao versarmos sobre as missões das ONGs, como mencionado inicialmente, nos deparamos com "dois tipos de missão": 1) com a missão em seu sentido humanitário e 2) com a missão representada pelos objetivos da instituição, orientada pela profissionalização. Desta maneira, percebemos que é possível manter a missão em sua forma de racionalidade substantiva, porém, diante da exigência de profissionalização atual que se configura no Terceiro Setor, emerge uma tensão entre os dois tipos de racionalidade verificados. Na medida em que tomamos a primeira, a missão em si, ligada à racionalidade substantiva, pois presume que uma ONG, por exemplo, se dedique à preservação do meio ambiente, a encontramos atrelada a seus objetivos. A partir desses, a entidade estabelece meios para atingir sua missão em um sentido amplo (a preservação ambiental do exemplo), que é regada por uma carga ética incomensurável, e sendo tais objetivos ligados à racionalidade instrumental. Entretanto, sem a 'missão' humanitária mais ampla, os objetivos não podem ser orientados a uma prática fundada, haja vista que estas duas esferas ('missão' humanitária e objetivos) fazem parte de um todo e não podem ser consideradas como interdependentes.

A aparente divisão entre esses dois tipos de racionalidade, quando versamos sobre as missões das ONGs, nos permite compreender como se estabelecem as relações nessas entidades, sobretudo, no que diz respeito à base de construção identitária de uma organização. Não objetivamos nessa pesquisa utilizar uma "distinção" entre esses dois tipos de racionalidade para detectarmos quais ou quantas instituições se guiam pelo primeiro ou pelo segundo tipo de racionalidade (organizações mais substantivas ou mais instrumentais)[4].

Todavia, nos convém analisar as ONGs e suas missões a partir de uma óptica que não exclui um ou outro tipo de racionalidade no interior de uma mesma organização, podendo essas coexistir. Desta forma, o que observamos é que embora seja pertinente ao pesquisador saber as diferenças entre essas racionalidades na construção das missões das ONGs, como um recurso analítico, na prática das entidades as 'missões' e os objetivos se fundem, estando altamente imbricados e gerando um complexo identitário que denominamos por Missão.

A partir da noção de que a Missão das ONGs é um composto formado pela missão humanitária, com uma carga ética e moral que constrói as posições que as organizações sustentam, e entrelaçada aos seus objetivos de como executar seu trabalho diante da sociedade, não enxergamos apenas enquanto tais as Missões escritas no papel dos estatutos, como já mencionado. Apesar de fornecerem grandes subsídios para entendermos qual a Missão de uma instituição, as missões descritas nos estatutos seguem um aparato relativamente formal e podem ser, em algumas situações, amplas o bastante para não

[4] Como versa Fraga, com sua percepção a partir da lógica administrativa, é possível que organizações econômicas façam uso tanto da racionalidade substantiva quanto da instrumental, não obstante, o uso demasiado da segunda racionalidade pode acarretar em danos a longo prazo, devido à "deterioração das relações humanas, que poderão ficar desprovidas de uma dimensão ética e valorativa" (Fraga, 2000, 32).

identificarmos exatamente os limites da Missão ou com que tipo de problema exato trata aquela organização. Este é um dos fatores que mais dificulta as pesquisas sobre Missão das ONGs, pois, algumas Missões são muito amplas e extremamente flexíveis, podendo uma ONG atuar em diferentes áreas sem se desconectar da Missão prevista no estatuto.

Assim, é também na tentativa de minimizar este problema que optamos por considerar como Missão desde a missão mais geral e humanitária da entidade até seus objetivos, passando pelos dois tipos de racionalidade presentes nas instituições, considerando suas tensões e formando um complexo do que seja a Missão. Nos guiamos não apenas pelos estatutos, como também pela dinâmica interna que ocorre nas organizações, em como os agentes atuantes nas ONGs enxergam a Missão.

Sobre isso, John Bryson, em "Strategic Planning for public and nonprofit organizations" (1995), tece acerca da importância de se formalizar a missão das ONGs em seus estatutos para que a instituição deixe claro o que pretende. Todavia, Bryson também observa que para além da necessidade de se formalizar a Missão em uma documentação específica, existem normas informais que permeiam o dia-a-dia das instituições e que estas não deixam de ser atreladas à filosofia das organizações, estando enlaçadas às percepções culturais que permeiam as entidades. Desta maneira, o autor julga necessário que se deixe claro para os atuantes das ONGs quais são esses princípios, que se renove tais formas de conceber o ambiente de trabalho e que se discutam sobre o porquê do tipo de trabalho que exercem por meio de discussões periódicas internas que, por sua vez, não deixam de ser uma maneira de manter aceso o debate sobre a Missão das entidades. Reciclar as informações sobre a Missão de uma forma geral é um meio não apenas de nortear os trabalhos dentro das

organizações, mas é também a partir do reconhecimento e valorização da Missão entre os agentes atuantes do Terceiro Setor que a Missão poderá ser compreendida e levada ao restante da população. Bryson, assim como Tenório *et alii* (2001), argumenta como a Missão de uma instituição, quando compartilhada pelos componentes da ONG e atualizada, pode se tornar um instrumento de crescimento para a entidade.

Nesse sentido, Bryson (19995, p. 67) discorre como a Missão de uma organização deve ser constantemente reavaliada pelo grupo, ou seja, o autor acredita que a Missão pode e deve sofrer alterações ao longo da história da instituição, uma vez que quando um grupo revê sua Missão ele ao mesmo tempo se permite reavaliar o que se tem feito na ONG e possibilita à Missão cumprir seu papel de clarear o propósito da organização, isto é, o porquê dela realizar os trabalhos que realiza e da forma como realiza: "Mission provides that sense of purpose". Logo, para o autor, a remodelação da Missão ao longo do tempo projeta a entidade ao seu contexto.

Ao mesmo tempo em que a Missão de uma ONG explicita os propósitos da organização, bem como sua filosofia e valores, para Bryson ela é também capaz de gerar entusiasmo entre os integrantes da organização quando construída e posta em prática em conjunto. Resumidamente, na perspectiva do autor, os benefícios da Missão são: deixar os integrantes das instituições mais próximos, fomentar o hábito das discussões, criar agendas que promovam a participação, centralizar as principais funções da instituição, clarear os propósitos da ONG e, ainda, quando o propósito da organização é bem colocado, ele é capaz de melhor conduzir alguns conflitos internos, pois se tem um ponto de referência a seguir, da mesma forma que os valores e a filosofia da entidade (que muitas vezes não

costumam ser discutidos diretamente) podem ser debatidos na construção e reconstrução da Missão.

Em "Gestão de ONGs: principais funções gerenciais" (2001), Tenório *et alii* (2001) propõem que a definição da Missão de uma organização deve ser submetida às seguintes inquietações: 1) qual o propósito da organização, 2) o que a organização deveria ser e 3) o que será a organização no futuro? Para os autores, o grupo, em seu conjunto, deve redigir a Missão "de forma sucinta, comunicável, indicando a razão de ser da ONG, visando singularizá-la e aproximá-la de seu público" (TENÓRIO *et alii*, p. 31). Nesta, deverá conter, em síntese, a finalidade da organização, o campo de atuação da entidade, bem como sua abrangência.

Fernando Tenório *et alii* (2001) observam o fenômeno da Missão também com um alto grau de imbricação entre a missão (valores) e os objetivos da instituição a partir de uma óptica ponderada pelos fatores de eficácia e eficiência em uma instituição. Apesar de os autores ressaltarem que muitas vezes as entidades não possuem uma Missão clara, "de forma a delimitar suas ações, fixar objetivos e metas e avaliar seus resultados" (*Ibid*, p. 12), eles acreditam que a junção de eficácia com eficiência facilita que os objetivos estabelecidos sejam alcançados com a menor utilização de recursos. Assim, quando existe eficácia sem eficiência, por exemplo, os objetivos são alcançados, porém, com um alto custo, ou, se há apenas eficiência, mas sem eficácia, os custos são utilizados sem que os objetivos sejam alcançados. Essa leitura, sob uma perspectiva da razão instrumental, leva em consideração que os graus de eficiência e eficácia são relativos, haja vista que nem todas as ONGs possuem os mesmo objetivos e modelos de gestão. São por essas questões que observamos

as Missões das ONGs atreladas ao fenômeno da profissionalização, pois é na Missão, em seu nível estratégico, que são estabelecidos os objetivos das organizações, entretanto, a forma de como operacionalizar tais objetivos varia de acordo com o grau de profissionalização das entidades, dos recursos de que estas dispõem, como profissionais que elaboram os projetos para a instituição, à guisa de exemplo.

Por fim, sob uma óptica panorâmica, observamos que a missão e os objetivos gerais de uma ONG fazem referência a uma série de ações sociais, desde a promoção de ética, paz, cidadania, democracia, direitos humanos, geração de trabalho, melhoria de vida das pessoas portadoras de algum tipo de deficiência, passando pelos objetivos de combater as discriminações raciais, sociais, sexuais etc. Em algumas Missões, a entidade expõe seus objetivos acerca da forma de como colocar essas metas citadas em prática, ao mencionar que é, também, um objetivo da ONG realizar parcerias com demais organizações ou mesmo divulgar projetos e atividades das quais a ONG participa. Podemos visualizar, então, a junção dos valores morais de uma ONG em relação a sua missão central (como o de benfeitoria à humanidade) com os valores morais de atuação administrativa para que se alcancem tais objetivos. É essa síntese, portanto, que denominamos Missão, ou seja, um aparato que abriga os valores morais que um grupo defende e que age a partir deles.

Referências Bibliográficas:

ADORNO, Theodor W. e HORKHEIMER, Max. *Dialética do esclarecimento:* fragmentos filosóficos. 7. impressão. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997 [1947].

ARAÚJO, Wagner. *Jürgen Habermas:* Estado, Mercado e Movimentos Sociais. Disponível em: www.sapereaudare.hpg.ig.com.br/sociologia. Acesso em: jul. 2008.

BRYSON, John M. *Strategic Planning for public and nonprofit organizations:* a guide to strengthening and sustaining organizational achievement. São Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1995.

ENRIQUEZ, Eugène. 'Prefácio'. In: DAVEL, Eduardo e VASCONCELOS, João G. M. (orgs). *Recursos humanos e subjetividade.* Petrópolis: Vozes, 1996.

FRAGA, Marcelo Lorence. *A Empresa Produtiva e a Racionalidade Substantiva*: a teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas no ambiente organizacional integrativo: de Mary Parker Follett a Collins e Porras. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Administração, UFRS, 2000.

GESTOS. Disponível em: www.gestospe.org.br. Acesso em: junho de 2008.

HABERMAS, Jürgen. *Teoria de la Acción Comunicativa*. Tomo I: Racionalidad de la acción y racionalización social. Madrid: Taurus, 1987a

_____. *Teoria de la Acción Comunicativa*. Tomo II: Crítica de la razón funcionalista. Madrid: Taurus, 1987b.

POWELL, Walter, et al. *Private Action and the Public Good*. London: Yale University Press/New Haven & London, 1998.

RAMOS, A. Guerreiro. *Administração e Contexto Brasileiro:* um esboço de uma Teoria

Geral da Administração. 2.ed. Rio de Janeiro: FGV, 1983.

_____. *A nova ciência das organizações:* uma reconceituação da riqueza das nações. 2.ed. Rio de Janeiro: FGV, 1989.

REVISTA MENTE, CÉREBRO & FILOSOFIA. *O homem no caos contemporâneo:* Adorno, Horkheimer, Fromm, Benjamin**.** São Paulo, edição especial, n.7, s.d.

SERVA, Maurício. *O fenômeno das organizações substantivas.* Revista de Administração de Empresas. São Paulo: FGV, v. 33, n. 2, 1993.

TENÓRIO, Fernando G. *et alii*. *Gestão de ONGs:* Principais funções gerenciais. 5.ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001.

_____. *Racionalidade e Organizações:* o fenômeno das organizações substantivas. vols. I e II. São Paulo: FGV. Tese de doutorado em Administração, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 1996.

WEBER, Max. *Economía y sociedad*. vol. I. México: Fondo de cultura econômica, 1977 [1922].

_____ . *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. Tradução: Pietro Nassetti. São Paulo: Martin Claret, 2002 [1904-1905]

A Lei 10.639/03: da luta política à implementação.*

The Law 10.639/03: from the political struggle to its implementation.

Ana Carolina Moura
Mestranda em Sociologia
Programa de Pós-Graduação em Sociologia UFPE
carolsmoura@hotmail.com

Maria Lúcia de Santana Braga
Doutora em Sociologia (UnB)
Ministério da Educação – SECAD
mluciabraga@uol.com.br

Eliane Veras Soares
Doutora em Sociologia (UnB)
Professora do Departamento de Ciências Sociais e do
Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFPE
eliane.veras@terra.com.br

RESUMO: Tem-se como objetivo elencar e analisar ações realizadas pelo Ministério da Educação em direção à implantação da Lei 10.639/0, no período de 2004 a 2008. Esta Lei tornou compulsório o ensino da história e da cultura afro-brasileira. Para tanto, dividimos a exposição em dois momentos. No primeiro, destacamos as contribuições do pensamento social para a compreensão das relações raciais, as lutas do movimento negro e as pesquisas sobre relações raciais e educação como os principais fatores que levaram à sanção da Lei. No segundo, situamos o papel central do Programa Diversidade na Universidade na indução das principais ações desenvolvidas no MEC visando à implantação da Lei. Concluímos apontando os principais limitações e desafios postos para que a Lei 10.639/03 atinja de fato o público alvo, os estudantes brasileiros.

Palavras-chaves: Educação, relações raciais, Lei 10.639/03.

---

* Versão preliminar deste artigo foi apresentada no 32º Encontro Anual da ANPOCS, outubro de 2008, com o título "Limites e possibilidades da Lei 10.639/03: o papel do Ministério da Educação". GT 33 - Relações raciais e ações afirmativas .

ABSTRACT: The main objective of this article is to review and analyse the actions undertaken by the Ministry of Education (MEC) from 2004 to 2008 to implement the Law 10639/03 that made compulsory classes on History and Culture Afro-Brazilian in Brazilian schools. The paper is comprised of two parts. The first part discusses the contributions of Brazilian social thought to the understanding of race relations, the struggle of the black movement and the academic research on race relations and education as the main determinants of the enactment of the Law. The second part analyses the key role of the "Diversity in the University" Program in the fostering the main actions carried out by MEC to implement the Law. In the conclusion, we discuss the most important limitations and challenges to the achievement of its objective: to educate Brazilian students on the History and Culture of Afro-Brazilians.

Keywords: Education, Race Relations, Law 10.639/03.

Introdução

Para educar uma criança, é necessária toda uma ciência, notava um deles; mas, para educar uma criança de cor, uma ciência e meia. (Informante da pesquisa realizada por Bastide e Fernandes, na cidade de São Paulo, nos anos 1950).

