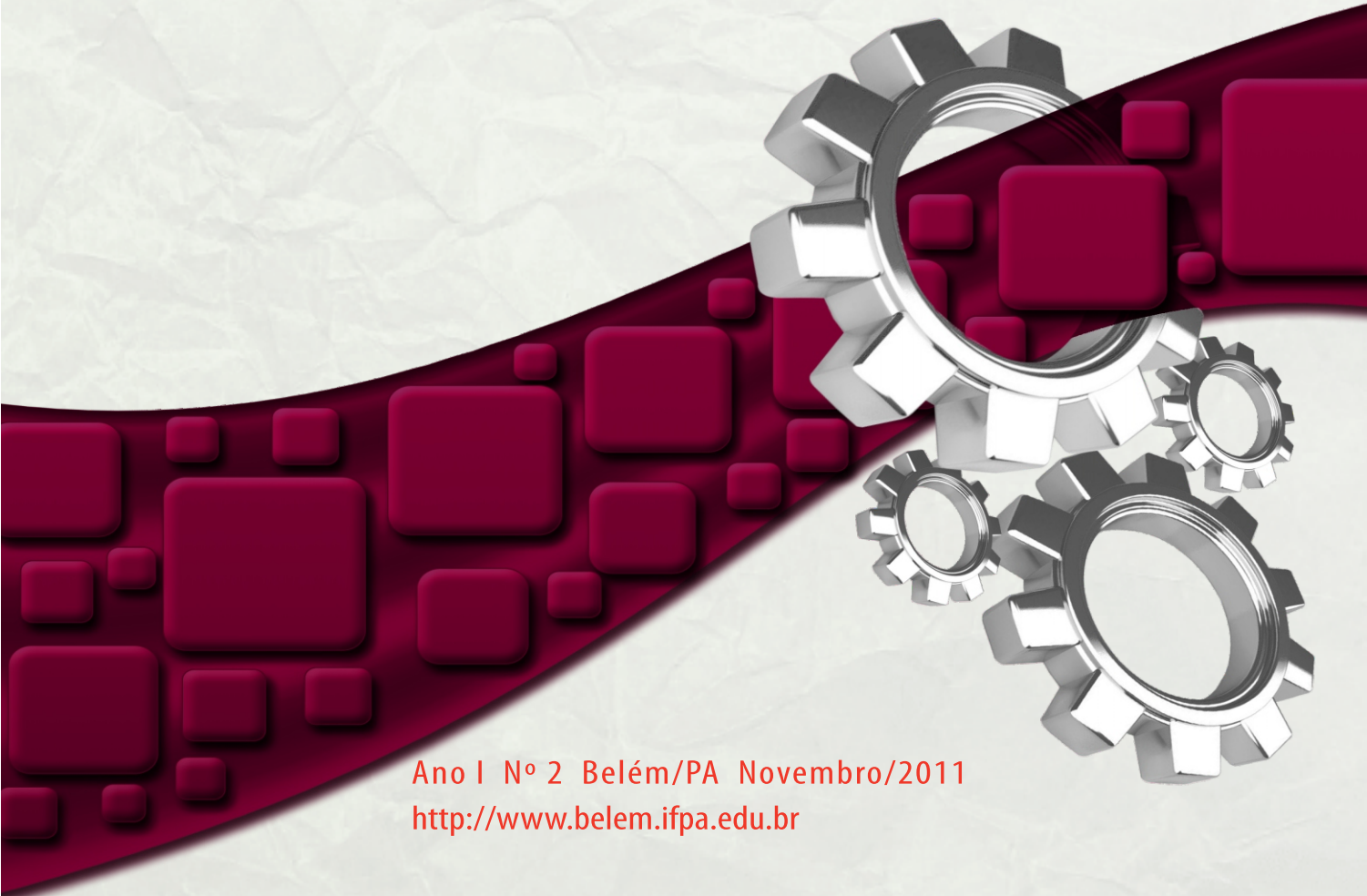


REVISTA DO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO PARÁ
CAMPUS BELÉM

IFPA - Campus Belém

ISSN 2236-4757

Engrenagem



Ano I Nº 2 Belém/PA Novembro/2011
<http://www.belem.ifpa.edu.br>



Engrenagem

**Revista do Instituto Federal de Educação, Ciência
e Tecnologia do Pará — *Campus Belém***

Ano 1 | Nº 2 | Belém/PA | Novembro/2011

ISSN 2236-4757

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará — Belém

REITOR

Edson Ary de Oliveira Fontes

DIRETOR GERAL

Darlindo Maria Pereira Veloso Filho

CONSELHO EDITORIAL

Benedito Coutinho Neto (Editor Chefe)
Coordenação da Construção Civil

Cláudio Cezar Cunha de Vasconcelos Chaves
Coordenação da Construção Civil

João Bosco Soares Pampolha Júnior
Coordenação de Física

Mary Lucy Mendes Guimarães
Coordenação de Gestão, Segurança e Normas do Trabalho

EXPEDIENTE

Supervisão: Mary Lucy Mendes Guimarães

Normalização: Maria Suely da Silva Corrêa

Projeto Gráfico: José Renato Dias Camêlo

Projeto da Capa: Benedito Coutinho Neto

Ilustração da Capa: Walder Lobo / Eduardo Rodrigues

Revisão de Texto: Lairson Barbosa da Costa

Impressão: Setagraf - Gráfica e Editora

Endereço:

Av. Almirante Barroso, 1155
Bloco "A" — Pavilhão Superior
Marco — CEP : 66093-020
Belém/Pará/Brasil

Engrenagem: Revista do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará — Campus Belém

Ano I — Nº 2 Belém/PA
98 p.

Novembro/2011

ISSN: 2236-4757

1. Multidisciplinar. 2. Educação. 3. Pesquisa. 4. Periódico. 5. IFPA.

CDD: 050



COMITÊ CIENTÍFICO EXTERNO

Adalberto Leandro Faxina — USP
Alberto Carlos de Melo Lima — UNAMA
Altem Nascimento Pontes — UFPA
Ana Maria Guerra Seráfico Pinheiro — UFPA
André Augusto Azevedo M. Duarte — UFPA
Cellina Rodrigues Muniz — UFRN
Emanoel Luis Roque Soares — UFRB
Francisco Ari de Andrade — UFC
José Augusto Martins Correa — UFPA
José Gerardo Vasconcelos — UFC
José Fernando Gomes Mendes — Uminho/Portugal
José Júlio Ferreira Lima — UFPA
José Rogério Santana — UFC
Kátia Regina Rodrigues Lima — UVA
Maisa Sales Gama Tobias — UFPA
Marcos Vinicius Seráphico de A. Carvalho — UFPA
Regina Augusta Campos Sampaio — UFPA
Shara Jane Holanda Costa Adad — UFPI
Simone de Fátima Pinheiro Pereira — UFPA
Vânia Marilande Ceccatto — UECE
Wilson Honorato Aragão — UFPB

COMITÊ CIENTÍFICO INTERNO

André Maurício Damasceno Ferreira
Benedito Tadeu Ferreira de Moraes
Bruno Ferraz de Oliveira
Cátia Oliveira Macedo
Cezarina Maria Nobre Souza
Cláudio Alex Jorge da Rocha
Daniel Palheta Pereira
Elza Monteiro Leão Filha
Fabício Quadros Borges
Giselle da Cruz Moreira
Jaime Henrique Barbosa da Costa
João Lobo Peralta
Júlia Antônia Maués Corrêa
Mauricio Camargo Zorro
Oscar Jesus Choque Fernandez
Raimundo Nonato das Mercês Machado
Simonne da Costa Amaral
Taylor Araújo Collyer



Sumário

EDITORIAL

7

Cezarina Maria Nobre Souza

Contrarreforma do Estado, Educação Superior e REUNI: a Expansão com Precarização

Contrarreforma the State and Higher Education REUNI: Expansion with Precarious

9

Kátia Regina Rodrigues Lima

O Papel do NEAB como Mecanismo de Acesso de Afro-descendentes: Estudo de Caso no IFPA Campus Belém

The Role of NEAB as Access Mechanism of African Descent: a Case Study in IFPA Campus Belém

18

Helena do Socorro Campos da Rocha
Bruno Jorge Abdul Massih Viana

Verticalização e Crescimento: um Estudo Sobre Belém na Metade do Século XX

Verticalization and Growth: a Study About Belém in Half of the Twentieth Century

29

Túlio Augusto Pinho de Vasconcelos Chaves

Formação de Mão-de-Obra Técnica e Mercado de Trabalho em Belém do Pará no Início do Século XXI

Training of Manpower and Technical Labor Market in Belem, in The XXI Century

45

Angelo José Santana Silva
Kátia Regina Rodrigues Lima

53	Capitalismo Dependente e a Contrarreforma da Educação Superior no Governo Lula da Silva (2003-2006) <i>Contrarreforma Dependent Capitalism and Government of Higher Education in Lula da Silva (2003-2006)</i> Emmanoel Lima Ferreira
----	--

62	Municípios, Reservas e Gestão Pública Participativa: Sobreposições de Territórios e Conflitos de Poder na Amazônia <i>Municipalities and Reserves and Participatory Governance: Overlapping Territories and Power Struggles in the Amazon</i> Aloma Tereza Pinho de Vasconcelos Chaves
----	---

75	Gestão da Qualidade na Educação Básica <i>Quality Management in Basic Education</i> Lia Machado Fiuza Fialho
----	---

86	Participação e Controle Social na Área de Ambiente no Brasil: Avanços e Limitações <i>Participation and Social Control in Environmental Area in Brazil: Advances and Limitations</i> Fagner Rogerio Correa da Fonseca Cezarina Maria Nobre Souza
----	--

96	NORMAS DE PUBLICAÇÃO DOS ARTIGOS
----	---

Editorial

Engrenagem é o nome da nossa revista, agora em seu segundo número, por sinal bem sugestivo e que me faz lembrar de René Descartes... Sabemos da genialidade desse filósofo que concebia a natureza como uma grande *engrenagem* composta por partes que, estudadas em separado, levariam ao conhecimento do todo. Assim, o todo ficaria reduzido às suas partes e a soma dessas partes reconstituiria o todo.

Um pensamento leva a outro e, então, lembrei-me de um filósofo contemporâneo: Edgar Morin, o qual fala da complexidade, da necessidade de reconhecermos que o complexo surge como uma alternativa à simplificação cartesiana, devendo ser aceito “como mais uma forma de compreender a realidade e não em termos antagônicos ao reducionismo (cartesiano) dominante”. Para Morin, o todo é maior (ou menor) do que a soma das partes.

Se me permitem o trocadilho, e com a licença daqueles que são filósofos, eu gostaria de pensar a **Engrenagem** também iluminada pela complexidade.

O nome **Engrenagem** acaba por exaltar Descartes, mas o perfil da revista não é reducionista. Assim, eu esboço um sonho, um desejo, uma ambição até: que a nossa revista, neste e nos próximos números, possa contribuir para desvendar a complexidade das *engrenagens* que permeiam a vida em nosso país, em nossa sociedade, em nosso Instituto, em nosso Campus, em nossa sala de aula.

Que a **Engrenagem** possa contribuir para mostrar, mais uma vez, a produção científica como algo que não se faz da noite para o dia ou apenas falando que se vai fazer, fazendo pela metade, confundindo proatividade com falta de planejamento e até de responsabilidade.