No Brasil, a questão racial é, indubitavelmente, um lugar privilegiado de observação da sociedade. A posição eminente das relações raciais deve-se a, pelo menos, duas razões: os contatos entre negros, índios e brancos e seus desdobramentos estão presentes em todos os elementos constitutivos do que denominamos de identidade nacional. A outra razão refere-se ao rígido quadro de hierarquia racial presente na nossa sociedade.

Só podemos entender as desigualdades entre negros e brancos se avaliarmos as relações construídas entre eles, ao longo da história, e considerarmos que o início dessa história engendrou uma série de danos ao primeiro grupo, que não poderão ser mitigados apenas

com o auxílio de leis gerais, tendo em vista que uma lei com alto nível de generalização parte do pressuposto de que todos os cidadãos tiveram o mesmo ponto de partida quando, na realidade, alguns grupos acumularam prejuízos em sua trajetória, o que os impede de competir em igualdade de condições pelos bens socialmente valorizados. É nesse contexto que se defende a elaboração de políticas especificas que promovam a reparação de desvantagens historicamente acumuladas pelos grupos desprivilegiados.

No plano educacional, historicamente, os negros, tiveram o acesso ao sistema de ensino obstruído pelo tipo de integração que ocorreu após a Abolição, caracterizado pela permanência desta categoria racial nos estratos inferiores da sociedade. O acesso tardio à escola foi agravado pela dificuldade de ali permanecer com sucesso, seja por necessidade objetiva de ingresso prematuro no mundo do trabalho, seja por fatores de natureza subjetiva, como por exemplo, aqueles ligados aos mecanismos de desqualificação de suas capacidades intelectuais. O retardamento no acesso à educação formal e a ausência de negros nos estratos superiores de ensino e em outras posições de destaque reforçaram a percepção desta população como atrasada. Desta convicção decorrem outros atributos pejorativos - inferior, incompetente, incapaz, indolente, etc – internalizados por todos os estratos, camadas e classes sociais independente de pertencimento racial. De tal modo que, no imaginário social, atribui-se aos próprios negros a responsabilidade pela situação de pobreza em que se encontravam e ainda se encontram.

Em razão destes e de outros fatores, fundamentados em pesquisas sobre a natureza das relações raciais e a reprodução das desigualdades raciais no Brasil, os pesquisadores do campo educacional e os movimentos sociais negros propuseram, entre outras, medidas que

visam ao resgate da história do continente africano e dos seus descendentes no Brasil. Esses proponentes argumentam que o conhecimento poderá levar à construção de novas bases para o reconhecimento do legado e da espoliação da população negra, revelando, passo a passo, que as desigualdades raciais são fruto da correlação de forças entre os diversos grupos raciais e não resultantes de características naturais dos indivíduos oriundos de grupos raciais discriminados.

Da luta política resultou a sanção da Lei 10.639/03, em 09 de janeiro de 2003, que altera o disposto no artigo 26 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (9.394/96), determinando que nos *estabelecimentos de ensino fundamental e médio, oficiais e particulares, torna-se obrigatório o ensino sobre História e Cultura Afro-brasileira*. A sanção da referida Lei não deve ser percebida, entretanto, como o fim do combate à discriminação racial na escola, mas como um primeiro passo ao qual é necessário adicionar a criação de medidas que garantam a sua implementação nos sistemas de ensino. O artigo tem como objetivo central analisar as ações realizadas pelo Ministério da Educação, no sentido de viabilizar a execução da Lei.

A primeira parte, afinada com a bibliografia sobre relações raciais no Brasil, arrola três fatores que deram o tom ao processo de criação da Lei 10.639/03: as contribuições teórico-metodológicas do pensamento social no Brasil sobre as relações raciais, as demandas do movimento negro e as pesquisas em educação sobre relações raciais. É importante ressaltar que a exposição destes fatores não segue uma rígida sistematização porque isso implicaria ignorar a interdependência existente entre eles[1]. Na segunda seção, nos deteremos nas ações promovidas, no âmbito do MEC, entre o segundo semestre do ano de 2003 e o primeiro

[1]Para uma discussão mais aprofundada desses fatores ver Moura, 2008.

semestre de 2008, principalmente, naquelas voltadas para a produção de materiais didáticos e paradidáticos e a formação inicial e continuada dos professores frente à proposta da Lei 10.639/03.

Fatores preponderantes na criação da Lei 10.639/03

No contexto brasileiro, o primeiro decênio dos anos 2000 pode ser considerado um período privilegiado no que concerne à elaboração e implementação de políticas educacionais para o combate à discriminação racial presente nos sistemas de ensino. Nesse conjunto de políticas, a Lei 10.639/03 configura-se no instrumento mais representativo das reivindicações do movimento negro e de setores da academia por uma educação anti-racista. Esse dispositivo legal deve ser pensado como resultado de um contexto histórico-político permeado por uma gama de fatores, sendo principais, na nossa acepção: as conclusões dos estudos sobre relações raciais no Brasil, as demandas do movimento negro e a literatura que analisa a educação sob o prisma das relações raciais.

A despeito de estarmos conscientes das diversas e complexas visões que envolvem a discussão sobre "raça" no Brasil, acreditamos que, para a análise da Lei 10.639/03, devemos atribuir à série de estudos engendrada pelo Projeto Unesco, a partir da década de 1950, um *status* privilegiado. Tais estudos, ao trazerem à tona as nuances da discriminação racial no Brasil, inclusive, a reverberação desta discriminação no sistema escolar, abriram espaço para se pensar e reivindicar a elaboração de mecanismos que garantissem o acesso da população negra ao sistema educacional. Não somente o acesso, mas também ações voltadas para a sua permanência e sucesso escolar.

Como se sabe, os estudos desenvolvidos no Brasil, como parte do Projeto UNESCO, deveriam demonstrar como e porque gozaríamos aqui de uma harmoniosa convivência entre as raças. A fórmula adotada aqui poderia ser propagada para outras nações, nas quais as relações raciais assumissem uma forma menos democrática (MAIO, 1998).

Análises como as de Costa Pinto, Roger Bastide e Florestan Fernandes, inseridas no projeto de pesquisa da Unesco, ao invés de corroborarem com a idéia de que no Brasil teríamos um paraíso racial, destacaram as nuances do nosso processo discriminatório (SCHWARCZ, 2001). Em *Brancos e Negros em São Paulo*, escrito por Roger Bastide e Florestan Fernandes, Bastide afirmam, no capítulo intitulado "Manifestações do preconceito de cor", que a maioria da população negra, na cidade de São Paulo, não usufruía de uma educação satisfatória. Se não havia barreiras ostensivas na escola primária, em virtude da obrigatoriedade deste ensino, o mesmo não ocorria nas escolas secundárias religiosas ou em alguns colégios particulares. A despeito da pretensa abertura do sistema de ensino, em nível primário, muitos pais se ressentiam das sutis estratégias de exclusão dos alunos negros. O autor acrescenta ainda que mesmo que indivíduos "de cor" chegassem a conquistar um título universitário, este de nada valeria se aqueles não tivessem padrinhos brancos influentes para resguardá-los das barreiras impostas pela sua cor. Sobre as dificuldades enfrentadas pelas "crianças de cor" na escola, Bastide assinala a seguinte situação:

> [...] são essas disputas, e em certos casos somente as injustiças dos educadores, essas brigas nas quais os meninos brancos fazem sentir ao preto a diferença de pele, que explicam o horror da criança de cor pela escola e levam os pais a afastar os filhos. É a primeira barreira informal. É preciso energia para transpô-la. Sobretudo da parte dos pais de cor, uma vontade firme e terna: 'Para educar uma criança, é necessária toda uma ciência, notava um deles; mas, para educar uma criança de cor, uma ciência e meia... Vejo

> o meu filho chegar da escola sempre cheio de raiva. Tenho de acalmá-lo, dizer-lhe que aceite (BASTIDE & FERNANDES, 2008 [1955], p.175).

Ainda no tocante à discriminação racial, os estudos de Florestan Fernandes, ao revelarem as desigualdades socioeconômicas entre negros e brancos, desconstroem a noção de democracia racial, revelando o seu funcionamento como um mito. Este mito fundamentaria um complexo de privilégios, padrões de comportamento e valores postos a serviço do quadro racial dominante[2].

É de suma importância ressaltar que os pressupostos de Fernandes (1976 [1964]) eram contrários não apenas à idéia de democracia racial, sugerida pela noção freyriana de democratização social, mas se opunham, principalmente, à tese de Donald Pierson segundo o qual o Brasil seria uma sociedade multirracial de classes; o que significa afirmar que aqui a discriminação seria fomentada por um viés classista e não racista. Nos termos de Guimarães:

> [...] Pierson queria dizer, antes de mais nada, que não havia barreiras ao convívio e a mobilidade sociais entre brasileiros de diversas origens étnico-raciais que fossem atribuíveis à "raça", em si, sendo as barreiras existentes mais bem compreendidas como decorrentes da ordem econômica e cultural. Tomava como evidências de sua tese o convívio social entre brancos, mulatos e pretos na Bahia e o fato de se poder encontrar negros e mulatos em todos os círculos sociais de Salvador (GUIMARÃES, 1999, p.150).

Para Florestan, o fato de Gilberto Freyre não ter observado aqui conflitos raciais violentos e um ordenamento jurídico que legitimasse uma segregação racial, como ocorriam em outras partes do mundo, não deveria ser tomado como efeito de uma democracia racial e sim como

[2] Para uma análise do dilema racial brasileiro em Bastide e Fernandes ver Soares et al, 2002.

conseqüência de um modo de dominação, segundo o qual os negros permaneceriam no "seu devido lugar", qual seja: o de subordinação aos brancos. Ainda de acordo com Florestan Fernandes (1965), os padrões presentes na sociedade escravocrata e patrimonialista, no que concerne às relações raciais, permaneceram praticamente inalterados no desenvolvimento da sociedade de classes em São Paulo. Negros, brancos e mulatos continuavam a se relacionar como se ainda estivessem separados pela etiqueta racial da sociedade escravocrata. A persistência desta etiqueta não permitiu que houvesse entre nós uma acomodação racial típica das sociedades de classes; tal acomodação foi antes assimilada pelos padrões tradicionalistas das relações raciais, ainda que sob a aparência de uma ordem social democrática. A democracia não seria perturbada se o negro aceitasse passivamente as regras do jogo estabelecidas pelo e para o branco e/ou se ele se isolasse do convívio com o branco. Então, se o negro não era repelido frontalmente, também não era aceito abertamente como homem livre.

Os estudos sobre mobilidade social desenvolvidos por Nelson do Vale e Silva e Carlos Hasenbalg também são elucidadores da relação entre discriminação e desigualdade racial na sociedade brasileira. Ambos demonstraram que as desigualdades entre negros e brancos no Brasil estão fortemente arraigadas em um substrato racial. Esta constatação pode ser facilmente percebida a partir da análise dos dados retirados das estatísticas oficiais do governo, dos censos e pesquisas amostrais por domicílios que não indicam diferenças substanciais quanto à renda, educação, e etc. entre negros e pardos, mas apontam para diferenças abissais quando comparados grupos não-brancos com o grupo branco. A evidência mais esclarecedora, entretanto, é que, quando controladas todas as outras variáveis (educação, renda, residência), persiste uma discriminação que só pode ser

atribuída a uma herança racial (GUIMARÃES, 1999).

Hasenbalg (1979) demonstra a maior dificuldade dos indivíduos não-brancos de ascenderem na estrutura social quando comparados com indivíduos brancos. No campo da educação, os negros, na maioria dos casos analisados por Hasenbalg, atingem menos anos de estudos do que os brancos, mesmo se as duas amostras compartilharem do mesmo status socioeconômico. A explicação elaborada pelo autor é que os não-brancos, no Brasil, estão sujeitos a um "ciclo cumulativo de desvantagens"; isso significa que além de nascerem, freqüentemente, em famílias de baixo *status,* ainda têm mais empecilhos do que os brancos, na mesma situação, de transporem as dificuldades advindas de uma posição social desprivilegiada. Além disso, os resultados positivos de um incremento educacional (melhor posição no mercado de trabalho e maior renda, por exemplo) são proporcionalmente menores para os negros do que para os brancos. A permanência dos negros nos postos mais baixos da estrutura social é garantida, em larga medida, por uma organização social racista que controla o nível de aspiração dos não-brancos. Ainda segundo Hasenbalg:

> Quando são considerados os mecanismos sociais que obstruem a mobilidade ascendente das pessoas de cor, às práticas discriminatórias dos brancos – sejam elas abertas ou polidamente sutis – devem ser acrescentados os efeitos de bloqueio resultantes da internalização pela maioria dos não-brancos de uma autoimagem desfavorável. A forma complexa como esses dois mecanismos funcionam e se reforçam mutuamente leva normalmente negros e mulatos a regularem suas aspirações de acordo com o que é culturalmente imposto e definido como o "lugar apropriado" para as pessoas de cor" (HASENBALG, 1979, p. 199) .

Dentro do conjunto de fatores que explicam a inserção do ensino da cultura e da história afro-brasileira e africana no corpo da legislação educacional, salientamos a produção de

uma literatura que articula as questões pertinentes à educação com a temática das relações raciais. O desnudamento das contradições inerentes a nossa "democracia racial" possibilitou o desenvolvimento, no campo educacional, de estudos que indicaram, também no espaço escolar, um abismo entre nossa "igualdade racial" e as atitudes discriminatórias direcionadas aos alunos negros. Estes estudos, ao apontarem para a exclusão do aluno negro do sistema formal de ensino, tornaram ainda mais urgentes a revisão dos currículos escolares, a formação dos professores e as mudanças na legislação educacional com vistas à superação do racismo na escola.

A década de 1970 foi especialmente marcante para a produção sobre negros e educação. O desenvolvimento desta produção foi favorecido, entre outras razões, pelas discussões iniciadas no movimento negro sobre o direito da população negra à educação. Nas últimas décadas tal produção tem tido um aumento significativo (GOMES, 2004). Os estudos nessa área abordam, na maioria das vezes, a socialização e construção das identidades dos alunos negros no espaço escolar (FAZZI, 2001), o lugar das relações raciais na formação dos professores (MULLER, 2003; COELHO, 2005) e a representação do negro nos livros didáticos e de literatura (PESSANHA, 2003).

Como referências no campo da educação, destacamos aqui entre as produções sobre as relações raciais na escola os trabalhos de Petronilha Beatriz Gonçalves e Silva, Luiz Alberto Oliveira Gonçalves, Iolanda de Oliveira, Regina Pahim Pinto, Fúlvia Rosemberg e Nilma Lino Gomes (MIRANDA, 2004).No que concerne a difícil inserção e conseqüente exclusão dos alunos negros do espaço escolar, são elucidativas as considerações César Rossato e Verônica Gesser (2001), Waléria Maria Menezes de Morais Alencar (2005).