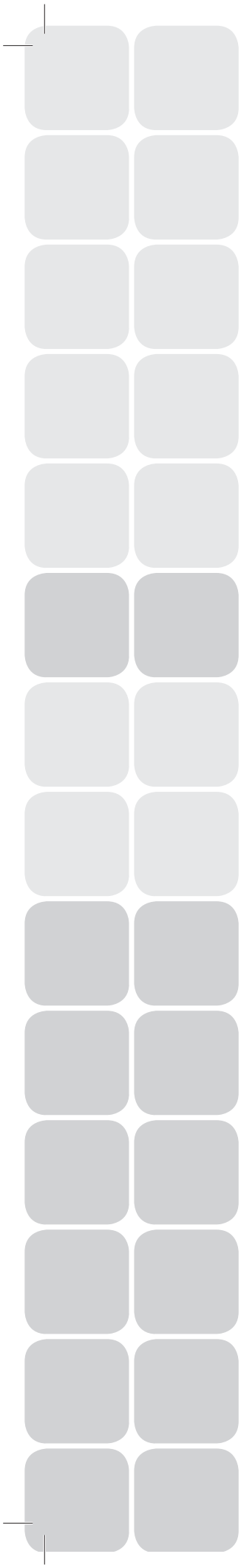
Produção científica demanda tempo e infraestrutura. O tempo precisa ser dividido criteriosamente, **em igualdade de condições e de importância**, com a carga horária de sala de aula, levando-se em conta o número de diferentes disciplinas ministradas por um mesmo professor. Disciplinas demais absorvem todo o tempo do professor no preparo de aulas, elaboração e correção de provas e outros materiais. Enquanto isso, a produção científica fica prejudicada e acaba por ser considerada baixa.

A infraestrutura tem a ver, dentre outras coisas, com laboratórios equipados, biblioteca com assinatura de periódicos especializados, acervo atualizado e em quantidade suficiente para atender alunos e pesquisadores.

Estamos todos de parabéns. **Vida longa à Engrenagem!** Com periodicidade regular em busca de um Qualis A.

Cezarina Maria Nobre Souza, Dr^a. Eng^a.

Professora e pesquisadora do IFPA — Campus Belém



Contrarreforma do Estado, Educação Superior e REUNI: a Expansão com Precarização

Contrarreforma the State and Higher Education REUNI: Expansion with Precarious

Kátia Regina Rodrigues Lima

Professora da Universidade Estadual Vale do Acaraú e do Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira da Universidade Federal do Ceará (UFC). Doutora em Educação pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Bolsista Produtividade-BPI/FUNCAP. E-mail: kareli20042004@yahoo.com.br

RESUMO

O artigo aborda a contrarreforma do Estado e da educação superior no Brasil, evidenciando seus antecedentes sócio-históricos e políticos. Analisa o REUNI e sua relação com o processo de Bolonha, a “flexibilização” curricular e a expansão da educação superior pública. Enfatiza que a política do governo Lula da Silva no campo da educação superior reintroduz a ideia do contrato de gestão, aprofunda a precarização das condições de ensino-aprendizagem ao estabelecer elevadas metas sem a garantia de investimentos necessários nas Ifes, precariza a formação dos estudantes por meio da implantação dos bachalerados interdisciplinares.

Palavras-chave: Contrarreforma do Estado. Contrarreforma da Educação. REUNI.

ABSTRACT¹

The article discusses the Contrarreforma of the state and the higher education in Brazil showing his socio-historical and political background. It analyses REUNI and its relation to the Bologna process, the “flexibility” curriculum and the expansion of public higher education. It emphasizes that Lula da Silva government’s policy in the field of higher education reintroduces the idea of the management contract, it deepens the precarious conditions of teaching and learning by setting high goals without ensuring the necessary investments in the Ifes, it precarious the students’ education through the implementation of the interdisciplinary bachelor’s degree.

Keywords: Contrarreforma of the State. Contrarreforma of the Education. REUNI.

¹ Tradução de Renata Márjore, Graduada em letras pela UFPA, habilitação Língua Inglesa. Diplomada em Língua Inglesa pelo Curso de Idiomas ASLAN. E-mail: marjore_17@hotmail.com

CONTRARREFORMA DO ESTADO: ANTECEDENTES SÓCIO-HISTÓRICOS E POLÍTICOS

A década de 1990 inaugura, no país, o processo de contrarreforma do Estado brasileiro. Partindo da compreensão de que esse processo não se dá de forma isolada e, de que tem como fundamentos mudanças sociais, históricas e políticas mundiais, dedicamos essa primeira parte de nosso artigo à discussão sobre as formas assumidas pelo Estado e o surgimento do neoliberalismo.

Merquior (1993, p. 32) define o liberalismo clássico da seguinte forma: uma doutrina que defendia um Estado constitucional; autoridade central nacional com poderes definidos e limitados e um controle dos governados sobre o governo. Para ele, a doutrina liberal contempla três elementos — a teoria dos direitos humanos, o constitucionalismo e a economia clássica.

Na análise de Merquior (1993, p. 16), há um consenso entre os historiadores no tocante ao surgimento do liberalismo. Ele surgiu na Inglaterra, na luta política que culminou, em 1688, na Revolução Gloriosa². Seus objetivos, segundo o autor, eram a tolerância religiosa e o governo constitucional. Após a Revolução francesa e a ditadura jacobina, o pensamento liberal adotou uma espécie de centro político, o justo meio termo entre o antigo absolutismo e a nova democracia.

O liberalismo clássico, segundo Petras (1997, p. 15), foi uma doutrina progressista, pois significava, frente ao feudalismo, os seguintes aspectos: dismantelamento das unidades agrícolas autônomas; conversão dos camponeses em proletários e impulso ao surgimento das cidades.

Certamente as ideias liberais do inglês Locke, por exemplo, ajudaram no desmorona-

mento do Estado feudal e de suas relações sociais, ao defenderem o argumento de que todos os homens no estado de natureza eram iguais, e suas ideias empiristas também foram importantes, pois a teologia e a cosmovisão predominantes pressupunham um mundo e os homens estruturalmente diferenciados, portanto desiguais, e interditavam a pesquisa e a ciência moderna por ferirem os dogmas estabelecidos pela Igreja Católica.

Com o advento da Grande Depressão, os pressupostos do liberalismo foram questionados até pelos liberais que, descrentes da mão invisível do mercado, defenderam a ajuda da mão visível do Estado para salvá-los da crise que ameaçava os próprios fundamentos da economia capitalista; e foi, a partir daí, que surgiu o Estado do bem-estar social nos Estados Unidos e posteriormente na Europa ocidental. Para Hobsbawm (1995), a Grande Depressão teria liquidado o liberalismo por meio século e obrigou os governos, premidos pela radicalização da população tanto à esquerda quanto à direita, a aumentarem os gastos sociais e privilegiá-los em suas políticas públicas.

Não podemos nos esquecer de que o capitalismo não saiu da crise apenas utilizando maior intervenção do Estado, pois a guerra³ foi um fator decisivo para este regime social sair das contradições em que estava enredado e possibilitar um novo ciclo de expansão no pós-Segunda Guerra.

O Estado de bem-estar social (Welfare State) aflorou como uma necessidade da expansão capitalista no período que se seguiu à II Guerra Mundial. Este Estado é usado para gerir as contradições sociais que se tornaram cada vez mais explosivas, fruto da necessidade da intervenção econômica cada vez maior do Estado para tentar debelar as crises, e de atender as

² Conforme Weffort (1991), o rei Jaime II foi deposto por Guilherme de Orange, que instituiu uma monarquia limitada. A deposição por Guilherme de Orange significou a vitória do liberalismo sobre as forças absolutistas.

³ Marx e Engels (1978, p. 99) destacaram a guerra como uma das formas de a burguesia resolver as crises junto à conquista de mercados e exploração mais intensa dos antigos, ou seja, como uma maneira de esconjurar as crises, embora essas fossem despontar mais à frente de uma forma mais aguda.

demandas da população que lutava contra os efeitos deletérios da crise e exigiam proteção social contra a anarquia e a voracidade do mercado.

O keynesianismo, que possibilitou a criação do Estado do bem-estar social, foi sem dúvida uma ruptura com o pensamento liberal da época: regulação, planificação, monumentais obras públicas e a busca do pleno emprego para conter a onda de enorme descontentamento que grassava no seio da classe trabalhadora com o alto índice de desemprego.

Collazo (1994, p. 11) nos informa que o fordismo-keynesianismo não significou simplesmente uma estratégia do capitalismo para sair da crise, mas também desferiu duros golpes na cultura do movimento operário, que tinha uma rede de organizações interessadas na superação do modo de produção capitalista e que remontavam ao final do século XIX, quando

La esencia de esa cultura era la crítica radical al sistema capitalista y la posibilidad tangible de una alternativa real en el socialismo, al que se llegaría por medio de la lucha social de los trabajadores. Pues bien, con el fordismo surge un nuevo obrero con otra conciencia política; toma forma un nuevo movimiento obrero a partir de las nuevas condiciones de producción. Los sindicatos e su gran mayoría se aliaron con el reformismo.

O neoliberalismo surgiu, para Anderson (1995), logo após a Segunda Guerra Mundial e tinha como objetivo a reação ao intervencionismo estatal, colocando-se contra, no plano teórico, a qualquer restrição ao mercado por parte do Estado.

As diatribes de Hayek contra o Estado e o keynesianismo não causaram muita repercussão em virtude do ciclo expansivo da economia capitalista, mas foram revalorizadas com o surgimento da crise da economia internacional na década de 1970, não só como diagnóstico, mas ainda como receituário para implementar medidas governamentais orientadas para a estabi-

lidade monetária e a restauração de uma taxa “natural” de desemprego.

Em vez de contratos coletivos de trabalho, de parcerias com os sindicatos, de impostos progressivos, de salários indiretos que caracterizavam o Estado do bem-estar social, o discurso passou a ser de anatematização dos sindicatos, dos direitos sociais e de defesa da privatização dos serviços públicos. Para os neoliberais, segundo Petras, o que antes era celebrado como virtuoso, pois era identificado com o ciclo de expansão do capitalismo, nos chamados anos de ouro (tais como a intervenção estatal para criar uma demanda agregada, a busca do pleno emprego como uma política anti-cíclica), passou a ser visto como um entrave para alcançar o desenvolvimento. Daí o surgimento das chamadas “reformas” do Estado, que visam a desobstruir o caminho para o mercado.

O neoliberalismo torna-se política governamental na década de 1980 do século passado. Sua pedra de toque é a ideia de que o Estado é responsável pela crise, pela ineficiência; e o mercado, sinônimo de qualidade, produtividade e equidade. Advoga a noção de que a saída para superar a crise seria minimizar o Estado, sua intervenção nos gastos sociais, na economia, e desqualificar a organização sindical dos trabalhadores e de seus partidos políticos como corporativos, portanto contrários ao conjunto da sociedade.

No plano internacional, tal modelo foi protagonizado pelos governos de Thatcher, na Grã-Bretanha, e Reagan, nos Estados Unidos, dentre outros.