De acordo com Rossato e Gesser (2001) a criança branca recebe, freqüentemente, estímulos para construir uma imagem positiva de si e do seu grupo racial. Com isso desenvolve-se o que os autores denominam de *experiência branca,* que está pautada na idéia de que ser branco é a norma, o padrão e, em virtude disso, não precisa ser questionado, nem mesmo pela escola. Ainda afinados com a avaliação dos autores, sem que haja uma compreensão da existência de privilégio étnico, a *consciência esbranquiçada* reforça a noção herdada ao longo das gerações. Algumas crianças resistem à "dominação" da consciência branca. Outras abandonam sua tradição cultural e passam a adotar uma postura *esbranquiçada* para serem bem-sucedidas. Esse esforço de alcançar um padrão branco repercute negativamente na construção da identidade do aluno negro.

Para Alencar (2005), a relação estabelecida entre crianças negras e brancas na sala de aula pode acontecer de modo tenso. Isso provoca a exclusão da criança negra do sistema escolar e a incorporação de uma imagem deformada por parte desta criança. Na medida em que os padrões valorizados na escola são os brancos, a criança negra vai desenvolvendo uma imagem negativa em relação ao seu grupo racial e tenta, cada vez mais, se aproximar do padrão socialmente desejado.

No que concerne à formação dos professores, Eliane Cavalleiro (2001) considera de suma importância o reconhecimento e enfrentamento do racismo, preconceito e discriminação presentes também na escola. Pois a aceitação de que as desigualdades raciais presentes na sociedade brasileira norteiam também as relações estabelecidas no espaço escolar – com desvantagens para os alunos negros – constitui-se no passo fundamental para a construção

de uma educação anti-racista. Ao prevalecer a idéia de que a escola reserva oportunidades iguais para todos encobre-se um processo continuamente atualizado de exclusão do aluno negro; processo que embora não tenha origem na escola encontra nesse ambiente um *locus* privilegiado para seu reforço.

Alguns aspectos do racismo existentes no cotidiano escolar que entravam o desenvolvimento dos alunos negros foram levantados pela autora em uma pesquisa realizada no ano de 1998 em uma Escola Municipal de Educação Infantil, durante o período de oito meses, todas as semanas, em três salas de aula. A pesquisa contou com as técnicas de observação e entrevista e tinha o intuito de verificar as atitudes das crianças e adultos frente à diversidade racial, observar os valores atribuídos pelo corpo docente-pedagógico à clientela atendida pela escola e que influência as relações raciais exerciam na vida dos entrevistados (profissionais da escola, alunos, pais).

As análises dos dados referentes à observação dos comportamentos dos professores e das entrevistas realizadas apontaram, na maioria dos casos, para um certo silenciamento da parte dos docentes diante das atitudes discriminatórias das quais o aluno negro é alvo. A não repreensão do comportamento discriminatório reforça sua reprodução ao sinalizar para o aluno que discrimina que ele pode repetir sua ação. Disso decorre que à criança discriminada resta a adoção de atitudes ora violentas, ora de retraimento, outras vezes a adoção de uma atitude extremamente exigente, que não tolera qualquer tipo de falha. Independente da atitude adotada, há a construção de uma auto-imagem distorcida.

Cavalleiro (2001) também faz referência aos contatos físicos estabelecidos entre professores

e alunos. A pesquisa apontou para um tratamento, por parte dos docentes, diferenciado e mais afetivo para as crianças brancas. A partir da observação do comportamento não-verbal, percebeu-se que as interações entre professores e alunos brancos são marcadas pelo contato físico seguido de beijos, abraços e outros gestos afetuosos, inversamente, na relação entre negros, os contatos mostraram-se mais escassos.

O terceiro fator a ser considerado na análise do contexto histórico-político da sanção da Lei 10.639/03 é a posição assumida pelo movimento negro diante da exclusão educacional sofrida pela população negra desde a Abolição até os dias de hoje. Gonçalves e Silva (2000), remetem-nos a três momentos específicos do movimento negro no Brasil e às estratégias desse movimento, em suas diversas fases, para garantir o acesso e a permanência da população negra no sistema de ensino. De acordo com os autores, no início dos anos 1930 é notável a atuação da Frente Negra Brasileira no que tange a promoção de ações com o intuito de promover a valorização da educação no seio da população negra.

No escopo das medidas adotadas para a erradicação do analfabetismo, importa por em relevo a criação de estabelecimentos de ensino, os quais tinham como público-alvo os negros, embora fossem aceitos alunos de outros segmentos raciais. Para além do incentivo à educação formal, os líderes da Frente Negra acreditavam que uma mudança significativa no comportamento do contingente negro dependia não apenas da escolarização, mas também de formação política que revertesse a "apatia política", imposta a esta população como resultado de séculos de escravidão.

Ainda de acordo com Gonçalves e Silva (2000), no período em questão, os jornais da época e mesmo aqueles anteriores à fundação da Frente Negra paulista exortavam aos pais que

enviassem seus filhos à escola e aos adultos que concluíssem ou iniciassem sua vida escolar. Isso porque a educação era percebida como instrumento de ascensão que permitiria aos negros alcançarem melhores condições socioeconômicas e, mais do que isso, possibilitaria a estes lutarem pelos seus direitos na medida em que aprendessem a ler e escrever.

Para Fernandes (1978[1964]), a percepção, pelos negros, de que as condições precárias a que estavam submetidos eram advindas não de patologias psicobiológicas e raciais, mas conseqüências do "preconceito de cor"[3], os obrigou a compreender o preconceito e a discriminação racial como um problema social que, em virtude disto, exige uma solução também social. Embora tal percepção não fosse universal no "meio negro", ela impulsionou ações, por parte dos movimentos, que visavam à difusão de uma dada consciência acerca da situação racial brasileira e o agrupamento e reeducação dos indivíduos interessados na discussão e no combate dessa situação.

Na construção desta consciência, a educação assume um papel fundamental. A partir do depoimento de um dos líderes da Frente Negra Brasileira, citado por Florestan Fernandes , podemos inferir algumas expectativas nutridas acerca da ação educativa:

> 'Precisamos, porém, de educação e assistência social como base para tudo o mais. Mas essa educação precisa ser dada por nós mesmos, isto é, pelos elementos bons, cultos e 'tradicionalistas nacionais' pertencentes à Gente Negra Brasileira, para daí não se criar para o negro uma mentalidade deformada. Outra educação é sempre falha e negativista...'

[3] Florestan Fernandes define "preconceito de cor" como uma categoria social forjada, especificamente, no meio negro para explicar de que modo, no Brasil, o "preconceito racial" e a "discriminação racial" se constituem em um complexo de relações sociais entre negros e brancos que colocam os primeiros na condição de grupo dominado e o segundo na posição de grupo dominante. Esse complexo de relações caracteriza a hierarquia racial na sociedade brasileira.

> O que visava essa educação do 'negro' pelo 'negro'? Preparar a 'gente negra' para a 'integralização absoluta, completa, do negro, em toda a vida brasileira'. Pretendia-se, pois, educar o 'negro' para exigir que lhe dessem 'o seu lugar na sociedade', e como estoque racial. Ou seja, para 'reagir' ao *status quo* e modificá-lo, tornando a sociedade de classes 'aberta' também para o negro e o mulato (FERNANDES, 1978[1964], p.40).

O movimento negro do final dos anos 1940 e início dos anos 1950 vai se caracterizar por sua disposição em estabelecer diversas parcerias com grupos progressistas da sociedade. Ainda que as associações nem sempre tenham logrado êxito, o que deve ser salientado é a tentativa deste movimento de dialogar com outras entidades, rompendo deste modo, com certo isolamento. Uma das causas apontadas por Nascimento e Nascimento (2000) para o insucesso das parcerias firmadas entre o movimento negro e os setores progressistas da sociedade é porque estes últimos, nas palavras dos autores, concebiam como um racismo às avessas as iniciativas do movimento de salientar os seus próprios interesses, possuir suas próprias reflexões e eleger sua luta como específica (não secundária) na sociedade brasileira.

O movimento da época em questão também estreitou os laços com setores da intelectualidade brasileira e estrangeira. É neste período que intelectuais como Guerreiro Ramos, Roger Bastide[4] e Florestan Fernandes se aproximaram das organizações negras. Tal aproximação revelou-se fundamental para as elaborações teóricas daqueles autores. É provável que as alianças tenham contribuído para a sofisticação das exigências do movimento: exigia-se não apenas acesso ao ensino fundamental, mas também aos ensinos Médio e Universitário (GONÇALVES E SILVA, 2000).

---

[4] Importa destacar que a relação entre Roger Bastide e lideranças do Movimento Negro já existia no início dos anos 1940.

Na fase em consideração, o protesto negro agrupou-se em torno do Teatro Experimental do Negro (TEN) que tinha em Abdias do Nascimento seu principal expoente e, assim como as da Frente Negra, suas ações se expandiram para várias regiões do território nacional. Em relação ao desenvolvimento de uma via de acesso à ascensão do contingente negro, as alternativas do TEN contemplavam os seguintes aspectos: criação de um aparato jurídico que assegurasse os direitos dos negros, acesso garantido à educação e cultura e ao mercado de trabalho (GONÇALVES E SILVA, 2000).

À discriminação racial no teatro brasileiro, o Teatro Experimental do Negro representou uma alternativa, na medida em que buscou formar atores e dramaturgos afro-brasileiros, primando pelo resgate da tradição cultural africana, cujo valor sempre foi desprezado em virtude da predominância de um padrão cultural europeu. A atuação do Teatro Experimental do Negro não se restringiu, entretanto, ao teatro. O teatro funcionava como um elemento propedêutico para a execução de um programa educacional mais abrangente. Neste sentido, é esclarecedora a descrição de Nascimento (1978), encontrada em Nascimento e Nascimento acerca das atividades de cunho educacional e político engendradas pelo TEN:

> Partirmos do marco zero: organizamos cursos de alfabetização no qual os operários, empregadas domésticas, habitantes de favelas sem profissão definida, pequenos funcionários públicos e etc., se reuniam a noite, depois do trabalho diário, para aprender a ler e escrever. Usando o palco como tática desse processo de educação da gente de cor (...) sob a orientação eficiente do professor Ironides Rodrigues (...) ao mesmo tempo o TEN alfabetizava seus primeiros elementos e lhes oferecia uma nova atitude, um critério próprio que lhe habilitavam também a ver, a descobrir o espaço que ocupavam, dentro do grupo afro-brasileiro, no contexto nacional (NASCIMENTO, 2000, p. 207).

Podemos situar no final dos anos 1970 o delineamento de uma nova etapa do movimento negro. Etapa esta que vai se consolidar em 1978 com a fundação do Movimento Negro Unificado. Tal unificação deu um norte a uma militância negra que vinha se constituindo durante toda a década de 1970. O Movimento Negro pós-78 também concedia à educação um papel central na superação das desigualdades sócio-econômicas entre negros e brancos. Por isso, de acordo com Gonçalves e Gonçalves (2000), este movimento criou no seu interior organizações aptas a lidar com o tema da educação. As mudanças na forma de tratar a questão educacional estão relacionadas à adesão de militantes da causa negra com nível superior. A maior interface entre movimento e academia propiciou trocas de experiências entre diferentes espaços e um conhecimento mais fidedigno das condições de vida da população negra.

Dentro do universo de eventos promovidos pelo Movimento Negro Unificado, merece destaque a Convenção do Movimento Negro, que ocorreu em 1982, em Belo Horizonte. O acontecimento foi marcado pela aprovação do *Programa de Ação do Movimento Negro Unificado*, que propunha: modificação dos currículos, visando dirimir, na formação dos professores, os preconceitos e estereótipos concernentes à cultura afro-brasileira e a criação de condições para que os negros não só ingressassem em todos os níveis educacionais como pudessem permanecer no sistema de ensino (GONÇALVES E SILVA, 2000).

O momento posterior à criação do Movimento Negro Unificado, principalmente a partir dos anos 1980, foi especialmente importante para as pesquisas acerca das relações raciais na educação, que passam a fazer parte da agenda dos debates públicos em geral (GONÇALVES E SILVA, 2000); não apenas pela maior inserção de negros nos quadros

acadêmicos, mas, sobretudo pelo levantamento de hipóteses sobre a temática, o que possibilitou uma ampliação da bibliografia sobre o tema em décadas subseqüentes. A literatura produzida no período apontava para as desvantagens sofridas, pelos negros, no acesso à educação formal e deixou patente o que pensava Florestan Fernandes, afinado com o pensamento do movimento negro: seria necessário lutar por uma Segunda Abolição.

As pesquisas atinentes à raça e educação produzidas nas últimas décadas trouxeram para o centro do debate outra ordem de problema, a saber: garantido o acesso aos contingentes negros, seria necessário um conjunto de medidas que assegurassem a permanência destes na escola. Ainda que a permanência dos alunos negros na escola já aparecesse no âmbito das preocupações da Frente Negra Brasileira e do Teatro Experimental do Negro, a preocupação primária era que os negros pudessem acessar o sistema oficial de ensino. Em um terceiro momento (final dos anos 1970) o movimento negro vai se caracterizar pelo fortalecimento das denúncias, mas principalmente, pela indicação de propostas que auxiliassem no combate às práticas discriminatórias no espaço escolar. Tais propostas não seriam executadas apenas por iniciativa do movimento negro, mas deveriam estar no conjunto das medidas governamentais.

Entre as principais questões abordadas quanto à escolarização dos alunos negros, ressaltou-se a acidentada trajetória destes alunos e constatou-se que a repetência, a evasão e as idas e voltas para o sistema escolar são superiores entre os alunos negros quando comparados com os alunos brancos. Os dados levantados pelas pesquisas sistematizaram uma preocupação já preconizada em tempos mais remotos pelo movimento negro: de que o acesso aos bancos escolares não garantiria *per se* a permanência dos discentes negros no quadro escolar. Isto

porque, entre outras razões, a escola inserida em uma estrutura social racista acabaria por reproduzir os estereótipos impingidos, por tal estrutura, às culturas africana e afro-brasileira.

Embora a superação do entrave à permanência dos alunos negros na escola já estivesse presente nos projetos da Frente Negra Brasileira e do Teatro Experimental do Negro, é no momento posterior à fundação do Movimento Negro Unificado que os entraves serão mais sistematicamente analisados, com métodos quantitativos e qualitativos e técnicas acuradas de coleta e análise de dados. A literatura decorrente destas pesquisas fortalece ainda mais as indicações de propostas cujo objetivo principal seria o de moldar as práticas educacionais ao combate das atitudes discriminatórias presentes na escola. As indicações, baseadas em uma série de evidências empíricas, deveriam cada vez mais culminar em políticas educacionais de combate ao racismo.