CONTRARREFORMA DO ESTADO BRASILEIRO E DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

No caso brasileiro, há um consenso na análise de que adotamos com certo atraso, diante de outros países latino-americanos, o receituário neoliberal. Silva Jr. e Sguissardi (2001, p.26), em seu livro *As Novas Faces do Ensino Superior no Brasil*, ao analisarem essas

políticas que eles intitulam de liberalização econômica dos países do Primeiro Mundo, evidenciam que elas se iniciaram sob os governos Thatcher (GB), Kohl (Alemanha) e Reagan (EUA) e que na América Latina tem aproximadamente as seguintes datas de início: Chile (1976), México (1986), Argentina (1988), Colômbia e Venezuela (1989) Brasil e Peru (1990).

O governo Collor de Melo foi o pioneiro a implantar ideias neoliberais no país. Naufragou diante de sua escassa base de apoio social e diante dos escândalos de corrupção. Seu vice, Itamar Franco, entretanto, promoveu privatizações. Mas coube ao governo Fernando Henrique o recrudescimento da reforma do aparelho do Estado (reforma administrativa, especialmente), a partir de 1995, sob a batuta do ministro Luís Carlos Bresser Pereira à frente do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE).

O governo de Fernando Henrique criou o MARE para consubstanciar a reforma e dar-lhe agilidade. Esse organismo formulou um documento, em 1995 — o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, que estabeleceu as propostas de reforma e definiu suas bases “teóricas”⁴. Os pressupostos do documento do MARE podem ser encontrados naquilo que foi intitulado Consenso de Washington⁵, que estabeleceu as diretrizes para as reformas do Estado na América Latina.

A “modernização” requerida para o Estado brasileiro, conforme Bresser Pereira, exigia a sua ultrapassagem de um Estado burocrático para um Estado gerencial, orientado pela lógica empresarial da eficiência e da produtividade.

As propostas do governo para a educação superior foram materializadas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/96, no Decreto 2.306/97, que expressam a quebra

do modelo universitário (ensino-pesquisa-extensão), a diferenciação das IES que passam a ser assim classificadas: universidades, centros universitários, faculdades integradas, institutos superiores ou escolas superiores.

Buscou introduzir nas universidades federais o contrato de gestão e transformá-las em “organizações sociais”. Tal tentativa foi veementemente rechaçada pelo movimento dos docentes e discentes das universidades.

A CONTRARREFORMA DO GOVERNO LULA DA SILVA E O REUNI: EXPANSÃO COM PRECARIZAÇÃO

Com a ascensão de Lula à presidência do Brasil, entidades defensoras da educação pública e grande parcela da população esperavam mudanças, e até mesmo rupturas, com o projeto neoliberal do governo predecessor.

Lula efetiva um conjunto de medidas que, aparentemente dissociadas, conformam um novo cenário para a educação superior. Dentre essas medidas, podemos elencar: a instituição do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), a Lei de Inovação Tecnológica, a regulamentação das parcerias entre as universidades federais e as fundações de direito privado, a instituição do PROUNI, a Lei da Parceria Público-Privado; a criação do Programa de Apoio a Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI); o Banco de Professor-Equivalente; a reformulação do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM); a criação do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), dentre outras.

O panorama da educação superior é preocupante. Temos apenas 13,6% da população na faixa de 18 a 24 anos nesse nível de ensino; 89,4% de nossas instituições são privadas (2.069) e apenas 10,6%, públicas (245).

O setor privado concentra de forma majoritária as matrículas do ensino superior, 3.764.728 do total de 5.115.896 matrículas, e o modelo institucional predominante não é o universitário⁶.

⁴ Quando colocamos entre aspas a palavra foi para acentuar que essas propostas não nasceram de um pensamento original brasileiro ou sequer latino-americano como a CEPAL ou o pensamento de Celso Furtado, por exemplo.

⁵ São diretrizes do Consenso de Washington: equilíbrio orçamentário, abertura comercial, liberalização financeira, desregulamentação dos mercados domésticos e privatização das empresas estatais.

A educação a distância foi consolidada com a criação do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) e já conta com 838.125 matrículas em cursos de graduação a distância, conforme censo de 2009. Destas, 665.429 matrículas são no setor privado de ensino.

Das medidas apresentadas, destacamos como objeto de análise nesse artigo o REUNI por considerá-lo peça-chave no projeto de expansão da educação superior no governo Lula da Silva.

O PROGRAMA DE APOIO A PLANO DE REESTRUTURAÇÃO E EXPANSÃO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS (REUNI)

O REUNI, conforme ressalta o Decreto nº 6.096/2007, objetiva “criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais”. (BRASIL, 2007, art. 1º, § 1º).

O Programa “tem como meta global a elevação gradual da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais para noventa por cento e da relação de alunos de graduação em cursos presenciais por professor para deztoito, ao final de cinco anos, a contar do início de cada plano”. (BRASIL, 2007, art. 1º, § 2º).

A adesão ao Programa, voluntária por parte das IFES, embora tenha havido articulação política para sua aprovação, deve ser aprovada no órgão superior da instituição, terá como resultado o acréscimo de recursos “limitado a vinte por cento das despesas de custeio e pessoal da universidade, no período de cinco anos de que trata o art. 1º, § 1º”. (BRASIL, 2007, art. 3º, § 1º) e condicionado “à capacidade orçamentária e operacional do Ministério da Educação”. (BRASIL, 2007, art. 3º, § 3º).

O Programa tem como diretrizes gerais:

I - redução das taxas de evasão, ocupação de vagas ociosas e aumento de vagas de ingresso,

especialmente no período noturno;

II - ampliação da mobilidade estudantil, com a implantação de regimes curriculares e sistemas de títulos que possibilitem a construção de itinerários formativos, mediante o aproveitamento de créditos e a circulação de estudantes entre instituições, cursos e programas de educação superior;

III - revisão da estrutura acadêmica, com reorganização dos cursos de graduação e atualização de metodologias de ensino-aprendizagem, buscando a constante elevação da qualidade;

IV - diversificação das modalidades de graduação, preferencialmente não voltadas à profissionalização precoce e especializada;

V - ampliação de políticas de inclusão e assistência estudantil; e

VI - articulação da graduação com a pós-graduação e da educação superior com a educação básica. (BRASIL, 2007, art. 2º). (grifos nossos).

O REUNI foi associado, no discurso governamental, à democratização do acesso à educação superior pública.

Leher (2010, p. 394) destaca que

o atrativo do Reuni, em termos midiáticos é a criação de novas vagas nas universidades públicas, demanda obviamente genuína em um país em que tão somente 13% dos jovens de 18 a 24 anos chegam a uma instituição pública.

O REUNI, para ser compreendido em sua inteireza precisa ser analisado com base nos seus pressupostos políticos — “a política de criação de um espaço europeu da educação superior (Processo de Bolonha) e a referência dos *community colleges*.” (LEHER, 2010, p. 394) —, além da reintrodução da lógica do contrato de gestão, já existente na contrarreforma da educação superior do governo Fernando Henrique Cardoso⁷.

⁷ No caso do REUNI isso fica evidente, pois a adesão ao Programa implica o estabelecimento de metas e a liberação dos recursos está condicionada à aprovação dos planos de metas pelo MEC e sua continuidade condicionada ao cumprimento destas.

⁶ O Brasil possui 2.093 instituições não universitárias.

O Processo de Bolonha, lançado a partir da Declaração de Bolonha (1999), tem como modelo norteador o desmembramento da graduação em dois ciclos:

Um genérico, bastante superficial, voltado para um maior contingente de jovens, outro de natureza profissional, direcionado para parcelas muito mais reduzidas, abrindo espaço para as instituições privadas ocuparem o novo filão de jovens que concluíram o primeiro ciclo, mas não encontraram vagas no segundo. O modelo europeu pressupõe a mobilidade estudantil de forma a otimizar a ocupação do mercado educacional, favorecendo a competitividade entre as instituições. (LEHER, 2010, p. 394).

Esse modelo, conjugado à idéia dos *community colleges*⁸, já defendido no governo de FHC, é expresso, em 2007, na proposta da Universidade Nova pelo reitor da Universidade Federal da Bahia (UFBA), à época, Naomar de Almeida Filho. A menção ao termo Universidade Nova foi retirada do decreto que criou o REUNI. Entretanto, não mudou sua essência — a ideia de que os problemas existentes nas instituições

federais de ensino (Ifes) são oriundos de sua estrutura acadêmica e organização curricular. (GOMES, 2008).

Para superar seus problemas, Gomes (2008) destaca que as universidades precisariam repensar sua organização interna, flexibilizar sua estrutura curricular e diversificar as modalidades de graduação, como expresso nos incisos II, III e IV do art. 2º do decreto nº 6.096/2007, mediante formação inicial de curta duração e diplomas intermediários, buscando evitar a “profissionalização precoce e especializada”. A referida proposta está em consonância com o modelo de Bolonha, bem como o modelo da Universidade Nova, o que fica evidenciado na afirmação do reitor da UFBA e integrante do grupo assessor do REUNI.

A proposta atualmente denominada de Universidade Nova implica uma transformação radical da arquitetura acadêmica da universidade pública brasileira, visando a superar os desafios e corrigir os defeitos... Pretende-se, desse modo, construir um modelo compatível tanto com o Modelo Norte-Americano (de origem flexneriana) quanto com o Modelo Unificado Europeu (processo de Bolonha) sem, no entanto, significar submissão a qualquer um desses regimes de educação universitária (grifo nosso). (ALMEIDA FILHO apud GOMES, 2008, p. 39).

Desenvolvendo a linha de raciocínio sobre a nova arquitetura acadêmica da Universidade Nova, Almeida Filho apud Gomes (2008) define a estrutura curricular e os três ciclos que compõem o novo formato universitário: a) primeiro ciclo: Bacharelado Interdisciplinar (BI), objetivando formação universitária geral e como pré-requisito para os ciclos subsequentes; b) segundo ciclo: culminando numa formação profissional em licenciatura ou carreiras específicas; c) terceiro ciclo: propiciando “formação acadêmica, científica, artística e profissional da pós-graduação”.

Essa nova formatação se consolida com

⁸ Baseado nesse modelo, o governo FHC cria os cursos sequenciais, que tiveram um papel importante na política de expansão da educação superior no referido governo e viabilizou um avanço acelerado do setor privado de ensino superior no Brasil. Em entrevista que nos foi concedida pelo ministro da educação do governo Fernando Henrique, Paulo Renato de Souza, no momento de elaboração de nossa tese de doutorado, o ministro evidencia sua inspiração no referido modelo americano: “Você veja, nós no Brasil não tínhamos um curso superior de curta duração. Nos EUA e na Espanha, por exemplo, cerca de 40% da matrícula pós-médio é em curso de dois anos. Nos EUA, o Community Colleges, ... curso muito específico de preparação profissional. Nós não tínhamos isso. Então nós achamos que era uma lacuna, e em vez de criar um novo segmento como sendo o Community Colleges nos EUA, nós decidimos permitir que as universidades oferecessem os cursos de curta duração, as instituições de ensino superior em geral. E o que nós vemos hoje, nós não temos cerca de 10% da matrícula em cursos de curta duração, sequenciais ou tecnólogos. (Ministro da Educação, entrevista realizada no dia 29 de março de 2004)”. O REUNI, por meio do Bacharelado Interdisciplinar, segue a mesma lógica.

o REUNI. No Relatório de Acompanhamento do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), elaborado pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), é apresentado como um dos resultados alcançados pelo REUNI a reestruturação acadêmico-curricular, mediante inovações acadêmicas, em 45 das 53 universidades federais que aderiram ao Programa. Dentre as inovações, aparecem: a flexibilização curricular, os Bacharelados Interdisciplinares, a diversificação das modalidades de graduação mediante a implantação da educação a distância, dos cursos superiores de tecnologia, dentre outras.