Caminharam nessa direção as reivindicações apresentadas pelo Movimento Negro na Convenção Nacional do Negro pela Constituinte, ocorrida em Brasília, nos dias 26 e 27 de agosto de 1986. No grupo das solicitações apresentadas aos representantes da Assembléia Nacional Constituinte – 1987, destacamos:

> O processo educacional respeitará todos os aspectos da cultura brasileira. É obrigatória a inclusão nos currículos escolares de I, II e III graus, do ensino da História da África e da História do Negro no Brasil;
> Que seja alterada a redação do § 8° do artigo 153 da Constituição Federal, ficando com a seguinte redação: 'a publicação de livros, jornais e periódicos não dependem de licença da autoridade. Fica proibida a propaganda de guerra, de subversão da ordem ou de preconceitos de religião, de raça de cor ou de classe, e as publicações e exteriorizações contrárias a moral e aos bons costumes' (Convenção *apud* SANTOS, 2005, p. 24-25).

Da história de reivindicações do Movimento Negro resultou, na segunda metade dos anos 1990, a revisão dos livros, sendo banidos do uso escolar vários títulos que retratavam o negro de forma negativa. Para além desses avanços, a medida de maior envergadura para a eliminação de práticas racistas na educação, foi a sanção da Lei 10.639/03 (SANTOS, 2005).

Outros eventos marcantes na trajetória do movimento negro, incluindo nesta as reivindicações por medidas anti-racistas na esfera educacional, foram o Centenário da Abolição em 1988 e os 300 anos da Morte de Zumbi dos Palmares em 1995. O Centenário da Abolição constitui-se em um evento de caráter nacional, mas em São Paulo e no Rio de Janeiro, especificamente, a situação da população negra no Brasil recebeu uma atenção especial (DIAS, 2004).

No dia 20 de novembro de 1995, na *Marcha Zumbi dos Palmares contra o racismo, pela cidadania e a vida*, os representantes do movimento negro entregaram ao então presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, o *Programa de Superação do Racismo e da Desigualdade Racial*. Este Programa propunha um conjunto de medidas anti-racistas. Dentre as medidas na esfera educacional, ressaltamos:

- Recuperação, fortalecimento e ampliação da escola pública, gratuita e de boa qualidade;
- Implementação da Convenção sobre Eliminação da Discriminação Racial no Ensino;
- Monitoramento dos livros didáticos, manuais escolares e programas educativos controlados pela União;
- Desenvolvimento de programas permanentes de treinamento de professores e educadores que os habilite a tratar adequadamente com a diversidade racial, identificar as práticas discriminatórias presentes na escola e o impacto destas na evasão e repetência das crianças negras;
- Desenvolvimento de programa educacional de emergência para a eliminação do

analfabetismo. Concessão de bolsas remuneradas para adolescentes negros de baixa renda para o acesso e conclusão do primeiro e segundo graus;

- Desenvolvimento de ações afirmativas para o acesso dos negros aos cursos profissionalizantes, à universidade e às áreas de tecnologia de ponta (Histórico da Marcha Zumbi dos Palmares, 1995).

A Lei 10.639/03 é, até o presente momento, o instrumento que melhor sintetiza as propostas do movimento negro pela inclusão da história africana e afro-brasileira nos currículos escolares[5]. A atuação do movimento negro foi condição indispensável à sua sanção, pois, ao revelar a especificidade das condições e necessidades da população negra, abriu espaço para adoção de medidas também específicas de enfrentamento dessas necessidades.

Os três fatores supracitados, em associação, contribuíram para a identificação da discriminação racial, bem como dos seus efeitos, aos quais os discentes negros estavam submetidos no sistema escolar. A constatação, possível por meio de pesquisas e de denúncias do movimento negro, de que a exclusão do aluno negro lança suas bases em

---

5 "Art 1° A Lei n° 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 26-A, 79-A e 79-B:
Art. 26-A. Nos estabelecimentos de ensino fundamental e médio, oficiais e particulares, torna-se obrigatório o ensino sobre História e Cultura Afro-brasileira.
§ 1° O conteúdo programático a que se refere o caput deste artigo incluirá o estudo da História da África e dos africanos, a luta dos negros no Brasil, a cultura negra brasileira e o negro na formação da sociedade nacional, resgatando a contribuição do povo negro nas áreas social, econômica e política pertinentes à História do Brasil.
§ 2° Os conteúdos referentes à História e Cultura Afro-brasileira serão ministrados no âmbito de todo o currículo escolar, em especial nas áreas de Educação Artística e de Literatura e História Brasileiras.
§ 3° (VETADO)
"Art. 79-A. (VETADO)"
Art. 79-B. O calendário escolar incluirá o dia 20 de novembro como "Dia Nacional da Consciência Negra".
Art. 2° Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação"

critérios raciais, colocou os responsáveis pela política educacional diante da necessidade de criação de mecanismos que revertessem esse quadro. Entretanto, tais estratégias, entre elas a Lei 10.639/03, precisam ter constantemente seus limites e possibilidades demarcadas, tendo em vista que o poder de transformação das estratégias sobre a discriminação racial não é automático. Dito isso, nos ocuparemos na próxima seção do presente artigo, em mapear e avaliar estratégias de exeqüibilidade da Lei 10.639/03, propostas ou apoiadas pelo Ministério da Educação.

O papel e a agenda do MEC: análise das ações entre 2004-2008

Uma das iniciativas mais relevantes no campo da ação afirmativa para a população negra assumida pelo Estado brasileiro teve sua formulação e estruturação em 2002. Trata-se do Programa Diversidade na Universidade, criado por meio da Lei 10.558, de 13 de novembro de 2002, e regulamentado pelo Decreto 4.876, de 12 de novembro de 2003. Importa destacar que muitas das ações desenvolvidas no âmbito deste Programa reverberaram em medidas de implementação da Lei 10.639/03.

Em 2001, com a realização em Durban da III Conferência Mundial Contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância, o Estado brasileiro assumiu compromissos em várias áreas com a instauração de ações afirmativas voltadas para a população negra. Na educação, o Ministério da Educação em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) contratou a consultora Rebecca Igreja para elaboração do Projeto Diversidade na Universidade. A consultora menciona que o projeto

teve o objetivo de atender a uma demanda do movimento negro, no tocante à inserção de negros nas universidades e à necessidade de criação e ampliação do espaço para valorização da cultura negra e para o combate à discriminação e ao racismo. Ressalta, ainda, que "de acordo com a orientação do Ministério da Educação, o projeto não deve ser pensado apenas para os negros mas para qualquer outro grupo também excluído" . Dessa forma, foi criado o Programa Diversidade na Universidade, destinado a "apoiar a promoção da eqüidade e da diversidade na educação superior para afrodescendentes, indígenas e outros grupos socialmente desfavorecidos do País" (IGREJA, 2001, p. 4).

Como se pode perceber, o objetivo do Programa ampliou-se, com a inclusão de outras minorias, a exemplo dos povos indígena[6]. O Programa foi executado de 2002 a 2007 por meio de apoio às instituições pertencentes a pelo menos quatro áreas: prefeituras, universidades públicas ou privadas, ONGs ligadas ao movimento negro e ONGs ligadas a outros movimentos sociais. De acordo com o Contrato de Empréstimo[7], os Projetos Inovadores de Curso (PICs) serviriam de instrumento tanto para a produção de conhecimento destinado à formulação de políticas para a melhoria do ensino médio quanto para pensar alternativas de ingresso de jovens negros, indígenas e oriundos das classes populares ao ensino superior. No entanto, a apropriação do significado do Programa por parte dos movimentos organizados e das próprias instituições operadoras, incluindo seus coordenadores, professores e alunos, colocou-o na posição de carro-chefe do combate à desigualdade étnico-racial na passagem do ensino médio para o ensino superior. O que, em

[6] Em 2008 foi sancionada a Lei 11.645 que acrescentou o termo "povos indígenas" ao lado do termo cultura afro-brasileira e africana à Lei 10.639/03.

[7] De acordo com o Contrato de Empréstimo nº 406/OC-BR entre a República Federativa do Brasil e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, de 18 de dezembro de 2002, o Programa Diversidade na Universidade foi estruturado em quatro componentes: 1) Estudos e Pesquisas; 2) Fortalecimento Institucional; 3) Projetos Inovadores de Cursos; e 4) Comunicação Social.

certa medida, pode ser interpretado como um afinamento gradativo do Programa Diversidade na Universidade à política global dos movimentos pré-vestibulares populares do Brasil e do movimento negro.

Tais aspectos foram analisados por Rosa (2007) e Fernandes (2007) na avaliação final do Programa Diversidade na Universidade. Rosa (2007), por exemplo, lembra que o lugar assumido politicamente pelo Programa esteve articulado com as demais políticas do Ministério da Educação. Com a sanção da Lei 10.639 em 2003, o Ministério da Educação integrou e consolidou ações mais sistemáticas para construir uma agenda que articulasse as ações voltadas para o combate à discriminação e ao preconceito nos sistemas de ensino com a execução do Programa Diversidade na Universidade. Em 2004, com as mudanças ocorridas na estrutura do MEC e a criação da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad), o Programa Diversidade reorientou sua agenda afirmativa e reforçou as ações voltadas para a população negra e indígena. No âmbito da Secad, a Coordenação-Geral de Diversidade responde pelas ações educacionais voltadas para a população negra, tais como o Programa Brasil Quilombola e a implementação da Lei 10.639/03.

Creditamos a criação do Programa Diversidade na Universidade, a reestruturação do MEC[8] e as ações daí decorrentes à atuação do movimento negro, sobretudo do Movimento Negro

[8]Eliane Cavalleiro, coordenadora-geral de Diversidade do Ministério da Educação no período de 2004-2006, ressalta que: "A análise das atividades desenvolvidas pelo MEC desde 2003, quando da implementação da Lei 10.639/03, até os dias atuais evidencial esforços diferenciados para o fortalecimento da temática étnico-racial. Nota-se também que o que há de mais concreto no MEC ocorre apenas com o avanço no desenvolvimento do Programa Diversidade, e a partir da constituições da Secad, em janeiro de 2004 e da criação de uma Diretoria de Diversidade e Cidadania e de uma Coordenação-Geral de Diversidade e Inclusão Educacional." (CAVALLEIRO, 2008, p. 70).

Unificado, expressa em manifestações políticas de grande envergadura como a Marcha Zumbi dos Palmares, em 1995. Por outro lado, verificamos também a presença de pesquisadores do campo da educação e das desigualdades raciais, oriundos do meio acadêmico e de institutos de pesquisas governamentais, em posições estratégicas na definição dessas políticas. É importante demarcar como a presença desses segmentos distintos resultou em políticas públicas efetivas. A Lei 10.693/03 é o resultado mais palpável, no plano político, daquelas demandas.

Em 2005, Ricardo Henriques, secretário de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad/MEC), e Eliane Cavalleiro, Coordenadora-Geral de Diversidade e Inclusão Educacional, destacaram que a agenda do Ministério se apoiava em cinco eixos: acesso e permanência da população negra ao ensino superior; formação de professores e gestores; sistematização do marco regulatório e institucional; estruturação de sistema de informação e pesquisa dos grupos étnico-raciais do país; e divulgação e fortalecimento institucional das ações educativas afirmativas (BRAGA, 2009). O papel do Ministério da Educação como indutor de políticas educacionais anti-racistas e daquelas que priorizam a educação das relações étnico-raciais merecerá aqui uma análise mais detida. Neste artigo, restringiremos a análise à elaboração de material didático e à formação continuada de professores.

A produção bibliográfica do Ministério da Educação sobre a educação das relações étnico-raciais

A produção, a divulgação e distribuição de material foi uma das principais áreas de trabalho do Ministério da Educação para a implementação da Lei 10.639/03. No âmbito do Programa Diversidade na Universidade, houve o desenvolvimento de estudos, pesquisas e produtos para a formulação de uma política de inclusão social. Essa demanda premente consolidou-se na realização de vários levantamentos, diagnósticos, pesquisas e na construção de uma linha editorial que abarcou a produção e edição de publicações que contemplassem a demanda cada vez maior por ações educacionais relacionadas à população negro[9].

Analisaremos aqui de forma introdutória a produção bibliográfica do Ministério da Educação sobre a temática étnico-racial realizada nos últimos quatro anos[10]. Entre 2004 e 2008, foram organizados, editados e reeditados 19 títulos, com tiragens médias de 2.000 a 8.000 exemplares. No caso das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-raciais e Ensino de História e Cultura Afro-brasileira e Africana, do Conselho Nacional de Educação, mais de um milhão de exemplares foram distribuídos para todas as escolas ativas do país entre os anos de 2005 e 2006. De acordo com Cardoso (2008), 2005 foi o ano mais representativo no tocante à produção bibliográfica anteriormente mencionada: onze títulos em 2005, decorrentes de pesquisas iniciadas em 2004; quatro em 2006, e quatro em 2007, dentre os quais dois foram reimpressões do livro

[9] No relatório elaborado pela consultora Rebeca Igreja, em 2001, que fundamentou posteriormente a construção do Programa Diversidade na Universidade, há referência a uma série de medidas nesse sentido.

[10] Artigo em elaboração de Maria Lúcia de Santana Braga tratará de forma mais aprofundada dessa temática.

Uma História do Povo Kalunga.

Qual o impacto da distribuição desse material? Já é possível verificar os resultados da produção e distribuição desse material entre gestores e professores dos sistemas de ensino? Como a produção recente do Ministério da Educação configura-se como uma variável relevante no debate sobre a implementação da Lei 10.639/03?

Pesquisa realizada pela Secad/MEC, no primeiro semestre de 2008[11], demonstra que a maioria dos respondentes assinalou que tomou conhecimento da Lei 10.639/03 por meio do material produzido pelo Ministério da Educação. Além disso, aproximadamente 83,2% responderam ter lido as Diretrizes Curriculares Nacionais. Esses dados já nos permitem perceber em alguns níveis o impacto das ações do Ministério da Educação no tocante à divulgação e disseminação de material junto a gestores e professores.

Até 2004, a produção bibliográfica do MEC sobre a temática da educação das relações étnico-raciais se restringia a dois títulos: *Uma história do povo Kalunga* e *Superando o racismo na escola*.

O livro *Superando o racismo na escola*, primeira edição lançada em 1999, foi organizado a partir do Grupo de Trabalho Interministerial de Valorização da População Negra, criado no

[11] Foram realizados no primeiro semestre de 2008, pela Coordenação-Geral de Diversidade do Ministério da Educação, seis Diálogos Regionais nas cinco regiões do país e o Encontro Nacional sobre a Implementação da Lei 10.639/03, Brasília nos dias 1 e 2/07/2008. Tais encontros visaram a elaboração do Plano Nacional para a Implementação da Lei 10.639/03, que deverá ser lançado no segundo semestre de 2009. Durante os diálogos regionais, que contou com participação de representantes das secretarias municipais e estaduais de educação, professores das IFES, representantes dos movimentos negros, do Ministério Público e de gestores dos Fóruns pela Igualdade Racial, foram aplicados questionários, sistematizados posteriormente pelo Departamento de Avaliação e Vulnerabilidades Sociais da Secad/MEC.

primeiro mandato do Governo Fernando Henrique Cardoso. O livro já tem como preocupação sugerir aos professores o reconhecimento e o tratamento da diversidade étnico-racial nas escolas e desenvolver mecanismos para superação das desigualdades e da discriminação étnico-racial. Um dos títulos mais conhecidos do MEC, o livro foi reeditado e reimpresso nos anos de 2000,2001, 2005 e 2008.