No contexto da reestruturação curricular, conforme Relatório referente aos Bacharelados Interdisciplinares (BIs), estes foram implantados em várias universidades. Destacaremos alguns exemplos citados no referido documento.

A UFBA, em quatro grandes áreas: Humanidades, Artes, Ciência e Tecnologia e Saúde.

São cursos de formação universitária geral, não profissionalizante, com duração de três anos. (ANDIFES, 2010, p. 18).

Na Universidade Federal Rural do Semi-Árido (Ufersa) ocorreu a implantação do Bacharelado em Ciências e Tecnologia,

Tendo como base os cursos de Engenharias implementados em dois ciclos: o primeiro de três anos, conduzindo ao Bacharelado em Ciências e Tecnologia e o ciclo complementar de um ano para licenciatura específica (Física, Química e Matemática) ou ciclo profissional de dois anos para Engenharia. (ANDIFES, 2010, p. 19).

A Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) também adotou o formato de bacharelados interdisciplinares em três áreas:

- Bacharelado interdisciplinar em Artes & Design. Após obter formação básica, o aluno pode ingressar nos cursos: Bacharelado de Artes do Espetáculo, Bacharelado ou Licenciatura

de Artes Visuais, Bacharelado em Design ou Bacharelado em Moda;

- Bacharelado interdisciplinar em Ciências Exatas. Após obter formação básica, o aluno pode ingressar nos cursos: Computação, Estatística, Física, Matemática, Química, Engenharia Computacional e Engenharia Elétrica (habilitações em Energia, Robótica e Automação Industrial, Sistemas de Potência, Sistemas Eletrônicos e Telecomunicações);

- Bacharelado interdisciplinar em Ciências Humanas. Após obter formação básica, o aluno pode ingressar nos cursos: Ciência da Religião, Ciências Sociais, Filosofia e Turismo. (ANDIFES, 2010, p. 20).

A Universidade Federal do Recôncavo Baiano (UFRB) implementou cursos de bacharelado Interdisciplinar, mas estes não são descritos no Relatório.

Na Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), o modelo de formação em dois ciclos tem início com o Bacharelado em Ciências e Tecnologia.

Na Universidade Federal de Tocantins (UFT), a formação nos cursos do Programa é composta por ciclos:

- Ciclo de Formação Geral, Ciclo de Formação Específica e Ciclo de Pós-Graduação – constituídos de eixos: Humanidade e Sociedade, Linguagens, Fundamentos da Área de Conhecimento, Estudos Integradores e Contemporâneos, Saberes Didático-Epistemológicos e eixos específicos de área de formação; Reorganização dos cursos de graduação. (ANDIFES, 2010, p. 25).

Foram implantados dois cursos de bacharelado interdisciplinar na Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM): Bacharelado em Humanidades e Bacharelado em Ciência e Tecnologia. (ANDIFES, 2010, p. 25).

Na Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL-MG), em 2009, o Bacharelado Interdisciplinar em Ciência e Tecnologia é implantado no *campus* de Poços de Caldas que:

Visa a uma maior flexibilidade no itinerário formativo e mobilidade acadêmica. (...). O Bacharelado Interdisciplinar em Ciência e Tecnologia tem duração mínima de seis períodos ou três anos. Após este período o aluno terá um diploma de Bacharel em Ciência e Tecnologia e a opção de ingresso para os cursos de Engenharia Química, Engenharia Ambiental ou Engenharia de Minas, com duração adicional mínima de quatro períodos ou dois anos, totalizando dez períodos ou cinco anos. Esta opção se fará de acordo com o coeficiente de rendimento do aluno no Bacharelado Interdisciplinar. (ANDIFES, 2010, p. 25-26).

Na Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), o desenho curricular dos cursos previstos para 2011 seguirá o modelo do Bacharelado Interdisciplinar “com diplomação em três anos e opções de extensão deste período de estudos para obtenção de diplomas em outras modalidades de graduação”. (ANDIFES, 2010, p. 26).

Essas experiências demonstram que o modelo de Bolonha e do Bacharelado Interdisciplinar proposto no Projeto Universidade Nova se concretizou nas Ifes com o REUNI.

Outra diretriz do Programa é a ampliação da mobilidade acadêmica por meio da “circulação de estudantes entre instituições, cursos e programas de educação superior” (BRASIL, 2007, art. 2º).

Para tratar de mobilidade acadêmica, compreendemos que é uma condição *sine qua non* realizar a discussão sobre política de assistência estudantil. No documento da ANDIFES (2010), são destacadas ações referentes à assistência estudantil: ampliação do Programa de Residência Universitária nas IFES, reformas em moradias estudantis, bolsa moradia, Programa de Bolsa Permanência, reforma e ampliação de restaurantes universitários existentes, construção de novos restaurantes, bolsa alimentação, apoio referente ao transporte, assistência à saúde e inclusão digital.

Esse conjunto de ações é imprescindível para garantir a permanência dos alunos nas ins-

tuições de ensino superior. Entretanto, como garantir que essas ações sejam efetivadas? No projeto de Lei nº 7.200/2006, estava previsto no parágrafo único do art. 47 que seriam destinados 9% (nove) da verba de custeio das IFES para implementação de medidas de assistência estudantil e o ANDES-SN, à época, já denunciava a insuficiência de tais recursos.

Agrava a situação o fato de que os investimentos para a expansão das IFES, dos cursos e ampliação do número de alunos, com o REUNI, estão limitados a 20% das despesas de custeio e pessoal, no período de cinco anos, e condicionada à capacidade orçamentária do MEC.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A contrarreforma do Estado brasileiro teve início nos anos 1990 com os sucessivos governos, embora tenha como marco o governo Fernando Henrique Cardoso.

O presidente Lula da Silva não rompeu com a lógica político-econômica dos governos anteriores. No campo da educação superior, reintroduz a ideia do contrato de gestão, aprofundou a precarização das condições de ensino-aprendizagem ao estabelecer elevadas metas sem a garantia de investimentos necessários nas IFES, precarizou a formação dos estudantes por meio da “flexibilização” curricular e da implantação dos bachalerados interdisciplinares.

REFERÊNCIAS

- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. IN: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.). Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- ANDIFES. Relatório de acompanhamento do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni). Brasília: ANDIFES, 2010.

BRASIL. Censo do ensino superior de 2009. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/sinopse/default.asp>. Acesso em: 27 fev. 2011.

_____. Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI, 2007. Disponível em <http://200.156.25.73/reuni/D6096.html>. Acesso em 09 mai. 2009.

COLAZO, Nestor. La organización del trabajo, el sujeto social y el Programa de Transición. Revista Herramienta, n.º 9, 1994. Disponível em: <http://www.Herramienta.com.ar>. Acesso em 29/11/04.

GOMES, Alfredo Macedo. As reformas políticas da educação superior no Brasil: avanços e recuos. In: Reformas Políticas: Educação Superior e Pós-graduação no Brasil.

HOBBSBAWN, Eric J. Era dos extremos: o breve século XX: (1914-1991). Tradução por Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. (Tradução de Age of extremes: the short twentieth century: 1914-1991).

LEHER, Roberto. Educação no Governo Lula da Silva: A ruptura que não aconteceu. In: Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

MERQUIOR, José Guilherme. Liberalismo viejo y nuevo. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

PETRAS, James. Os Fundamentos do neoliberalismo. In: OURIQUES, Nildo Domingos; RAMPINELLI, Waldir José (Orgs.). No fio da navalha: crítica das reformas neoliberais de FHC. São Paulo: Xamã, 1997.

SILVA JÚNIOR, João dos Reis; SGUISSARDI, Valdemar. Novas faces da educação superior no Brasil. 2 ed. São Paulo: Cortez; Bragança Paulista, SP: USF-IFAN, 2001.

O Papel do NEAB como Mecanismo de Acesso de Afro-descendentes: Estudo de Caso no IFPA Campus Belém

The Role of NEAB as Access Mechanism of African Descent: a Case Study in IFPA Campus Belém

Helena do Socorro Campos da Rocha

Professora do Instituto Federal do Pará. Mestre em Teoria e Pesquisa do Comportamento. Endereço: Av. Almirante Barroso, 1155, Marco, Belém-PA, CEP: 66.093-020 – Bloco I, Altos – NEAB, E-mail: helenacefetpa@yahoo.com.br

Bruno Jorge Abdul Massih Viana

Especialista em Educação para Relações Etnicorraciais (IFPA). E-mail: brunomassih@yahoo.com.br

RESUMO

O artigo trata do Núcleo de Estudos Afro-brasileiros (NEAB), como mecanismo de acesso de afrodescendentes tendo como *locus* de pesquisa o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará (IFPA), *Campus* Belém, de 2006 a 2010, através de três pesquisas de Rocha (2006), Rocha e Ferro (2010) e Rocha, Silva e Viana (2011). Foram utilizados os resultados desses estudos através da categoria acesso. A opção epistemológica adotada foi a Dialética, com uma abordagem qualitativa, configurando-se em um estudo de caso de caráter exploratório através de pesquisa de campo. Os achados da pesquisa no *campus* Belém evidenciaram um aumento no percentual de alunos que se declaram afrodescendentes, mostrando que o acesso está sendo materializado na Instituição e que a ação do NEAB, como instrumento legal indutor das demandas etnicorraciais no IFPA, evidencia um leque de aspectos favoráveis ao acesso do negro na Instituição, funcionando como um importante instrumento de parceria com o ensino, a pesquisa e a extensão.

Palavras-chave: NEAB. Acesso. Afrodescendentes. Interdição. Inclusão.

ABSTRACT

The article deals with the NEAB - Center for Afro-Brazilian Studies as a mechanism of access of African descent as a locus of research with the Federal Institute for Education, Science and Technology of Para - IFPA Campus Belém, in the period 2006 to 2010 by three research Rocha (2006), Rocha & Ferro (2010) and Rocha, Silva and Viana (2011). We used the results of these studies through the access category. The option adopted was the epistemological dialectic, with a qualitative approach in setting up a case study through exploratory field research. The findings of the research campus in Bethlehem in the period 2006 to 2010 showed an increase in the percentage of students who claim descent, showing that access is being materialized in the institution and that the action of NEAB, while legal instrument demands etnicorraciais inducer of the IFPA highlights a range of positive aspects to access the black working in the institution as an important partnership with the teaching, research and extension.

Keywords: NEAB. Access. African Descent. Prohibition. Inclusion.

INTRODUÇÃO

O estudo trata do papel do Núcleo de Estudos Afro-brasileiros – NEAB como mecanismo de acesso de afrodescendentes no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará (IFPA), *Campus* Belém.

Em uma sociedade multicultural como a brasileira, a história da participação dos negros na educação, em especial no Ensino Superior, aponta processos discriminatórios e desiguais em seu sistema educacional oficial. As informações dos censos confirmam a desigualdade de acesso ao sistema de ensino. Embora nos níveis iniciais a presença de negros na escola pareça relativamente equilibrada, a ausência dessa parcela étnica vai aumentando à medida que se elevam os níveis de escolaridade (GARCIA, 2007), quer seja pela cor, por questões sociais e econômicas, quer seja pelos métodos de seleção para acesso à Educação Superior.

Partimos da hipótese de que existe a inserção de afrodescendentes através de ações afirmativas do NEAB, embora, na prática, o acesso esteja se materializando. Para desvelar essa realidade, utilizamos os seguintes objetivos que irão nortear a pesquisa: de forma geral, o artigo objetiva analisar o papel do NEAB como mecanismo de acesso de alunos afrodescendentes no campus Belém do IFPA no período de 2006 a 2010. E, de forma específica, identificar o acesso de alunos negros no processo seletivo nos cursos do IFPA campus Belém, no mesmo período.

Optamos pelo olhar epistemológico dialético e a metodologia seguiu a abordagem qualitativa, através do estudo de caso com a análise de três pesquisas de campo. Para Severino, “a coleta dos dados é feita nas condições naturais em que os fenômenos ocorrem, sendo assim diretamente observadas sem intervenção por parte do pesquisador” (2007, p. 123). A pesquisa é exploratória, com base na categoria acesso.

Trabalhamos com os referenciais teóricos de Garcia (2007), Kuenzer (2006), Rocha (2006;

2007; 2010), Sawaia (2007) e Silva (2002), para melhor entendimento da categoria analítica acesso.

Para dar conta dos objetivos propostos, dividimos o artigo em três partes: na primeira, enfatizaremos a dualidade conceitual da inclusão x exclusão como pressupostos inseparáveis da categoria dual acesso e permanência, mostrando historicamente o contexto da interdição educacional na legislação brasileira sofrida pela população negra. Na segunda parte, destacamos o estado da arte no que tange ao acesso de afrodescendentes no IFPA - *Campus* Belém no período de 2006 a 2010. Na terceira parte tratamos do Núcleo de Estudos Afro-brasileiros (NEAB), tido aqui como mecanismo irradiador das questões etnicorraciais no ensino, na pesquisa e na extensão e como indutor do acesso e da inclusão.

INCLUSÃO X EXCLUSÃO: A INTERDIÇÃO DOS NEGROS AOS BANCOS ESCOLARES

Sou um homem invisível. Não, não sou um fantasma como os que assombravam Edgar Allan Poe... Sou um homem de substância, de carne e osso, fibras e líquidos — talvez se possa até dizer que possuo uma mente. Sou invisível, compreendam, simplesmente porque as pessoas se recusam a me ver... Minha invisibilidade também não é, digamos, o resultado de algum acidente bioquímico da minha epiderme. A invisibilidade à qual me refiro ocorre em função da disposição peculiar dos olhos das pessoas com quem entro em contato... O Homem Invisível (1952), de Ralph Ellison (1914-1994)

Segundo o Dicionário Aurélio (2004) dá o significado de que: “em suas múltiplas vertentes, inclusão simboliza ato ou efeito de incluir”, enquanto o termo exclusão simboliza o inverso disso, ou “o ato pelo qual alguém é privado ou excluído de determinadas funções”.

Em uma análise mais simples, a inclusão social, como objetivo das políticas públicas de

acesso de afrodescendentes no Ensino Superior, está presente, o que determina a necessidade de precisar o significado dessa categoria. Significá-la é perceber que, durante todo um processo histórico, no qual a escravidão permeou a formação social e cultural do Brasil, ela estava atrelada a outra categoria que é indispensável citar: a interdição dos negros aos bancos escolares, o que indica a presença da exclusão da população negra.

A escola como um não lugar para os negros constituiu-se pela invisibilidade, pelo esquecimento e pela omissão e como um lugar de políticas de negação do reconhecimento do direito às diferenças. A história da educação do negro mostra os determinantes históricos desse processo de exclusão.

O Período Imperial é tido na história da educação brasileira como o embrião de uma sociedade com escolas. É retratado aqui com base na pesquisa de Garcia (2007), que trata da educação no sistema escravocrata no Brasil Império com suas “escolas de primeiras letras”, que possuíam características marcantes: eram diferenciadas por gênero e disciplinas, não permitindo a presença dos escravizados, já que, no artigo 6º da Constituição de 1824, a escola era reservada aos cidadãos brasileiros.

Configura-se aí o início do processo de interdição dos negros aos bancos escolares via legislação que impedia o ingresso dos escravizados, em larga escala africanos de nascimento. Apenas negros libertos provenientes de famílias de algum recurso ou “protegidos” por ex-senhores poderiam frequentá-las.

Outra legislação imperial que materializava a interdição foi o Decreto nº 1.331-A, de 17 de fevereiro de 1854, o qual sancionou o Regulamento da Instrução Primária e Secundária do Município da Corte e tratou de sistematizar o controle do Estado sobre os professores em geral e, especificamente, sobre os alunos das escolas públicas.

Um aspecto positivo desse documento é o empenho com a alfabetização das crianças,

através do disposto em seu artigo 64, ao determinar que os pais, tutores, curadores ou protetores de meninos maiores de sete anos eram obrigados a lhes proporcionar o aprendizado das primeiras letras, além de dispor sobre as penalizações com multa, fosse em escolas públicas, privadas ou no ambiente doméstico. (SILVA, 2007)

No artigo 64 desse Decreto, há um entendimento claro da existência de uma educação que acontecia na escola (pública ou privada) e uma educação fora da escola, não formal, demonstrando outros espaços onde o conhecimento poderia ocorrer.

Destacamos nessa legislação dois pontos relevantes que comprovam a ideologia da interdição: primeiro, nas escolas públicas não seriam admitidas crianças com moléstias contagiosas nem escravas; segundo, não havia previsão de instrução para adultos. De maneira geral, essa reforma educacional previa a exclusão dos negros escravos, adultos e crianças, além de associá-los às doenças contagiosas da época (varíola e tuberculose).

Tal fato é analisado por Silva (2002) ao ressaltar a resistência da população em geral à vacinação antivariólica e as origens culturais dessa resistência em meio à população negra e seus descendentes, derivando daí que a obrigatoriedade da vacinação pode ter criado mais uma interdição cultural àquele acesso.

Fonseca (2007, p. 18) mostra em outras províncias as marcas explícitas da interdição educacional imposta aos negros, pois ao consultar a fonte utilizada por Tobias (1972), constata que no Rio Grande do Sul, havia o impedimento de os negros frequentarem escolas, tendo em vista uma legislação de 1837 que afirmava: “são proibidos de frequentar as escolas públicas: 1º. as pessoas que padecerem de moléstias contagiosas; 2º. Os escravos e pretos ainda que sejam livres ou libertos. Já em Minas Gerais, a lei proibía a frequência de escravos às escolas e não de pretos livres ou libertos”. Em relação a Minas Gerais, havia uma lei, datada de 1835,

que era muito clara na sua redação: “somente as pessoas livres poderão frequentar as escolas públicas”.

Araújo e Silva (2005, p. 69) mostram algumas hipóteses de como poderia ter ocorrido a alfabetização dos negros nesse período de interdição:

A primeira hipótese diz respeito à Reforma Couto Ferraz (1854), anteriormente analisada: como as escolas primárias estavam abertas para negros libertos, desde que fossem provenientes de famílias de algum recurso, uma pequena porcentagem de ex-escravos, social e economicamente “protegidos” por ex-senhores, podem ter sido beneficiados com a educação escolar formal.

Outra hipótese diz respeito à educação informal, que poderia acontecer tanto no meio rural como no meio urbano por meio da observação silenciosa das aulas das sinhás-moças e da instrução religiosa dos padres, entre outras situações improvisadas.

Também não devemos desconsiderar a hipótese da contratação de professores particulares por senhores que esperavam lucrar com escravos alfabetizados. Estes professores, apesar de seguir os traços de uma educação elementar de acordo com os desejos e interesses dos senhores, podem ter colaborado na educação elementar dos negros (ARAÚJO e SILVA, 2005, p. 69).

Evidenciado o processo de interdição dos negros aos bancos escolares no Brasil Império e constatada a categoria exclusão nas pesquisas de Garcia (2007), Silva (2002; 2007), Fonseca (2007) e Araújo e Silva (2005), procederemos a uma análise psicossocial baseados em Sawaia (2007).

A autora aponta que a dualidade inclusão x exclusão reforça um discurso mais atual de que ambas andam alinhadas e se entrelaçam para obedecer a um modo de sistema produtivo (capitalismo moderno), atenuando desta forma o caráter da exclusão, fazendo valer a

inclusão como forma de apaziguamento das relações raciais, educacionais, sociais, políticas e culturais, lembrando mais uma vez a questão da democracia racial dita “existente no Brasil”, pois como relata Sawaia,

A qualidade de conter em si a sua negação e não existir sem ela, isto é, ser idêntico à inclusão (inserção social perversa). A sociedade exclui para incluir e esta transmutação é condição da ordem social desigual, o que implica o caráter ilusório da inclusão (SAWAIA, 2007, p. 8).

Ou ainda:

(...) a exclusão é processo complexo e multifacetado, uma configuração de dimensões materiais, políticas, relacionais e subjetivas. É processo sutil e dialético, pois só existe em relação à inclusão como parte constitutiva dela. Não é uma coisa ou um estado, é processo que envolve o homem por inteiro e suas relações com os outros. Não tem uma única forma e não é uma falha do sistema, devendo ser combatido como algo que perturba a ordem social, ao contrário, ele é produto do funcionamento do sistema (idem, 2007, p. 9).

Kuenzer, concordando com Oliveira, que faz um estudo rigoroso dessas categorias de inclusão e exclusão nas obras de Marx (apud KUENZER, 2006), parte do pressuposto de que, no modo de produção capitalista, todas as formas de inclusão são sempre subordinadas, concedidas, porque atendem às demandas do processo de acumulação. Ou, como afirma o autor, o círculo entre exclusão e inclusão subordinada é condição de possibilidade dos processos de produção e reprodução do capital, sendo constitutivo lógico e necessário das sociedades capitalistas modernas. Ou seja, são faces inseparáveis da mesma moeda.

A sobrevivência das sociedades em que domina o modo de produção capitalista depende,

necessariamente, da exclusão. Sob outro ângulo, entretanto, esta exclusão conta também com o passo da inclusão, mas a reinclusão do excluído já se dá sob uma nova perspectiva ontológica. O preço pago para que o princípio de síntese do capital seja capaz de abranger toda a realidade é torná-la disponível à sua lógica, ou seja, é preciso antes despojá-la de sua condição de complexidade e reduzi-la à simplicidade das determinações quantitativas da economia (OLIVEIRA, 2004, p. 23, apud KUENZER, 2006, p. 881).

Xiberras (1993, p. 21 apud WANDERLEY, 2007, p. 16) faz um recorte ocidental e conceitua os excluídos como “todos aqueles que são rejeitados de nossos mercados materiais ou simbólicos, de nossos valores”. Acrescenta que há não só a exclusão geográfica, física e material, mas a exclusão cultural, em que os indivíduos não têm os seus valores reconhecidos. Nesse contexto, o processo de invisibilização e omissão nos currículos escolares da contribuição africana para a formação cultural do povo brasileiro reforçam e configuram-se como uma exclusão cultural.

Baseamo-nos em Moniote (1976) para explicar tal invisibilização e omissão de informações acadêmicas acerca da cultura africana. O autor destaca a perduração de uma tendência de excluir os povos não-europeus das narrativas históricas, justificada pela ideia da inexistência de fatos notáveis nessas sociedades antes do contato com os brancos, o que é corroborado por Cruz (2005).