Em 2001, foi publicado *Uma história do povo Kalunga*. No final de 1999, a carta de um morador da comunidade remanescente de quilombos Kalunga solicitando a construção de escola deu origem a uma série de ações do Departamento de Desenvolvimento do Sistema de Ensino Fundamental, Secretaria de Educação Fundamental do MEC, como visitas, reuniões com a comunidade Kalunga e prefeituras da região. Posteriormente, foi elaborado o *Projeto Vida e História das Comunidades de Remanescentes* de Quilombos no Brasil, com o objetivo de elaborar material para o resgate da história e cultura da comunidade kalunga, da sua auto-estima, e posterior edição de livro, formação de professores e exposição fotográfica[12]. Em 2007, o livro foi reimpresso.

Quanto ao fortalecimento institucional e produção sobre a temática, a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad) criou uma linha editorial em 2004, que abrigou também a temática da diversidade étnico-racial[13]. Atualmente, o balanço feito é positivo no tocante à edição e reedição de vários títulos, tanto no âmbito da "Coleção

[12] Conferir o relatório Políticas de Melhoria da Qualidade da Educação: um balanço institucional, do Ministério da Educação/Secretaria de Educação Fundamental, 2002.

[13] Em parceria com a Unesco, a Secad/MEC instituiu em 2004 a Coleção Educação para Todos., que pretende ser um espaço para divulgar textos, estudos e relatórios que tratem das temáticas da diversidade. Cabe ressaltar que entre os 31 títulos publicados pela Coleção até primeiro semestre de 2008, seis tratam diretamente da educação das relações étnico-raciais.

Educação para Todos" da Secad, como fora dela.

A produção bibliográfica do MEC pode ser dividida em quatro conjuntos de publicações em relação à temática da educação étnico-racial [14.] O primeiro conjunto, constituído por três livros, remete em boa parte aos resultados dos 21 fóruns de diversidade étnico-racial organizados nos estados brasileiros a partir de 2004: *Educação anti-racista: caminhos abertos pela Lei 10.639/03* (vol. 2 da Coleção Educação para Todos), *Ações afirmativas e combate ao racismo nas Américas* (vol. 5 da Coleção Educação para Todos) e *História da educação do negro e outras histórias* (vol. 6 da Coleção Educação para Todos).

O segundo conjunto é resultado direto das demandas do Programa Diversidade na Universidade que definiu a realização de estudos e pesquisas sobre vários temas da diversidade étnico-racial como, por exemplo, mercado de trabalho para a população negra, a religiosidade de matriz africana e a educação formal e informal em áreas de remanescentes de quilombos, bem como sobre o acesso e permanência da população negra no ensino superior em várias regiões do país. São dois livros: *Dimensões da inclusão no Ensino Médio: mercado de trabalho, religiosidade e educação quilombola* (vol. 8 Coleção Educação para Todos) e *Acesso e Permanência da População Negra no Ensino Superior* (vol. 30 Coleção Educação para Todos).

O terceiro conjunto, constituído inicialmente por um livro, analisa os primeiros resultados e o impacto do Programa Diversidade na Universidade, em especial no tocante às

[14]O Programa Diversidade na Universidade também apoiou a edição e impressão de alguns livros como Tempos de Luta, organizado por Nilma Lino Gomes e 2º Prêmio pela Igualdade Racial, organizado pelo Centro de Estudos das Relações de Trabalho e Desigualdades (CEERT).

experiências dos cursos pré-vestibulares, nomeados Projetos Inovadores de Curso (PICs): *O Programa Diversidade na Universidade e a construção de uma política educacional anti-racista* (vol. 29 Coleção Educação para Todos).

O quarto e último conjunto de títulos é constituído por material de caráter mais instrumental e didático, conforme a demanda constantemente feita por meio da implementação da Lei 10.639/03 e também do Programa Diversidade na Universidade. São assim materiais que têm o intuito de orientar e sugerir ações e atividades para o professor em seu trabalho em sala de aula e para o gestor na escola como todo no trato da educação das relações étnico-raciais. Trata-se dos livros *Orientações e Ações para a Educação das Relações Étnico-Raciais,* elaborado a partir de ampla consulta a gestores, professores e especialistas nos vários níveis e modalidades de ensino; do livro *Quilombos: espaço de resistência de homens e mulheres negras (livro do professor e do aluno)*; do livro *Yoté: o jogo da nossa história (livro do professor e do aluno)*; e do livro *Estórias Quilombolas*, os dois últimos recentemente lançados.

Portanto, essa produção de forma explícita e ampliada cumpriu com os objetivos primeiros do Programa Diversidade na Universidade com a produção de diagnósticos, estudos, pesquisas e a distribuição de materiais didáticos para formação de professores e gestores dos sistemas de ensino. Além disso, a partir dessa base conceitual e material, novas propostas de políticas públicas de inclusão social e étnico-racial e educação para relações étnico-raciais foram estruturadas ou estão em análise pelo Ministério da Educação, com a criação de novos programas e projetos que atendam à demanda por uma educação das relações étnico-raciais.

Conforme já sinalizamos, a organização e distribuição de 19 títulos sobre a temática étnico-racial foram prioridades do Ministério da Educação nos últimos quatro anos. É fato que, para realizar uma ampla e qualificada distribuição de material nos sistemas de ensino e demais instituições, as tiragens devem ainda atingir número mais expressivo, visto que a demanda mais freqüente no campo da educação das relações étnico-raciais é a produção de material para a formação inicial e continuada de professores e gestores.

Na avaliação final do Programa Diversidade na Universidade isto ficou explícito: "ausência de instrumentos que possam registrar a distribuição e avaliar a forma como os livros são utilizados impossibilita uma análise mais aprofundada do impacto das publicações" (CARDOSO, 2008, p.17). No entanto, o fato da distribuição desse material ter sido feita para os sistemas de ensino, bibliotecas universitárias, organização do movimento negro, escolas públicas, professores, gestores e durante cursos de formação e discussão da Lei 10.639/03 propiciou uma maior divulgação e aprofundamento da educação das relações étnico-raciais.

Ainda segundo o relatório, é preciso lembrar que:

> Fica evidente que as publicações constituem uma das importantes contribuições do Programa Diversidade; apreciação feita tanto por quem está dentro como fora do MEC. É importante ressaltar que o Programa não apenas publicou, mas contribuiu para geração de conhecimento sobre a questão étnico-racial e educação. Áreas como religião e educação, por exemplo, havia pouco conhecimento acumulado. Da mesma forma, a análise do acesso e permanência de afro-brasileiros e indígenas no ensino superior traz a novidade de não se limitar às políticas de cota, estendendo-se a outras estratégias formais e informais, que têm como ponto de partida a visão dos/as próprios/as estudantes. Por outro lado, o Programa abriu grande espaço à publicação da produção de intelectuais negros e contribuiu para a valorização de seu trabalho nas Universidades." (CARDOSO, 2008:19)

Acerca da produção bibliográfica do Ministério da Educação concernente à temática étnico-racial, afirmamos que as publicações, inseridas no domínio desta produção, não podem prescindir de instrumentos de avaliação que apreendam o impacto real destes materiais curriculares. São necessárias avaliações mais específicas e sistemáticas, a fim de abarcar todo o trajeto percorrido por esses materiais desde a sua elaboração até o momento em que chegam as mãos do seu público alvo. Também deve-se avaliar se as tiragens desses materiais correspondem, de fato, as suas demandas. Embora eles tenham sua distribuição prevista, é importante inferir se e como gestores, professores e alunos entram em contato com esta produção. Apenas a título de exemplo, podemos questionar se são promovidos cursos, por iniciativa das secretarias estaduais e municipais de educação, com o intuito de fomentar reflexões, por parte dos professores, acerca das questões trazidas por estas publicações? Com tem se dado, entre os alunos, as leituras e as reflexões sobre esses novos conhecimentos? Embora tais questionamentos abordem mais aspectos do que os circunscritos à questão da elaboração, produção e distribuição das publicações relacionadas à temática étnico-racial pelo Ministério da Educação, são fundamentais à produção dos instrumentos de avaliação da repercussão destas publicações.

Formação continuada de professores

Quanto ao outro eixo significativo da agenda do Ministério da Educação no tocante à implementação da Lei 10.639/03, os resultados são mais limitados. Nessa área de atuação, o MEC priorizou a formação de professores por meio da educação a distância. Em 2006 foi estruturado o Curso Africanidades Brasil, oferecido em parceira com a Universidade de

Brasília (UnB), para todas as secretarias estaduais de educação.

A meta inicial de formação de 45 mil professores em todo país, posteriormente redefinida para 25 mil cursistas, atingiu apenas 6 mil docentes/profissionais da educação. Conforme avaliação feita pelo Departamento de Avaliação e Informações Educacionais da Secad/MEC, o curso teve uma série de dificuldades. A avaliação visava tanto ao desenho do curso de formação continuada quanto às instituições responsáveis pela sua implementação[15]. O curso teve a duração de três meses e meio (julho a outubro de 2006), com 120 horas de duração e atendeu professores da educação básica e gestores. O acompanhamento foi feito por supervisores e tutores a distância. Sua estrutura modular pretendia possibilitar aos cursistas autonomia e articulação entre os vários conteúdos relacionados à história da África e da população negra no Brasil.

As dificuldades concentraram-se tanto na operacionalização do curso a distância e necessidade de sua reestruturação no curto prazo, como também do acesso dos cursistas, da ausência de contato entre tutores e supervisores, comprometendo a continuidade da formação. Ainda assim, os cursistas que responderam ao questionário final de avaliação apontam como positiva a oferta do curso, e sugeriram sua melhoria e ampliação (VELOSO & MENDONÇA, 2006, p.69).

Isso também pode ser constatado nos dados a seguir. Na pesquisa já citada[16], realizada no primeiro semestre de 2008, mais de 60% dos respondentes apontaram que mais iniciativas

[15] Conferir Veloso & Mendonça.(2006).

[16] Conferir pesquisa realizada durante os Diálogos Regionais sobre a implementação da Lei 10.639/03 e 11.645/08.

para a formação de professores tanto nos estados como nos municípios poderiam melhorar e aumentar o nível de implementação da Lei 10.639/03. A oferta de formação continuada é ainda um grande nó que é percebido pelos diversos atores nos vários níveis dos sistemas de ensino.

Tais dados são confirmados quando a pesquisa aponta que a atuação das secretarias municipais e estaduais de educação na formação continuada de professores é considerada apenas regular por mais de 50% dos respondentes. Ao relacionar também os principais problemas para a implementação da Lei, a não inclusão da temática História e Cultura Afro-brasileira na formação inicial dos professores da educação básica aparece em primeiro lugar, indicando que professores, gestores e integrantes do movimento social negro consideram que essa formação na temática nos cursos de licenciatura é ainda praticamente inexistente.

Outro ponto importante para a análise da formação dos professores é a realização de Fóruns Estaduais de Diversidade Étnico-racial. No final de 2003, o Programa Diversidade na Universidade protagonizou o Seminário Nacional "O Negro no Ensino Médio – A Práxis Docente da Diversidade Cultural", em Brasília. Desse Seminário resultaram algumas deliberações, dentre elas: o compromisso de realizar fóruns estaduais que funcionassem como espaço para reflexão da questão étnico-racial, e tivessem como objetivo a implementação da Lei 10.639/03. Em 2004 ocorreu uma reunião para o planejamento dos fóruns, da qual participaram especialistas da área de relações raciais e educação e a CADARA (Comissão Técnica Nacional de Diversidade para Assuntos Relacionados à Educação dos Afro-Brasileiros). O projeto dos fóruns encerrava alguns objetivos, entre os

quais destacamos: refletir sobre a temática das relações raciais; trocar experiências e discutir alternativas para o combate à discriminação e a desigualdade racial.

A organização dos fóruns contou com a articulação entre a equipe do Programa, as secretarias estaduais de educação, instituições de ensino, organizações não-governamentais e movimentos sociais de atuação local. Ao que parece, os fóruns obtiveram êxito nas suas principais funções: sensibilizar os gestores, educadores e comunidade e dar início ao processo de formação em relação à temática étnico-racial, tendo como base a Lei 10.639/03. Esses eventos tiveram como público-alvo professores das redes de ensino estaduais e municipais, gestores estaduais de educação, representantes de organizações da sociedade civil e do movimento negro e professores da rede particular de ensino. Ao término dos eventos, foi proposta a elaboração de uma carta de compromisso entre os participantes locais. Muitas destas cartas foram reveladoras do déficit de políticas públicas voltadas para a questão étnico-racial e sugeriam a elaboração de plano de metas. O seu ponto de partida deveria ser o mapeamento geral do quadro das políticas de diversidade étnico-raciais na educação.

Dos Fóruns estaduais decorreu a criação de Fóruns Permanentes de Educação e Diversidade Étnico-Racial nos seguintes estados: Alagoas, Amapá, Bahia, Distrito Federal, Goiás, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraná, Piauí, Santa Catarina, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Rondônia, São Paulo, Tocantins. Estes espaços permitem o agrupamento dos atores locais, facilitando, desse modo, a criação de estratégias de promoção e valorização da diversidade étnico-racial.

Os principais entraves à realização dos fóruns estão relacionados à articulação política, técnica e institucional com as secretarias estaduais de educação. A partir dos depoimentos de alguns atores envolvidos na preparação dos fóruns, verificou-se que a questão étnico-racial não era priorizada. Dentre as dificuldades, destacou-se a pouca ou nenhuma alocação de recursos para os Fóruns bem como para a execução das ações que surgem como desdobramentos. Uma das explicações possíveis para esse pouco envolvimento das secretarias é a tendência, ainda muito forte, de se pensar políticas educacionais de caráter universalista. Essas evidências apontam para as dificuldades de se implementar estratégias de formação de professores que contemplem uma educação voltada para a diversidade étnico-racial.

Importa destacar que os fóruns desempenharam um papel fundamental na divulgação da Lei 10.639/03, bem como no desencadeamento de um processo de reflexão em todo o país acerca da questão étnico-racial na educação. Todavia, a falta de um acompanhamento sistemático não nos permite inferir o real impacto desses eventos no que tange ao fortalecimento da questão étnico – racial no sistema nacional de ensino.

Esse fator, aliado à abrangência limitada da formação continuada de professores, indica que o eixo da formação de gestores e professores voltados para a implementação da Lei 10.639/03 é ainda incipiente e precisa ser tomado como um dos principais focos de atuação do Ministério da Educação e das secretarias municipais e estaduais de educação.

Considerações Finais

Todas as ações expostas são fundamentais para implementar a Lei 10.639/03 e para criar as condições necessárias à formação de gestores e professores envolvidos na educação das relações étnico-raciais. A velha etiqueta das relações raciais, ainda fundamentada em padrões discriminatórios, pode ser revista e reestruturada conforme os valores da igualdade, da liberdade, da pluralidade e da participação de todos os cidadãos.