Parafraseando Cruz (2005, p. 23), a problemática da carência de conteúdos relacionados à África revela que “não são os povos que não têm História, mas há os povos cujas fontes históricas, ao invés de serem conservadas, foram destruídas no processo de dominação”.

Dessa forma, elementos históricos da formação do Estado brasileiro como o tráfico negreiro e o processo de colonização funcionaram como instrumentos reforçadores da construção de estereótipos que consolidaram a noção de “brancos” como elementos superiores e “negros” como elementos inferiores, tendo em

vista sua condição de colonizados econômica e psicologicamente.

Foi necessária toda uma luta histórica do Movimento Negro para que, em 2003, fosse sancionada, na gestão do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, em 9 de janeiro de 2003, a Lei no 10.639/2003, alterando os Artigos 26 e 79 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

Os parágrafos do Artigo nº 26 explicitam de forma inequívoca a obrigatoriedade de reparação da exclusão cultural a que nos referimos:

§ 1º 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.

§ 2º 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. (BRASIL, 2003)

A exclusão cultural sofrida pelo povo negro, portanto, deve ser analisada no espaço e no tempo histórico em que ocorreu e não como um fato isolado e descontextualizado, sob pena de cristalizar-se e ser tomado por um fenômeno isolado e inerte. Pertencer ou não, estar incluído ou não, estar excluído ou não em uma sociedade organizada em classes sociais requer saber se estamos nos referindo aos detentores dos meios de produção ou aos que vendem sua força de trabalho para poder sobreviver.

Dessa forma, o processo de entendimento da exclusão precisa ser desvelado, por saber que esta mesma exclusão se materializa nos planos social, cultural, econômico, político e educacional, nos quais as populações negras foram rejeitadas, e que durante muito tempo não houve um reconhecimento de seus valores e de sua historicidade, estando estes à margem do processo educacional, acirrando dessa forma as diferenças raciais.

ESTADO DA ARTE: INCLUSÃO X EXCLUSÃO - ACESSO DE AFRODESCENDENTES NO IFPA CAMPUS, BELÉM

Rocha (2006), em uma pesquisa intitulada “Vestibular: um estudo de caso no CEFET-PA” mostra o perfil dos candidatos inscritos e classificados no processo seletivo de ingresso aos cursos superiores da instituição no ano de 2006. A análise dos dados veio ratificar algumas impressões da sociedade em relação ao perfil daqueles que ingressavam na instituição por meio do vestibular. Assim, a ideia de que os cursos mais concorridos tinham a maioria de suas vagas preenchidas por pessoas da cor branca, oriundos das escolas particulares e com renda familiar superior a dez salários mínimos foi amplamente confirmada.

A realidade dos dados obtidos por meio do questionário mostrou também que o perfil dos candidatos que ingressavam nos cursos menos concorridos e, portanto, de menor prestígio social, era bem diferente do exposto acima. Nestes, a maioria dos ingressantes se auto declaravam de outras raças, concluíram o ensino médio com exclusividade em escolas da rede pública e eram oriundos de famílias com renda inferior a dez salários mínimos.

No que tange aos inscritos, que perfaziam um total de 5.096 candidatos, observou-se que 28% se auto declararam brancos; 27%, negros; 25% diziam pertencer a outras; raças, 12% se declararam da raça amarela; e 6% indígenas, conforme pode ser visualizado na Figura 1.

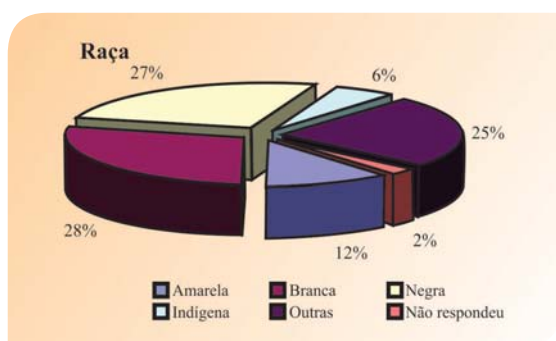


Figura 1. Declaração da raça pelos inscritos

FONTE: GTI – Fevereiro/2006

Quanto aos 335 aprovados, 34% se auto declararam brancos; 30%, de outras raças; 20% são negros; 10%, amarelos; 4%, indígenas e 2% optaram por não responder ao questionamento, conforme dados da Figura 2.

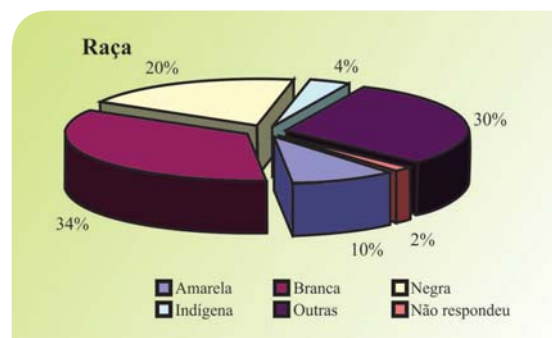


Figura 2. Declaração da raça pelos classificados

FONTE: GTI – Fevereiro/2006

Esses dados indicavam a necessidade de ampliação do acesso das minorias à instituição, no intuito de fortalecer e reconhecer a diversidade racial e os valores culturais da população brasileira.

Rocha, afirma nessa pesquisa que o processo seletivo para os cursos de graduação no IFPA

... têm funcionado como um filtro étnico (que exclui os afrodescendentes e indígenas) e socioeconômico (que exclui os pobres e portadores de necessidades educacionais especiais), e que, portanto, não estão ingressando nesse nível de ensino os “mais capazes”, como define a Constituição, mas os mais bem treinados (ROCHA, 2007, p. 52).

Rocha e Ferro (2010), no artigo intitulado “Acesso e Permanência de Negros no Ensino Superior no Curso de Licenciatura Plena em Biologia do IFPA de 2007 a 2009” constata um crescimento do acesso dos negros ao curso de Biologia, evidenciado assim: na turma ingressante em 2007, o percentual de autodeclarados negros era de 9%, em 2008 de 0% e em 2009 de 16%, o que indica um crescimento com brusca queda na segunda turma analisada. Em contra-

partida, o acesso de não negros foi amplamente confirmado, pois o percentual dos que se auto-declaravam brancos foi de 22% em 2007, 24% em 2008 e de 53% em 2009.

As autoras apontam a necessidade de ampliação do acesso de negros não somente no Curso de Licenciatura em Biologia, mas à instituição como um todo, buscando a equidade através de políticas de ação afirmativas, garantindo o acesso e a permanência na instituição, propondo um investimento maciço nas ações afirmativas com vistas à sensibilização da relevância dessa temática para o desenvolvimento do *Campus* Belém do IFPA.

Rocha, Viana e Araújo (2011) no trabalho intitulado “Afirmção de Direitos: O Acesso e Permanência de Jovens Negros nos Cursos de Licenciatura do IFPA”, com alunos de cinco turmas de licenciatura do *Campus* Belém, ingressantes em 2009: Física, Química, Biologia, Matemática e Geografia, apontam um novo perfil de ingressantes quanto ao pertencimento etnicorracial através dos seguintes resultados: Pardo/a (70% Matemática, 55% Geografia, 55% Física, 56% Química, 30% Biologia), seguido de Branco/a (45% Física, 30% Biologia, 20% Matemática, 22% Química, 15% Geografia), Indígena (22% Química, 10% Biologia, 10% Geografia), Negro/a (15% Biologia, 10% Geografia, 10% Matemática) e Amarelo/a (15% Biologia), conforme a Figura 3.

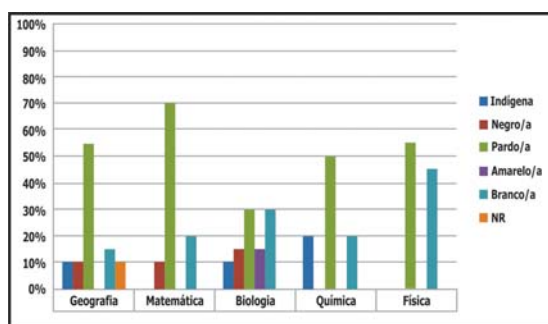


Figura 3. Identidade étnica dos alunos dos cursos de licenciatura IFPA *Campus* Belém, 2010

Fonte: Pesquisa realizada em Novembro/2010. IFPA *Campus* Belém.

Dessa forma, passados cinco anos, os achados na mesma instituição mostram um quadro de acesso bem diferenciado e com um perfil de ingressantes de maioria parda e com um nível socioeconômico baixo.

O PAPEL DO NEAB NO CAMPUS BELÉM COMO INDUTOR DO ACESSO DE AFRODESCENDENTES

A participação do NEAB no combate às desigualdades etnicorraciais na educação aponta uma especificidade do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará, instituição centenária que ampliar seu leque de ensino para a oferta de cursos de graduação e pós-graduação, tornando-se um eficaz instrumento em relação ao campo de atuação do Núcleo na implementação da legislação com o trato das questões etnicorraciais (ROCHA, 2010).

A atuação do Núcleo faz-se necessária na perspectiva da visualização inclusiva para a qual a instituição foi criada através do Decreto nº 7.566, de 23 de setembro de 1909, na gestão do então presidente Nilo Peçanha, haja vista o entendimento que leva “em conta os dispositivos da exclusão aos quais os afrodescendentes foram submetidos por ocasião de toda uma conjuntura social e histórica ocorrida em nosso país” (idem, p. 18)

Para viabilizar o acesso de afrodescendentes nos cursos do IFPA-*Campus* Belém, o Instituto conta com o NEAB, cujo papel é definido em legislação própria com base no Plano Nacional de Implementação das Diretrizes Curriculares para a Educação das Relações Etnicorraciais e para o Ensino em História e Cultura Afrobrasileira e Africana, obedecendo dessa forma à implementação da Lei nº 10.639/2003.

Observa-se o papel do NEAB enquanto instrumento de inclusão de afrodescendentes, bem como, segundo Rocha (2010), de transformação dessa parcela da população de simples objeto de estudo, a produtores do conhecimento, atuando como irradiador das questões etni-

corraciais no ensino, na pesquisa e na extensão e que segundo o Plano Nacional de Implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação das Relações Etnicorraciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-brasileira e Africana tem a atribuição de “Estimular e contribuir para a criação e a divulgação de bolsas de iniciação científica na temática da Educação para as Relações Etnicorraciais” (BRASIL, 2009, p. 39).