Entretanto, cabe indagar como a produção bibliográfica tem sido recepcionada pelos principais atores presentes nos sistemas de ensino e perceber como ocorre a articulação entre os dois eixos relevantes em direção a uma educação das relações étnico-raciais: a formação de professores e a elaboração e distribuição de material didático.

Os dados da pesquisa da Ação Educativa, Ceafro e Ceert, realizada em 2007, reforçam que o material distribuído encontra boa acolhida nos sistemas de ensino. Cerca de 80% dos professores, coordenadores e diretores afirmam conhecer material sobre a temática, 17% conhecem o material elaborado pelo governo, incluindo aí os títulos do MEC (SOUZA & CROSSO, 2007).

Em relação à formação de professores, essa mesma pesquisa recomenda, em primeiro lugar, que o MEC e as secretarias tenham como prioridade a capacitação de gestores e docentes na temática, tanto na educação infantil quanto no ensino fundamental.

Entretanto, mesmo com os esforços continuados nos últimos anos por parte do Ministério da Educação na construção de uma agenda educacional que contemple as políticas públicas afirmativas para a população negra, os obstáculos ainda são muitos. Um deles pode ser

identificado na conflituosa relação entre os entes federativos (municípios, estados, União e Distrito Federal). Essa relação se tem revelado uma variável bastante complexa na implementação das políticas educacionais. No caso da educação das relações étnico-raciais, além do conflito competências entre as diferentes esferas administrativas, somam-se outras dificuldades decorrentes da grande resistência em relação à temática étnico-racial, apoiadas no racismo estruturante da sociedade brasileira. Dizendo de outro modo, predomina a concepção segundo a qual a nossa desigualdade tem fundamento social e não racial. O que nos leva a identificar novas barreiras oriundas da ideologia racial vigente na medida em que a implementação da Lei 10.639/03 na escola é colocada em risco justamente por aqueles deveriam executá-la. Gestores, professores e profissionais da educação em geral, tendem a negar o valor das políticas educacionais anti-racistas e, ao mesmo tempo, justificam sua posição afirmando que o racismo não é um problema relevante na sociedade brasileira.

Essa reflexão nos leva a outro questionamento. Como vimos no artigo, o incentivo à elaboração e publicação de livros e materiais didáticos e paradidáticos nas diversas frentes do MEC, embora tenha sido avaliado de modo positivo, não é suficiente para alcançar os objetivos almejados com a implementação da Lei 10.639/03. Para que de fato isso ocorra, faz-se necessário investir de modo sistemático, intensivo e em todos os níveis da formação profissional. Dada as evidências do demérito com que a questão racial é percebida na sociedade, e por conseguinte, na escola, faz-se necessário garantir meios eficazes de apropriação, pelos docentes e profissionais da educação em sentido amplo, dos conteúdos produzidos pelos programas do Ministério da Educação.

Diante disso, acreditamos que é necessário radicalizar a política de formação continuada de

professores, diversificando as formas e os meios de sua difusão mediante: a expansão e o fortalecimento de experiências como as dos Fóruns Estaduais de Diversidade Étnico-racial; investimento em cursos de pós-graduação na temática (ampliação da oferta e concessão de bolsas de estudos para os professores); avaliação das mudanças curriculares implementadas nos cursos de licenciatura, sobretudo aqueles mencionados no escopo da Lei.

Além disso, uma metodologia mais abrangente de avaliação das políticas deve ser colocada em prática, dando destaque, por exemplo, à publicação de balanços acerca dos avanços e dos limites encontrados no âmbito escolar.

O processo de formulação e implementação de uma política pública implica tomada de decisões, redefinição dos atores diretos e indiretos e, fundamentalmente, a construção de redes que envolvam os diferentes agentes públicos. No caso do ensino de história e cultura afro-brasileira, conforme prevê a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) no artigo 26-A, esse ciclo da política ainda é incompleto, visto que a sociedade e o próprio Estado não elegeram a educação como espaço fundamental de mudança do padrão de valores culturais que informa o comportamento de alunos, professores e demais atores sociais, que leve a uma modificação das relações sociais e raciais.

Referências bibliográficas

ALENCAR, Waléria Maria Menezes de Morais. *Relações raciais na educação*: *discriminação e estratégias de enfretamento* (uma experiência de capacitação de professores no município de Goiana). Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2005. Dissertação (Mestrado Profissional em Politicas Sociais).

BASTIDE, Roger e FERNANDES, Florestan, *Brancos e Negros em São Paulo*. São Paulo: Editora Global, 2008 [1955].

BRAGA, Maria Lúcia de Santana. "Cidadania e relações raciais: Bastide e a política educacional anti-racista no Brasil", In: Soares, E. V. et al (ORGs.) *Diversidade e emancipação:* luta por reconhecimento e políticas públicas. Porto Alegre: Editora da PUC-RS, 2009. (no prelo)

CARDOSO, Maria Lúcia de Macedo. *Programa Diversidade na Universidade*: Relatório Final de Avaliação. Brasília: Ministério da Educação/Secad, 2008.

CAVALLEIRO, Eliane e HENRIQUES, Ricardo. "Educação e políticas públicas afirmativas: elementos da agenda do Ministério da Educação", in: SANTOS, Sales Augusto dos (ORG). *Ações afirmativas e combate ao racismo nas Américas.* Brasília: MEC/Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade/Unesco, Coleção Educação para Todos, vol. 5, 2005.

CAVALLEIRO, Eliane. "Educação anti-racista: compromisso indispensável para um mundo melhor", In CAVALLEIRO, E. (ORG.), *Racismo e anti-racismo na educação:* repensando nossa escola, São Paulo, Summus, 2001.

CAVALLEIRO, Eliane. "A educação das relações étnico-raciais em compasso de espera". In: *Política Democrática*, Cadernos de Debate. Fundação Astrojildo Pereira. Brasília, Ano I, nº 2, 2008, p. 65-67.

COELHO, Wilma de Nazaré Baía. *A cor ausente:* um estudo sobre a presença do negro na formação de professores Pará, 1970-1979. Natal: UFRN/PPGE, 2005. Tese (Doutorado em Educação).

DIAS, Lucimar Rosa. "Quantos passos já foram dados? A questão de raça nas leis educacionais: da LDB de 1961 e Lei 10.639". *Revista Espaço Acadêmico*, 38, 2004. Disponível em http://www.espacoacademico.com.br/038/38cdias.htm Acesso 22 nov. 2006.

FAZZI, R. C. *O Drama Racial de Crianças Brasileiras*: socialização entre pares e preconceito. 1. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2006.

FERNANDES, Florestan. *A integração do negro na sociedade de classes*. 2º volume, São Paulo: Ática,1978 [1964].

FERNANDES, Magda Fernanda Medeiros. "Os projetos inovadores de curso e seus atores da transformação", in: BRAGA, Maria Lúcia de Santana e SILVEIRA, Maria Helena Vargas da (ORGs.). *O Programa Diversidade na Universidade e a construção de uma política educacional anti-racista*. Brasília: MEC/Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade/Unesco, Coleção Educação para Todos, vol. 29, 2007.

GOMES, Nilma Lino. "Levantamento bibliográfico sobre relações raciais e educação: uma contribuição aos pesquisadores e pesquisadoras da área", In MIRANDA, C. *et al* (ORGs.), *Bibliografia básica sobre relações raciais e educação*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

GONÇALVES, Luiz Alberto Oliveira e SILVA, Petronilha Beatriz Gonçalves. "Movimento Negro e Educação". *Revista Brasileira de Educação*, 15, 2000, p. 134-158.

GUIMARÃES, Antonio Sérgio. "Raça e os estudos de relações raciais no Brasil". *Novos Estudos CEBRAP*, 54, 1999, p.147-156.

HASENBALG, Carlos Alfredo. "Mobilidade social, desigualdade de oportunidades e raça", in: C.A. Hasenbalg, *Discriminação e desigualdades raciais no Brasil*, Rio de Janeiro, Edições Graal, 1979.

IGREJA, Rebeca. Relatório sobre o Projeto Diversidade na Universidade. Brasília, Ministério da Educação: Secretaria de Ensino Médio e Tecnológico, 2001.

MAIO, Marco Chor. "O Brasil no concerto das nações: a luta contra o racismo nos

primórdios da Unesco". *História Ciências Saúde – Manguinhos*, V, 2,1998, p. 375-413.

MIRANDA, Cláudia. "Levantamento bibliográfico sobre relações raciais e educação: uma contribuição aos pesquisadores e pesquisadoras da área", in: C. Miranda *et al* (org.) *Bibliografia básica sobre relações raciais e educação*. Rio de Janeiro, DP&A, 2004.

MOURA, Ana Carolina da Silva . "Com quantos motivos se faz uma lei:Breve revisão dos fatores preponderantes à criação da Lei 10.639\03". Recife: UFPE/DCE, 2008. Monografia (Bacharelado em Ciências Sociais).

MÜLLER, Maria Lúcia Rodrigues. "Professoras negras no Rio de Janeiro: história de um branqueamento", in OLIVEIRA, I. de (ORG), *Relações raciais e educação: novos desafios*, Rio de Janeiro, DP&A, 2003.

NASCIMENTO, Abdias e NASCIMENTO, Elisa Larkin. "Reflexões sobre o Movimento Negro no Brasil: 1938-1997", in: GUIMARÃES, A. S. & HUNTLEY, L. (ORG), *Tirando a máscara:* ensaios sobre o racismo no Brasil, São Paulo: Paz e Terra, 2000.

PESSANHA, Márcia Maria de Jesus. "O negro na confluência da educação e da literatura", in: OLIVEIRA, I. de (ORG.), *Relações raciais e educação:* novos desafios. Rio de Janeiro, DP&A., 2003.

ROSA, Renata de Melo. "Por uma política de ação afirmativa na Educação Básica", in: BRAGA, Maria Lúcia de Santana & SILVEIRA, Maria Helena Vargas da (ORGs). *O Programa Diversidade na Universidade e a construção de uma política educacional anti-racista.* Brasília: MEC/Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade/Unesco, Coleção Educação para Todos, vol. 29, 2007.

ROSSATO, César e GESSER, Verônica. "A experiência da branquitude diante dos conflitos raciais: estudos de realidade brasileiras e estadunidenses", in: CAVALLEIRO, E. (ORG.), *Racismo e anti-racismo na educação:* repensando nossa escola, São Paulo, Summus., 2001.

SANTOS, Sales Augusto dos. "A Lei nº 10.639/03 como fruto da luta anti-racista do Movimento Negro", in *Educação anti-racista:* caminhos abertos pela Lei Federal nº 10.639/03, Brasília, Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada,

Alfabetização e Diversidade, 2005.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. *Racismo no Brasil*. São Paulo, PubliFolha, 2001.

SOARES, Eliane Veras et al. "O dilema racial brasileiro: de Roger Bastide a Florestan Fernandes ou da explicação teórica à proposição política". *Sociedade e Cultura*, v. 5(1), 2004, p.35-52.

SOUZA, Ana Lúcia Silva e CROSSO, Camila (COORD.). *Igualdade das Relações Raciais na Escola*: possibilidades e desafios para a implementação da Lei 10.639/03. São Paulo: Ação Educativa, Ceafro e Ceert., 2007.

VELOSO, Najla e MENDONÇA, Patrícia Ramos. Avaliando a formação de educadores para a diversidade: a análise de duas experiências de formação continuada. In: TELLES, Jorge & MENDONÇA, Patrícia (ORGs). *Diversidade na Educação*: experiências na formação continuada de professores. Brasília: MEC/Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade/Unesco, Coleção Educação para Todos, vol. 24, 2006.

Documentos oficiais

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.
BRASIL. Lei nº 10.558, de 13 de novembro de 2002.
BRASIL. Lei. nº 10.639, de 09 de janeiro de 2003.
BRASIL. Decreto nº 4.876, de 12 de novembro de 2003.
Histórico da Marcha Zumbi dos Palmares, documento apresentado ao Srº. Presidente Fernando Henrique Cardoso em 20 de novembro de 1995. Disponível em: http://www.leliagonzalez.org.br/material/Marcha_Zumbi_1995_divulgacaoUNEGRO-RS.pdf Acesso em 10 de dezembro de 2007.

Assistência Social e Pedagógica no Ideário da Educação Pública em Tempo Integral.

Social Welfare and Educational ideals in the Full Time Public Education

Rejane Honorio de Sant`Anna
Mestranda em Educação pela UERJ
Professora Substituta UERJ
frs4@uol.com.br

RESUMO: Neste artigo será tratada a questão do que representou o Programa Especial de Educação nos CIEPs, nos anos 80 e 90, que objetiva garantir à população seu direito democrático de ter acesso a um ensino gratuito moderno, reestruturado do ponto de vista pedagógico e tecnologicamente aparelhado dentro de um contexto de inclusão social através da formação sócio educativa de circunstâncias, inclusive a falta de recursos e estrutura familiar, não têm acesso à educação e são excluídos do processo educacional. Todo artigo, ressalta o debate que introduziu as críticas a Darcy Ribeiro, priorizando, no primeiro momento, os debates contrários ao projeto e, no segundo momento, a qualidade emancipatória do que representou o programa de educação integral para as crianças das classes desprivilegiadas, garantindo o acesso e permanência na escola, de acordo com as necessidades e exigências da sociedade, incorporando um tipo especial de proteção que exige o respeito à criança como pessoa.

Palavras-chave: Programa especial de educação - tempo integral – educação – assistência social

ABSTRACT: This article is addressed to the question of what represented the Special Program for Education in CIEPs in the years 1980 and 1990, aiming to ensure people their democratic right to have access to public education, which had its model restructured from a pedagogical point of view and relied on technological apparatus within a context of social inclusion derived from a social educational project. It was intended to contribute to change the lives of those children and adolescents, who due to a number of circumstances, including lack of family structure and poverty, had no access to education and were excluded from educational process. This paper emphasizes the debate raised by the project, concerning Darcy Ribeiro's proposal, which focused on children of the unprivileged classes, in order to ensure their access and permanence in school, according to the needs and demands of society, incorporating a deep concern on the child as a person.

Keywords: CIEP education program - education – social welfare

Introdução

A Educação tem como fundamento a prática social que objetiva o ensino dos diversos tipos de saberes, contribuindo para formação dos sujeitos, de acordo com as necessidades e exigências da sociedade. Com o advento da Constituição Federal de 1988, a Educação se tornou um direito de todos e dever do Estado e da família. Entretanto, a inserção em políticas educacionais, desde a Educação Infantil, ainda não está universalizada devido às vagas insuficientes, logo, grande parte da população deixa de ter acesso não só ao ensino, mas também a um ensino de qualidade, levando ao reforço das desigualdades sociais e econômicas, à medida que não há acesso quantitativo e qualitativo ao ensino público.

Deste modo, as crianças e adolescentes estão a cada dia menos motivados para freqüentar as salas de aulas, levando à evasão e repetência ou, quando concluem o ciclo de ensino, saem despreparados, sem qualificação alguma, o que refletirá em seu futuro pessoal e profissional. Ao mesmo tempo podemos observar que há um grande esforço das pessoas não apenas para ingressarem no ciclo do ensino, mas, sobretudo para permanecerem nele.

Nos anos 80, com o processo de re-democratização no Estado do Rio de Janeiro, algumas políticas públicas educacionais se destacaram, dentre elas, os Centros Integrados de Educação Pública (CIEPs/RJ) implantados durante o governo de Leonel de Moura Brizola.

Segundo Emerique (1997), o I Programa Especial de Educação (PEE) tinha como objetivo garantir à população seu direito democrático que era o de ter acesso a um ensino gratuito

moderno, reestruturado do ponto de vista pedagógico e tecnologicamente aparelhado. Preliminarmente foram apresentadas 19 metas: metas assistenciais ligadas à educação (material didático para todos os alunos, uniforme, calçado escolar); metas assistenciais não relacionadas com a educação (melhoria da qualidade da merenda escolar e assistência médico-odontológica para os alunos); metas de conservação das escolas (reformas dos prédios escolares e renovação do mobiliário); metas pedagógicas (eliminação do terceiro turno diurno nas escolas, aumento da carga horária diária para cinco horas, revisão de todo o material didático, reforço adicional de horas de aula para a melhoria do rendimento escolar, separação dos alunos do primeiro segmento do ensino fundamental dos alunos do segundo segmento — da primeira a quarta e da quinta a oitava séries, respectivamente); novos projetos educacionais (Casas da Criança com atendimento pré-escolar; criação dos CIEPs; criação dos Centros Culturais Comunitários, Educação Juvenil com atendimento noturno para jovens de 14 a 20 anos); treinamento de professores e melhoria das condições de trabalho (cursos para reciclagem de professores, novos cursos de formação de professores, revitalização dos Institutos de Educação, reestruturação da carreira docente, do estatuto do professor e dos regulamentos das escolas). Alguns estudos se referem ao I PEE com o foco apenas relacionados nos CIEPS, embora o Plano tivesse como objetivo um escopo bem abrangente, como argumenta o referido autor.

Entre os vários projetos do programa estava inserido o Projeto Alunos-Residentes (PAR), instrumentos utilizados no I PEE (1988) que visavam minimizar a evasão escolar. De acordo com Lobo Júnior (2001), tal projeto objetivava inserir os alunos-residentes nas atividades de rotina, a partir das 8 horas, recolhendo-se à residência do CIEP no final dos dias e nos finais de semana, feriados e férias escolares. Os alunos poderiam voltar à

convivência com seus pais ou responsáveis, minimizando dessa forma, o rompimento dos laços familiares.

Entretanto, esse programa foi alvo de controvérsias, visto que muitos estudiosos acreditam tratar-se de um projeto meramente assistencialista, tendo sido e criado com objetivos políticos.

Cabe lembrar ainda que um dos seus principais idealizadores, Darcy Ribeiro, antes de ser vice-governador do Rio de Janeiro, já tinha em sua trajetória muitas realizações na área da educação e usava os cargos públicos como estratégia para buscar transformar a situação da educação no Brasil, visando possibilitar dessa forma uma maior inserção sócio-educativa dos segmentos historicamente excluídos.

Pensamento Educacional / Educação Integral

O acesso ao ensino público tem desafiado o Brasil desde o início da República, ou seja, desde a última década do século XIX. Historicamente, os problemas educacionais não surgiram nessa época, mas foi nesse período que os primeiros esforços de sistematização começaram a ser feitos e os resultados tem sido insuficientes, destacando suas marcas até os dias de hoje, com os altos índices de analfabetismo.

De acordo com o Recenseamento de 1906, o Brasil apresentava a média nacional de analfabetismo na ordem dos 74,6%.A exceção vinha da cidade do Rio de Janeiro, então

Distrito Federal, com 48,1% de analfabetos.

Os números fortaleceram um movimento em favor da educação, que se iniciou com as reformas em diversos estados na década de 1920, e acabou consagrando a Escola Nova como inspiração dos jovens reformadores. liderados por Anísio Teixeira, presente no movimento pela educação pública para todos desde meados da década de 1920 até 1971, quando faleceu.

A história da educação brasileira se confundiu com a luta pelo acesso das crianças às escolas, o que acabou por abrir portas para outros movimentos que lutariam pelo acesso ao conhecimento das operações mentais desenvolvidas com as habilidades da escrita, da leitura e dos cálculos elementares.

Na década de 80 ocorreram mudanças no quadro internacional provocadas pelas transformações tecnológicas, provenientes do desenvolvimento de sistemas de automação e informatização, gerando novas e intensas demandas de níveis mais elevados de escolaridade da força de trabalho, mas o Brasil chegou ao final do século XX como um país ainda com analfabetos, embora os 74,6% do final do século XIX tenham dado lugar a 17% no final dos anos 1980.

A década de 1990 foi uma década de grande importância na história da educação brasileira, uma vez que suas deficiências e incapacidades foram expostas de maneira mais clara. Ribeiro (1991) denunciou "a pedagogia da repetência" e dessa forma, propiciou uma retomada das discussões destacando então não somente os fatores externos que se

interpunham ao sistema educacional impedindo seu florescimento satisfatório, mas, os impasses internos aos próprios sistemas de ensino.

O problema da evasão escolar dava lugar ao reconhecimento da repetência como o sintoma mais visível do fracasso no ensinar e da frustração de não aprender. Os indicadores de repetência justificaram a recondução tanto das abordagens analíticas como também a definição de políticas públicas para o setor educacional. Devido à precária situação educacional do país, governos estaduais se movimentaram com plataformas específicas de intervenção. Uma delas, nacionalmente conhecida, foi a que deu notoriedade aos dois mandatos de Leonel Brizola no Rio de Janeiro, nos períodos de 1983-1987 e 1991-1994.
Por outro lado, abordar o programa de educação dos dois governos de Leonel Brizola no estado do Rio de Janeiro (1983-1987 e 1991-1994) é trazer à tona um tema que, na década de 1920, foi bandeira de luta dos reformadores da educação no Brasil conhecidos como os pioneiros da Educação Nova.

Quem planejou e colocou em prática o Projeto Especial de Educação dos governos Brizola foi Darcy Ribeiro, que no primeiro mandato era vice-governador e no segundo mandato secretário estadual de Programas Especiais. Darcy Ribeiro foi um antropólogo com forte comprometimento com os ideais de universalização do ensino público desde o encontro com Anísio Teixeira em 1952. Como parte do projeto de Brizola e Darcy Ribeiro, foram construídos centenas de Centros Integrados de Educação Pública (CIEPs).

Para Mignot (2001), defensores e críticos, prisioneiros de seus modelos, não perceberam que a sociedade se complexificava, exigindo um repertório variado de propostas escolares.

Os CIEPs atenderiam às demandas específicas da sociedade, como por exemplo, das mulheres que trabalhavam fora. Ao se afirmar a importância de recuperar a especificidade da escola transmissora do saber, não se poderia esquecer que ela também foi se modificando ao longo da história, incorporando funções educativas que antes pertenciam às famílias.

Com a derrota eleitoral de Darcy Ribeiro para o governo estadual em 1986, o projeto foi interrompido. Em ruas, estradas, praças, bairros e favelas onde os CIEPs estavam apenas em fase inicial da construção, os canteiros de obras foram abandonados. Eram resquícios de um sonho, escombros de um monumento à educação. Tapumes e entulhos macularam a paisagem e a imagem de alguns municípios do estado do Rio de Janeiro. A escola que havia se tornado o seu mais novo cartão postal ainda assim pretendia dar mais uma lição: a lição sobre a importância da continuidade administrativa. O debate sobre qualidade do ensino que gerou continuou vivo, apaixonado e apaixonante (MIGNOT, 2001).

Apesar das inúmeras críticas acerca desse projeto, não há como negar a sua importância, uma vez que este passou a ser sinônimo de escola em tempo integral.

Ribeiro (1986) tinha consciência de que a escola pública brasileira ainda não podia ser chamada de pública, pois esta era elitista e seletiva e não se mostrava preparada para receber quem não tivesse acesso a bens materiais e simbólicos que contam e interferem diretamente no desempenho. Exigia da criança pobre o rendimento da criança abastada, ou seja, ia na direção contrária ao seu público-alvo.

A idéia era de que os CIEPs atendessem aos alunos de todo o ensino fundamental, da primeira à oitava série, mas também ofereceria um programa de ensino noturno com Educação Juvenil para jovens de 14 a 20 anos. Cada CIEP abrigaria mil alunos, 600 em horário integral diurno e 400 jovens freqüentando a escola no turno da noite. Os CIEPs atrairiam jovens, crianças e integrantes da comunidade em programação intensa de amplo aproveitamento de espaço e tempo; seriam pólos educacionais e culturais da região, por contar com bibliotecas públicas, abertas para moradores, e quadras esportivas para os finais de semana. Como o projeto previa atendimento aos alunos provenientes de segmentos sociais de baixa renda, as escolas foram localizadas preferencialmente onde havia maior incidência de população carente. A assistência médico-odontológica, a alimentação e os hábitos de higiene eram desenvolvidos como condição para o atendimento em horário integral dos alunos deste segmento social (LOBO JÚNIOR, 2001).

O programa intentava também uma ampla utilização social dos estabelecimentos educativos, o qual seria feito através da utilização de parte da estrutura física do prédio, onde dormitórios abrigariam "pais sociais" que se responsabilizariam, em troca da moradia, pelo acompanhamento escolar de crianças que morassem na escola. O núcleo de convivência na residência do CIEP era composto por alunos residentes, o casal e seus filhos. O "casal social" deveria atuar de forma semelhante aos pais e tinha como responsabilidade cuidar dos alunos residentes complementando o processo educacional vivido por eles durante o dia no CIEP.

O foco desse projeto era tirar crianças das ruas e reeducá-las, dando-lhes educação de qualidade. O Projeto Alunos Residentes (PAR) era uma experiência de moradia assistida

em espaço menor, unidade integral com assistência social e pedagógica especializada.

Segundo Mignot (2001),"os CIEPs passaram a representar o que seria o programa extensivo de educação para o Rio de Janeiro: "escola-casa", "escola-restaurante", "escola-ambulatório" — a compensação pública pelas carências emocionais, nutricionais, intelectuais, culturais e sociais"(2001,p.35).

As críticas à escola de tempo integral foram concentradas no período de 1987 a 1989 e para tanto os estudiosos trabalharam com dados do I Programa Especial de Educação (PEE). As apreciações favoráveis começaram a surgir em 1990 e tiveram continuidade com dados do II PEE. Os críticos publicaram em revistas ou editoras de maior circulação, enquanto que as teses ou dissertações dos defensores da educação integral permaneceram, praticamente, restritas às universidades.

O programa incluía políticas, supunha intervenções mais extensas dentro e fora do ambiente escolar. Constituía ponto de honra oferecer às crianças das camadas populares condições de aprendizagem, de enriquecimento humano pela cultura e de compromisso com a mudança social. A respeito, resume Moreira (2005, p.64):

> [...] estabeleceram-se, no estado do Rio de Janeiro, como prioridades para a esfera educacional, o aumento da permanência do aluno na escola, com a eliminação do chamado terceiro turno, e a ampliação da rede escolar, com a construção de escolas de tempo integral. Insistindo-se no respeito aos saberes da criança pobre, sustentou-se que a escola deveria servir de ponte entre o conhecimento prático já adquirido e o conhecimento formal exigido pela sociedade letrada".

Cunha (1991) analisa a reorientação no sentido da redução do I PEE aos CIEPs o que em sua avaliação, de fato aconteceu no Encontro dos professores em Mendes, onde surgiram as idéias do programa. Segundo o autor, os relatórios feitos pelos professores não foram convergentes, nem compatíveis com os planos já previamente elaborados, o que criou uma tensão grande entre os participantes, fortalecendo a impressão negativa de que todo o processo já havia sido decidido pela Comissão Coordenadora, independentemente e à revelia da participação dos professores ali mobilizados.

Um dos itens do I PEE dizia respeito à construção de um estabelecimento capaz de oferecer condições apropriadas ao desenvolvimento de um conjunto de atividades escolares e assistenciais para crianças e jovens. Se uma criança deveria entrar na escola às 7.30h da manhã e só sair às 17h, uma extensa programação teria de ser prevista. Era preciso garantir café da manhã, almoço, lanche e jantar. Era esse o padrão da oferta que deveria prevalecer no I PEE, quanto aos CIEPs.

Segundo Bomeny (2008), as bibliotecas eram outro ponto de honra e faziam diferença onde existiam. Nem todos os CIEPs conheceram tal experiência, mas relatos daqui e dali confirmam que os que delas usufruíram perceberam o quanto as bibliotecas respondiam pelo ideal de melhoria da educação pública. As bibliotecas foram equipadas com um acervo inicial de mil títulos que abrangiam os clássicos universais, dicionários, enciclopédias, obras de literatura contemporânea, nacional e estrangeira.

Ao mesmo tempo, Paiva (1985) introduziu a crítica ao populismo no debate com Darcy

Ribeiro através de jornais. Essa crítica encontrou eco nos argumentos de Mignot (1988), que afirmava que a inexistência de transparência em relação a custos, critério de localização, número de escolas concluídas e de alunos atendidos, indicavam o uso dessa escola como instrumento do populismo. Lobo Jr. (1986), baseado em Paiva, identificou o discurso populista com o pedagógico renovador, presente na concepção escolanovista dos CIEPs. Enquanto que a tese de Leal (1991), que sistematizou a literatura sobre clientelismo, indicou que, no caso dos CIEPs, a escolha das áreas a serem construídas, o excessivo número de CIEPs inaugurados em período pré-eleitoral e a contratação de pessoal sem concurso revelaram a faceta clientelista do projeto, apesar dessas escolas cumprirem função social no atendimento à demanda por escola pública em áreas carentes. Cunha (1991) endossa Leal, pois considera que a localização inadequada dos escolões não eliminou o terceiro turno, a pressa nas construções para fins eleitorais deixou vazamentos e afundamentos e que obras monumentais como o CIEP, além de absorverem grandes recursos financeiros têm o objetivo de aumentar os valores simbólicos dos governantes e engordar as 'caixinhas'.

Paro et al (1988) criticaram também a inviabilidade de universalização da escola de horário integral e alegavam, da mesma maneira que Brandão (1989), que a simples extensão da escolaridade diária não garantia o bom funcionamento da escola.

Dessa forma o custo muito alto com incerteza de benefício inviabilizava a universalização da escola de horário integral no Ensino Fundamental. Lobo Jr. (1988) concordava que o custo e manutenção são obstáculos à sua generalização. Também Kramer (1991) acrescentou que diante do alto custo, a escola de horário integral só se justifica dentro de

uma política global. Um artigo específico sobre o tema (Costa, 1991) concluiu que o CIEP apresentou custo aluno/ano três vezes maior que o da escola convencional de 1ª à 4ª série nos aspectos pessoal e material e duas vezes maior no tocante ao prédio. No entanto, como em qualquer escola, 60% do custo aluno está na despesa com pessoal, o CIEP com capacidade completa apresentaria resultado diferente.