Diante do quadro encontrado do acesso de afrodescendentes nos cursos do IFPA-Campus Belém, é pertinente um olhar para a questão legal do Plano Nacional de Implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação das Relações Etnicorraciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-brasileira e Africana, destacando-se as

Principais Ações das Instituições de Ensino Superior:

- a) Incluir conteúdos e disciplinas curriculares relacionados à Educação para as Relações Etnicorraciais nos cursos de graduação do Ensino Superior, conforme expresso no §1º do art. 10, da Resolução CNE/CP nº 01/2004;
- b) Desenvolver atividades acadêmicas, encontros, jornadas e seminários de promoção das relações etnicorraciais positivas para seus estudantes;
- c) Dedicar especial atenção aos cursos de licenciatura e formação de professores, garantindo formação adequada aos professores sobre História e Cultura Afro-brasileira e Africana e os conteúdos propostos na Lei nº 11.645/2008;
- d) Desenvolver nos estudantes de seus cursos de licenciatura e formação de professores as habilidades e atitudes que os permitam contribuir para a educação das relações etnicorraciais com destaque para a capacitação dos mesmos na produção e análise crítica do livro, materiais didáticos e paradidáticos que estejam em consonância com as Diretrizes Curriculares para Educação das Relações Etnicorraciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-brasileira e Africana e com a temática da

Lei nº 11645/08;

- e) Fomentar pesquisas, desenvolvimento e inovações tecnológicas na temática das relações etnicorraciais, contribuindo com a construção de uma escola plural e republicana;
- f) Estimular e contribuir para a criação e a divulgação de bolsas de iniciação científica na temática da Educação para as Relações Etnicorraciais;
- g) Divulgar junto às secretarias estaduais e municipais de educação a existência de programas institucionais que possam contribuir com a disseminação e pesquisa da temática em associação com a educação básica. (idem, p. 38-39)

No que tange ao NEAB, o Plano prevê:

Principais Ações Para os Núcleos de Estudos e Grupos correlatos:

- a) Colaborar com a Formação Inicial e Continuada de Professores e graduandos em educação das relações Etnicorraciais e ensino de História e Cultura Afro-brasileira e Africana, de acordo com o disposto na Resolução CNE/CP 01/2004 e no Parecer CNE/CP no 03/2004, e da Lei 11645/08, quando couber;
- b) Elaborar Material Didático específico para uso em sala de aula, sobre Educação das relações Etnicorraciais e História e cultura afro-brasileira e africana que atenda ao disposto na Resolução CNE/CP 01/2004 e no Parecer CNE/CP no 03/2004;
- c) Mobilizar recursos para a implementação da temática de modo a atender às necessidades de formação continuada de professores e produção de material didático das Secretarias municipais e estaduais de educação ou/e pesquisas relacionadas ao desenvolvimento de tecnologias de educação que atendam à temática;
- d) Divulgar e disponibilizar estudos, pesquisas, materiais didáticos e atividades de formação continuada aos órgãos de comunicação dos Sistemas de Educação;
- e) Manter permanente diálogo com os Fóruns de Educação e Diversidade Etnicorracial, os Sistemas de Educação, Conselhos de Educa-

ção, sociedade civil e todas as instâncias e entidades que necessitem de ajuda especializada na temática;

f) Atender e orientar as Secretarias de Educação quanto às abordagens na temática das relações etnicorraciais, auxiliando na construção de metodologias de pesquisa que contribuam para a implementação e monitoramento das Leis nº 10.639/2003 e nº 11.645/08, quando couber. (ibidem, p. 42)

Como participante da Rede de Educação Profissional de Educação, Ciência e Tecnologia, cabe à Instituição, no que tange aos Cursos de Licenciatura:

Principais ações para a Educação Tecnológica e Formação Profissional

a) Incrementar os mecanismos de financiamento de forma a possibilitar a expansão do atendimento, possibilitando maior acesso dos jovens, em especial dos afrodescendentes, a esta modalidade de ensino;

b) Garantir que nas Escolas Federais, agrícolas, Centros, Institutos e Instituições Estaduais de Educação Profissional, existam Núcleos destinados ao acompanhamento, estudo e desenvolvimento da Educação das Relações Etnicorraciais e Políticas de Ação Afirmativa;

c) Manter diálogo permanente entre os Fóruns de Educação e Diversidade e as instituições das Redes de Educação Profissional e Tecnológica;

d) Inserir nos manuais editados pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica as diretrizes e demais documentos norteadores de currículos e posturas, os conceitos, abordagens e metas descritos nos documentos deste Plano, no que se refere às ações para o Ensino Médio e o Ensino Superior;

e) Os Institutos Federais, Fundações Estaduais de Educação Profissional e instituições afins deverão incentivar o estabelecimento de programas de pós-graduação e de formação continuada em Educação das Relações Etnicorraciais para seus servidores e educadores da região de sua abrangência;

f) A SETEC, em parceria com a SECAD e os Ins-

titutos Federais, contribuirá com a sua rede e os demais sistemas de ensino pesquisando e publicando materiais de referência para professores e materiais didáticos para seus alunos na temática da educação das relações etnicorraciais. (ibidem, p. 52-53).

Conforme Rocha,

é papel do NEAB resgatar esses valores étnicos colocados sob o véu da invisibilidade histórica durante longos séculos no que tange à verdadeira História dos afrodescendentes e da África e emponderar os principais atores desse processo disseminando e implementando a Lei nº 10.639/2003. (ROCHA, 2010, p. 18)

Está previsto no Parecer CNE/CP 03/2004 algumas ações para os NEABs, tais quais:

- Identificação, com o apoio dos Núcleos de Estudos Afro-brasileiros, de fontes de conhecimentos de origem africana, a fim de selecionarem-se conteúdos e procedimentos de ensino e de aprendizagens;

- Divulgação, pelos sistemas de ensino e mantenedoras, com o apoio dos Núcleos de Estudos Afro-brasileiros, de uma bibliografia afro-brasileira e de outros materiais como mapas da diáspora, da África, de quilombos brasileiros, fotografias de territórios negros urbanos e rurais, reprodução de obras de arte afro-brasileira e africana a serem distribuídos nas escolas da rede, com vistas à formação de professores e alunos para o combate à discriminação e ao racismo. (BRASIL, 2004, p. 15)

A Resolução CNE/CP 01/2004 em seu artigo 5º também se posiciona acerca dos NEABs:

Art. 5º Os sistemas e os estabelecimentos de ensino poderão estabelecer canais de comunicação com grupos do Movimento Negro, grupos culturais negros, instituições formadoras de professores, núcleos de estudos e pesquisas, como os Núcleos de Estudos Afro-brasileiros, com a finalidade de buscar subsídios e trocar

experiências para planos institucionais, planos pedagógicos, planos e projetos de ensino.
(idem)

CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

Diversos estudos têm demonstrado o processo de exclusão continuada sofrida pelos estudantes negros, ao longo de sua trajetória educacional. A sociedade brasileira construiu e inculcou estereótipos, determinando lugares e posições fixas e desprivilegiadas para os negros,

A estrutura do sistema educacional brasileiro é marcada historicamente há mais de cinco séculos por categorias adjetivadas negativamente e endurecidas como a interdição, exclusão, inferiorização e eliminação das culturas e populações negras dos espaços oficiais do saber: a escola e, aqui, mais especificamente, a academia.

Na construção do trabalho, pudemos analisar o trajeto que a população negra percorreu durante todo um processo histórico de formação da identidade e cultura do Brasil, em especial na educação, em que essa população sofreu a interdição e foi vítima das relações de desigualdades sociais, da discriminação racial e do preconceito sofrido pela cor.

Foram mais de três séculos de escravidão, cujas consequências se refletem hoje, de forma indelével, levando a ponto de percebermos nos baixos índices de ingresso de pessoas negras nos níveis mais elevados de ensino.

Os achados da pesquisa no *Campus Belém* no período de 2006 a 2010 evidenciaram:

1. Um aumento no percentual de alunos que se declaram afrodescendentes, mostrando que o acesso está sendo materializado na instituição.
2. A ação do NEAB, enquanto como instrumento legal indutor das demandas etnicorraciais no IFPA, pode ser entendida como uma contracultura acadêmica periférica em relação à cultura dominante, em que, através da divulgação e ampliação das Ações Afirmativas existentes, mostra um leque de aspectos favoráveis ao

acesso e à permanência do negro na instituição, funcionando como um importante instrumento de parceria com o ensino, a pesquisa e a extensão.

Deve permear o entendimento da necessidade de cada instituição se comprometer com o reparo histórico da raça negra devido ao modo como a escravidão aconteceu no Brasil e à interdição educacional sofrida por esses povos antes, durante e depois da Abolição. É obrigação da escola reparar esses apagamentos históricos e vários danos sofridos através da interdição à educação. (ROCHA; TEIXEIRA; FERREIRA, 2008)

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Marcia; SILVA, Geraldo. Da Interdição Escolar às Ações Educacionais de Sucesso: Escolas dos Movimentos Negros e Escolas Profissionais. In: ROMÃO. Jeruse. (Org.). **História da Educação do Negro e outras Histórias**. Brasília: MEC - Ministério da Educação e Cultura, 2005, v. 02, p. 65-85.

BRASIL. **Lei nº 9.394**, de 20.12.96: estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, 1996.

_____. **Lei nº 10.639**, de 09.01.03: altera a lei 9394/96 para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afro-brasileira e Africana". Brasília. 2003.

_____. **Parecer nº CNE/CP 003/2004**, de 10 de maio de 2004. Diretrizes Curriculares Nacionais para a educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana.

_____. **Resolução nº CNE/CP 001/2004**, de 17 de junho de 2004. Diretrizes Curriculares Nacionais para a educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana.

_____. **Plano Nacional de Implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais Para Educa-**

ção das Relações Etnicorraciais e Para o Ensino de História e Cultura Afro-brasileira e Africana. Brasília: 2009.

CRUZ, Mariléia dos Santos. Uma abordagem sobre a história da educação dos negros. In: ROMÃO, Jeruse (org.) **História da Educação do Negro e Outras Histórias.** Ministério da Educação. Brasília: SECAD, 2005.

FONSECA, Marcos Vinícius. Educação e Escravidão: um desafio para a análise historiográfica. In: **Revista Brasileira de História da Educação**, nº 4, jul/dez 2002.

_____. O Perfil Racial das Escolas Mineiras no Século XIX. In: **Cadernos PENESB** – Periódico do Programa de Educação sobre o Negro na Sociedade Brasileira – FEUFF (nº 8) (dezembro 2006) Rio de Janeiro/Niterói – EdUFF/Quartet, 2007.

GARCIA, Renísia Cristina. **Identidade Fragmentada:** um estudo sobre a história do negro na educação brasileira 1993-2005. BRASÍLIA: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.

KUENZER, Acacia Zeneida. **A educação profissional nos anos 2000:** a dimensão subordinada das políticas de inclusão. Educ. Soc., Campinas, vol. 27, n. 96 - Especial, p. 877-910, out. 2006.

MONIOTE, Henri. A História dos povos sem História. In: LE GOFF, Jacques; NORA, Pierre. **História (volume I).** Tradução de Theo Santiago. Rio de Janeiro: F. Alves, 1976.

ROCHA, Helena do S. C. da. (org.). **Questões Etnicorraciais: estudo de caso no IFPA.** Belém: IFPA, 2010.

_____. **Questões étnico-raciais:** aplicabilidade da Lei nº 10.639/2003 na prática pedagógica. Belém, IFPA, 2009.

_____. Ação Afirmativa de Inclusão no Ensino Superior: Um Estudo de Caso no CEFET-PA. **Cadernos Temáticos no11.** SETEC/MEC. 2007.

_____. Vestibular: Um Estudo de Caso no CEFET-PA. Anais do I CONNEPI, 2006.

ROCHA, H. S. C.; TEIXEIRA, M. A. P.; FERREIRA,

A. C. R. A Lei nº 10.639/2003: um estudo de caso no CEFET-PA. **Implementação das Diretrizes Curriculares para a Educação das relações Etnicorraciais e o ensino de história e cultura Afro-brasileira e Africana na Educação Profissional e Tecnológica.** Antonia Elizabeth da Silva Souza Nunes, Elias Vieira de Oliveira, organizador. Brasília: MEC/SETEC, 2008. p.182.