Para Oliveira (1991) existiam dois tipos de críticas com relação ao custo dos CIEPs: havia os que discordavam da oportunidade de implantar uma escola como essa e outros tinham dúvidas acerca da análise dos gastos dessa implantação e os críticos do projeto acreditavam ser impossível a universalização do atendimento em tempo integral, quando não se garante ainda ensino de boa qualidade em tempo parcial, alegando que a escola unitária tem sido confundida com uniformidade de atendimento.

Em outro sentido, Coelho (1996) afirma que qualidade emancipatória a ser desenvolvida no ensino público fundamental requer democracia que se lê, minimamente, como acesso e permanência na escola, mesmo que seja necessário facultar condições desiguais para que as crianças das classes desprivilegiadas possam se tornar iguais. Conclui que a extensão da quantidade de horas na escola é condição para desenvolver a qualidade emancipatória, inserindo conteúdo político na qualidade de ensino.

Paralelamente, os estudos assinalam haver uma terceira vertente da crítica, que discutia a real função da escola e tal crítica foi introduzida por texto decorrente do estudo proposto pela Fundação Carlos Chagas. Paro et al (1988), ao responderem se essa escola podia servir de instrumento para a universalização da educação elementar para as amplas camadas da

população, reafirmaram a função de instrução da escola sem desconhecer a de socialização, mais importante para as crianças das camadas populares que não contam com alternativas de lazer em ambientes coletivos diversificados. Entretanto consideraram que na escola real, a instrução tem sido reduzida a mínimos insignificantes e a socialização tem se consistido de práticas autoritárias que recalcam a cultura do dominado, até que essas crianças sejam "expulsas" da escola sem aprender o mínimo necessário. O que se divisa por trás do caráter formador da escola voltada para as classes trabalhadoras é a concepção de pobreza como problema moral, que deve ser eliminado através da educação integral. Mignot (1988) concluiu, da sua observação, que o papel da escola era suprir carências. Como resultado deixava de cumprir sua função de ensinar, agravando a carência dos pobres.

Arroyo (1988), ao abordar as funções que as escolas de tempo integral assumiram ao longo da história, salientou seu caráter de instituição total, em que se valorizava mais a socialização do que a instrução. Alertou para a percepção negativa da pobreza que estas instituições, destinadas a salvar os filhos dos trabalhadores pobres, têm, mostrando quão violenta pode ser a relação pedagógica. Apesar disso, reconhece que a escola de horário integral pode ter um papel a cumprir na nossa sociedade. Cavalieri (1996) considera que há, hoje, ampliação das funções da escola por modificação da natureza da instrução escolar, assim o tempo de permanência diária passou a condição para que a escola possa desempenhar essas novas atribuições.

Um estudo comparativo efetuado por Leonardos, em três pesquisas (1990, 1991 e 1992), entre um CIEP e uma escola convencional situados na mesma comunidade, ambos de 1ª à 4ª série, trouxe informações novas para a discussão sobre a função da escola de horário

integral. Apesar das duas unidades não se diferenciarem por índices de evasão e de repetência, constatou-se que, no CIEP, os alunos tinham um leque mais amplo de experiências educacionais. Investigada a fala, a leitura e a escrita em turmas de 4ª série, os resultados apontaram que os alunos do CIEP revelaram domínio superior significativo na habilidade da fala e desempenho homogêneo nas três habilidades. O estudo de redações argumentativas desses alunos concluiu que os do CIEP tinham postura não repetidora do senso comum, com tentativa de elaboração própria; os alunos da escola convencional tendiam para a repetição da palavra autorizada. Segundo a autora, não há como negar o impacto dos programas educacionais na diferença verificada, apesar de não se poder afirmar que este seja o único fator determinante.

A implantação do programa questionou a pertinência do horário integral, tendo em vista a necessidade da criança colaborar com a renda familiar (Paro et al, 1988; Cunha, 1991; Kramer, 1991). Perissé (1994), analisando a evasão de alunos de um CIEP, concluiu que, diferentemente do que se supunha, o motivo principal para o abandono do horário integral não era a necessidade de complementar a renda familiar, mas a não implementação da proposta original, tanto por responsabilidade do governo da época quanto pela dos profissionais que trabalhavam naquele CIEP, deixando os alunos na ociosidade por longo período do dia. Outra crítica à implantação foi a contradição observada entre o discurso da equipe central do I PEE e a prática das escolas (Lima, 1988) ou entre o discurso e a prática dos próprios professores (Aguiar, 1991). Oliveira (1991) atribuiu ao discurso salvacionista de Brizola, que justificava o programa, a origem do estigma do CIEP como escola para pobre.

Paralelamente, três aspectos positivos mereceram destaque por terem sido citados, em contextos diversos, tanto por críticos como por defensores da implantação da escola de horário integral. O primeiro e mais significativo para a permanência da demanda por essa escola é a satisfação dos pais. Paro et al (1988) reconheceram que, a primeira vista, a população desejava esses projetos que estavam sendo oferecidos. Lobo Jr. (1988) atribuiu o entusiasmo das comunidades e das equipes internas em torno do CIEP a uma estreita ligação entre a proposta populista do CIEP e um certo consenso vulgar do que seja escola de qualidade. Lima (1988) registrou que, apesar da omissão da escola em discutir a disciplina, diante de tantos casos de violência, a visão dos pais era positiva, um descanso saber que os filhos estavam na escola. Leonardos (1991) compartilhou esta percepção ao afirmar que o conceito de CIEP da comunidade em geral era de um prédio em que funcionava uma escola de horário integral, o que lhes dava tranqüilidade para trabalhar e mantinha as crianças alimentadas. Oliveira (1991) mencionou a expectativa favorável da população que foi confirmada em avaliação externa realizada em 1994 (Maurício e Silva, 1995), segundo a qual o índice de aprovação da comunidade em relação ao horário integral, ao prédio escolar, à integração criança-escola e à qualidade de vida da comunidade após implantação da escola ficou acima de 80%.

O segundo aspecto positivo enfocou o horário integral do professor que, segundo Paro et al (1988) e Brandão (1989), permite intervalos para planejamento, preparação de material didático e aperfeiçoamento profissional, indispensável diante do baixo padrão de qualidade do professor resultante do desprestígio da profissão e dos baixos salários. Arroyo (1988) e Costa (1995) abordaram outro aspecto, considerando que o horário mais extenso do professor contribui para maior envolvimento e constituição de um sistema de ensino mais

definido, com um corpo profissional mais consistente, conformando-se num interlocutor para a classe trabalhadora.

O último aspecto compartilhado por vários autores citados foi o de que a proposta dos CIEPs suscitou discussão sobre a escola pública. O debate contribuiu para o avanço do processo de democratização da escola pública, tanto que nas campanhas eleitorais, apesar de ressalvas, figurou como plataforma política dos candidatos (Mignot, 1988). Brandão (1989) destacou que CIEP tornou-se "nome próprio" para escola de tempo integral; entrou na vida dos usuários, nos debates de educação, dos intelectuais e dos políticos.

De acordo com Mignot (2001), os CIEPs conferiram identidade à escola pública de tempo integral. Suas linhas arrojadas e grandiosas não permitiram que se passasse desavisadamente por eles. Despertaram a atenção, sobretudo, porque contrastavam com os demais prédios escolares – modestos em sua maioria – testemunhando a importância conferida à educação em determinado momento. Construídos, desordenada ou deliberadamente, em lugares de visibilidade estratégica, representavam monumentos à educação, a um partido político e a seus idealizadores.

Arquitetos, advogados, sindicatos, associações de moradores, lideranças políticas envolveram-se em um apaixonado debate, amplamente registrado pela imprensa, sobre as novas estruturas arquitetônicas que invadiram as praças, as estradas, as ruas, os terrenos baldios.

No decorrer da polêmica despertada pela construção da escola pública de horário integral, os educadores não fugiram à regra e, contaminados por determinadas interpretações acerca

da qualidade do ensino, também mantiveram a polêmica igualmente marcada por reducionismos na qual os CIEPs foram heróis e vilões, solução e desgraça. Durante o período de implementação das escolas de tempo integral – 1984-1987 –, criticaram e aplaudiram permitindo entrever divergentes concepções de qualidade de ensino e evidenciando que se os CIEPs não democratizaram o ensino, democratizaram o debate acerca da escola pública de qualidade.

Conclusão:

Mister se faz compreender que apesar desse projeto estar inserido dentro de um contexto político específico do ponto de vista partidário, o seu cunho social é muito mais relevante. Muitas críticas se baseiam no fato de que foi entendido como um projeto assistencialista que buscou unicamente pretensões "político-eleitoreiras".

Esse marco histórico foi tomado com base na consciência de que numa sociedade de cultura letrada onde o analfabeto e o insuficientemente instruído são marginais. E mais ainda, de que quando eles formam uma grande massa, tal como ocorre no Brasil, é a própria nação que se vê condenada a existir à margem da civilização do seu tempo.

A escolha da educação como a prioridade fundamental responde, essencialmente, contrariando uma prática antiga de descaso em matéria de instrução pública, e medir a gravidade do problema educacional brasileira e sobretudo a ousadia de enfrentá-lo com a maior massa de recursos que o Estado pôde reunir, considerado o período, anos 1980 e1990.

Logo, as mudanças de mentalidade, muitas vezes cristalizadas, poderão se dar através da tomada de consciência das rupturas e esquecimentos ocorridos no passado. E, paralelamente, da identificação dos lugares de memória, o que pode ocorrer com a ajuda do relato oral, daqueles que ocuparam/ocultaram os espaços escolares, no momento de execução das políticas educacionais fluminenses.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, M.F. *Inovações metodológicas*: seus caminhos e descaminhos. Dissertação de mestrado. Faculdade de Educação, UERJ, 1991.

ARROYO, Miguel Gonzales. O direito ao tempo de escola. *Cadernos de Pesquisa*. nº 65, 1988, pp. 3-10.

BOMENY, H. . Salvar pela escola: programa especial de educação. In: *A Força do povo*: Brizola e o Rio de Janeiro/Organizadora Marieta de Moraes Ferreira; Marieta de Moraes Ferreira...[et al]. Rio de Janeiro: Ed.Fundação Getulio Vargas ; ALERJ, 2008. p. 95-127.

BRANDÃO, Z. A escola de 1° Grau em tempo integral: as lições da prática. *Educação e Sociedade*, nº 32, 1989, pp. 116-129.

CAVALIERI, A.M.V. *Escola de educação integral: em direção a uma educação escolar multidimensional*. (Tese de Doutorado) Rio de Janeiro: UFRJ, 1996.

CERQUEIRA-SANTOS, E. C. *Um estudo sobre a brincadeira entre crianças em situação de rua. Dissertação de Mestrado não-publicada*, Curso de Pós-Graduação em Psicologia do Desenvolvimento, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2004.

COELHO, L. M. C. C. Escola de horário integral: por que não? *Revista Presença Pedagógica*, n. 15, 1996.

COSTA, Marly Abreu. Comparação das estimativas do custo/aluno em dois CIEPs e duas escolas convencionais no município do Rio de Janeiro. *Educação e Sociedade* nº 40, 1991, pp. 486-501.

_____. *Qualidade de ensino*: a escola pública de tempo integral em questão. Doutoramento em educação. Faculdade de Educação UFRJ, 1995.

CUNHA, L.A. *Estado, educação e democracia no Brasil*. 2ª ed. São Paulo: Cortez, EDUFF. FLACSO, 1991.

EMERIQUE, R.B. *Do salvacionismo à segregação*: a experiência dos Centros Integrados de Educação Pública do Rio de Janeiro. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro: PPCIS/UERJ, 1997.

KRAMER, Sonia. CIACs: falácias, equívocos e tentações. *Educação e Sociedade*, nº 40, 1991, p. 461-474.

LEAL, Maria Cristina. *Práticas clientelísticas e recursos públicos para a educação de primeiro e segundo graus*. Tese de doutoramento. Faculdade de Educação, UFRJ, 1991.

LEONARDOS, A.C. *Opportunities to learn academic skills in the Brazilian public schools: a comparative case study*. Doutoramento em Educação. Standford University, 1990.

_____. O CIEP como inovação educacional. *Contexto e Educação,* Ano 6, nº 22, 1991, pp. 46-64.

_____. Análise de discurso das produções acadêmicas de alunos de CIEP (representativo da proposta original) e de escola convencional. *Relatório de Pesquisa*. Rio de Janeiro : CAPES/UFRJ, 1992.

LIMA, V.M. *CIEPs*: a re-invenção da escola pública? (um estudo de caso). (Dissertação de mestrado) Niterói: Universidade Federal Fluminense, 1988.

MAURÍCIO, L. V. e SILVA, I. *Avaliação Externa 1993 e 1994*. Carta 15: O Novo Livro dos CIEPs, Brasília: Senado Federal, 1995, pp. 193-219.

MIGNOT, Ana Chrystina Venancio. *CIEP - Centro Integrado de Educação Pública*: alternativa para a qualidade do ensino ou nova investida do populismo na educação? Dissertação (mestrado), PUC-RJ. Rio de Janeiro, 1988.

_____. *Escolas na vitrine*: Centros Integrados de Educação Pública (1983-1987). Estudos Avançados 15 (42), 2001

MOREIRA, A.F.B. *Propostas curriculares alternativas*: limites e avanços, Educação e Sociedade, Campinas, v. 21, n. 73, dez 2005.

OLIVEIRA, C.A. *CIEP*: modelos subjacentes de uma escola que está fazendo escola. Dissertação de mestrado. Faculdade de Educação, UFRJ, 1991.

PAIVA, Vanilda. *50 anos do governo Pedro Ernesto*: de que espólio falamos? Educação e Sociedade, n. 19, p. 157-163, 1985.

PARO, Victor Henrique. *Escola de tempo integral*: desafio para o ensino público. São Paulo, Cortez, 1988.

PERISSÉ, Vanda Lúcia S. *Análise da evasão de alunos de um CIEP de segundo segmento do Primeiro Grau para escolas de horário parcial*. Dissertação de mestrado. Faculdade de Educação, UFRJ, 1994.

RAFFAELLI, M., KOLLER, S. H., KUSCHICK, M. REPPOLD, C., KRUM, F. BANDEIRA, D. & SIMÕES, C. Gender differences in Brazilian street youth´s family circumstances and experiences on the street. *Child Abuse Neglect*, 24, 1431-1441, 2000.

RIBEIRO, Darcy. *O Livro dos CIEPs*. Rio de Janeiro, Bloch, 1986.

_____. A revolução educacional do Rio. *Modulo/Arquitetura e Arte*, n. 91, 1986.

_____. *Nossa escola é uma calamidade*. Rio de Janeiro: Vozes, 1991.