ROCHA, Helena do S. C. da; FERRO, Gêssica V. da R. **Acesso e Permanência de Negros no Ensino Superior no Curso de Licenciatura Plena em Biologia do IFPA de 2007 a 2009.** Monografia do Curso de Especialização em Educação para Relações Etnicorraciais, IFPA, Belém, 2010.

ROCHA, Helena do S. C. da; VIANA, Bruno J. A. M.; ARAÚJO, Rita de Cássia da S. **Afirmção de Direitos:** O Acesso e Permanência de Jovens Negros nos Cursos de Licenciatura do IFPA. Monografia do Curso de Especialização em Educação para Relações Etnicorraciais, IFPA, Belém, 2011.

SAWAIA, Bader. **As artimanhas da exclusão:** análise psicossocial e ética da desigualdade social. – 7. Ed. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do Trabalho Científico.** SP: Cortez, 2007.

SILVA, Adriana Maria Paulo da. Reinventando um passado: diversidade ética e social dos alunos das aulas públicas de primeiras letras na corte, na primeira metade do século XIX. In: **Cadernos PANESB**, v. 8. dez. 2007.

_____. A Escola de Pretextato dos Passos e Silva: questões a respeito das práticas de escolarização no mundo escravista. In: **Revista Brasileira de História da Educação**, nº 4, jul/dez 2002.

TOBIAS, José Antônio. **História da Educação Brasileira.** São Paulo: Juriscredi, 1972.

WANDERLEY, Mariangela Belfiore. Refletindo sobre a noção de exclusão. SAWAIA, Bader (org.). **As artimanhas da exclusão:** análise psicossocial e ética da desigualdade social. Petrópolis: Vozes, 2007.

Verticalização e Crescimento: um Estudo Sobre Belém na Metade do Século XX

Verticalization and Growth: a Study About Belém in Half of the Twentieth Century

Túlio Augusto Pinho de Vasconcelos Chaves

Mestre em História Social da Amazônia. Professor de História da Rede Tecnológica da Secretaria Estadual de Educação (SEDUC-PA). Endereço: Av. Presidente Vargas, Nº 730, Ap. 1402. CEP 66017-903. Email: tuliochaves@yahoo.com.br

RESUMO:

Este artigo busca compreender a complexa relação entre crescimento e verticalização, tendo como foco de estudo a cidade de Belém, capital do Estado do Pará, centrado especificamente na verticalização da antiga Avenida 15 de Agosto, hoje Presidente Vargas, entre as décadas de 1940 e 1950. Este processo foi fruto de esforços políticos e administrativos que visaram alterar a paisagem do centro da cidade com o estímulo à construção de arranha-céus e a modernização local.

Palavras-chave: Belém. Verticalização. Crescimento. Cidade. Modernidade.

ABSTRACT

This article seeks to understand the complex relationship between growth and vertical focusing of study the city of Belem, capital of Pará State, addressing specifically the old vertical Avenue on Aug. 15, currently President Vargas Avenue, between the 1940s and 1950s. This process was the result of administrative and political efforts aimed at changing the landscape of the city center with the encouragement of construction of the skyscraper and the modernization.

Keyword: Belem. Verticalization. Growth. City. Modernity.

INTRODUÇÃO¹

“A cidade do século XX desafia o céu, não mais num impulso em direção a Deus, mas numa afirmação do homem” (LE GOFF, 1998, p. 126).

Na citação acima, Jacques Le Goff expõe a verticalização como uma das questões-chave para entender as cidades do século XX. Em sua comparação entre a urbe medieval e a contemporânea, relaciona a ambição de alcançar o céu, antes presente na arquitetura das catedrais, com a verticalização das grandes cidades. Nessa comparação fica clara a importância que as construções verticais têm para afirmações sociais e culturais de poder e identidade.

O aparecimento do arranha-céu marcou visual e culturalmente as grandes cidades do século XX, e, de certa maneira, apresenta-se como importante indicador do grau de desenvolvimento econômico de uma cidade, ou como vilão para os modos de vida tradicionais, para as edificações pretéritas de uma cidade, já que, em geral, vem acompanhado da tão execrada especulação imobiliária.

Segundo Jonathan Glancey, em seu Livro “História da Arquitetura”, o arranha-céu é uma construção de origem norte-americana, possibilitada pelo grande incêndio que varreu a cidade de Chicago nos Estados Unidos em 1871. Em 1895, rasgava os céus de Chicago a primeira construção considerada portadora do título de “arranha-céu”, o “Realliance Building”, construído entre os anos de 1894 e 95 com quinze andares. Essa cidade passou, a partir daí, por um processo acirrado de verticalização, que rapidamente se estenderia para outras grandes cidades. (GLANCEY, 2007, p. 159).

Verticalizar-se, portanto, tornou-se uma meta para boa parte das cidades do mundo, como uma espécie de exigência para se obter o título de “metrópole e principalmente de “moderna”. Subentende-se que o arranha-céu, para além de uma necessidade imobiliária das metrópoles do século XX, estabelece-se como um importante símbolo de desenvolvimento e de modernização, a partir do aprimoramento da tecnologia construtiva do concreto armado, do aço, bem como do elevador. (SEVCENKO, 1998, p. 07-08).

No Brasil, esse fenômeno foi mais forte em cidades como Rio de Janeiro e São Paulo, no entanto, para além de quantidade, percebe-se a existência desse acontecimento em inúmeras outras cidades brasileiras. Mais uma vez é fundamental lembrar o caráter híbrido desse processo cuja implantação em cada região guarda importantes especificidades.

A chegada do arranha-céu ao Brasil, entre as décadas de 1920 e 1930, marca um período histórico amplamente disputado pelos movimentos modernistas que, na arte, na música, na literatura e na arquitetura imprimiram mudanças contumazes na sociedade brasileira. As principais capitais sentiram esse processo sob a égide de importantes discussões acerca da necessidade de se levar em conta as especificidades regionais de um país em formação. Percebe-se, desta forma, a impossibilidade de se poder estudar esse fenômeno como uma consequência natural de uma “moda” que se expande em ondas na direção centro-periferia.

Em seu surgimento na paisagem brasileira, a figura dos arranha-céus causou sustos e apreensões por sua similaridade com tipos de residências coletivas, vulgos cortiços, que tiravam o sono das autoridades desde o período imperial. A figura aterrorizante dos cortiços fez com que os primeiros arranha-céus brasileiros, localizados na capital carioca e em São Paulo, buscassem outras nomenclaturas como, por exemplo, “palacete”. Esta nomenclatura resultava do uso de um termo comum para designar

¹ Este artigo é parte resultante da dissertação de mestrado “Isto não é para nós?: um estudo sobre a verticalização e modernidade em Belém entre as décadas de 1940 e 1950 / orientadora: Magda Maria de Oliveira Ricci. – 2011” Defendida no Programa de Pós-Graduação em História – UFPA, 2011.

as belas e majestosas residências de elite. Segundo Marins (2008) essa palavra ganhava a capacidade de atenuar preconceitos e hesitações, já que a novidade desse tipo de moradia fora primeiramente aderida por setores de elite.

Esse processo de afirmação de uma identidade metropolitana será sentido em muitos outros lugares, não só pela verticalização, mas pelos próprios planos de urbanização que alcançaram rapidamente grande parte das cidades brasileiras, como um plano norteador de desenvolvimento e crescimento das cidades, onde a arquitetura moderna avançava em direção à planificação das cidades².

O ápice desse processo de valorização da cidade planejada e racionalizada no Brasil está na construção de Brasília. Antes de Brasília, contudo, existiam outras experiências como as de Belém do Pará.

A VERTICALIZAÇÃO EM BELÉM

O estudo desta questão em uma cidade como Belém em meados do século XX guarda algumas considerações importantes. No plano geral, o estudo dos processos de verticalização e “metropolização” tendem a mapear primeiramente os processos econômicos que propiciaram um determinado “desenvolvimento” urbano que comporte o título de metrópole, panorama complexo e em certo sentido inadequado para a compreensão da realidade bele-nense no período.

Ao estudar esse processo não me interessa desenvolver amplos argumentos que confirmem ou não um caráter de metrópole em Belém, visto toda a enorme quantidade de variáveis embutidas nesse conceito cujo campo conceitual centra-se mais amplamente discutido em outras bases de disciplinas. A historiadora Sandra Pesavento (1995) chama a atenção para o fato de que a ideia sobre o que seja uma metrópole muitas vezes

vem associada a dados concretos e evidentes,

tais como padrão de edificação, número de população, sistema de serviços urbanos implementados, rede viária, infra-estrutura de lazer e comercial, etc. Metrôpoles foram Paris e Londres, assim como Nova Iorque, São Paulo e também o Rio de Janeiro. Ou seja, estes centros urbanos comportaram a materialização, no tempo e no espaço, de um fenômeno social que deu margem ao conceito de metrópole. Mas, o que pensar de uma Porto Alegre dos anos 30 do nosso século, acanhada segundo os padrões urbanos vigentes, e que é referida pelos contemporâneos como metrópole, vivenciando um “ritmo alucinante” de “progresso” e desenvolvimento, tal como dizem os periódicos da época? (PESAVENTO, 1995, p. 07).

O processo de verticalização sentido em Belém na década de 1940 tornou-se seu símbolo maior de crescimento no período, mesmo que possa ser classificado como “reduzido” ou mesmo “limitado”, visto concentrar-se inicialmente em apenas uma avenida.

A chegada do arranha-céu dava à região um ar de metrópole inspirado no já consagrado processo de verticalização norte-americano, e, no caso brasileiro, da então capital federal, o Rio de Janeiro, e de São Paulo.

Segundo a linha metodológica proposta por Bernard Lepetit (2001) na obra “Por uma Nova História Urbana”, considera-se que as transformações físicas que modificam a forma de uma cidade, independentemente de sua escala, não são lineares, não se ajustam necessariamente às conjunturas econômicas, à alteração de população ou à mudanças de hábitos.

Segundo Lepetit, ainda na temática, compreende-se que, por mais forte que seja o projeto modernizador do Estado ou força econômica, a mesma

² Segundo Cavalcanti (2006, p. 19), o modernismo na arquitetura brasileira teve muita influência das ideias de Le Corbusier e, em menor medida, daquelas de Walter Gropius.

(...) não dissocia, ao contrário, faz convergirem, num mesmo momento, os fragmentos de espaços e hábitos vindos de diversos momentos do passado. Ela cruza a mudança mais difusa e mais contínua dos comportamentos citadinos com os ritmos mais sincopados da evolução das formas produtivas (...). A cidade nunca é absolutamente sincrônica: o tecido urbano, o comportamento dos citadinos, as políticas de planificação urbanística, econômica ou social desenvolvem-se segundo cronologias diferentes (LEPETIT, 2001, p.141-143).

Dessa forma, compreende-se a necessidade de aprofundamento do estudo das temáticas urbanas, observando a cidade para além do crivo da vontade estatal ou do desenvolvimento econômico.

A construção dos primeiros arranha-céus de Belém tem como lócus principal a Avenida 15 de Agosto (atual Presidente Vargas), nome em homenagem à data de adesão do Pará à independência brasileira (15 de agosto de 1823).

Durante as décadas de 1930, 1940 e 1950, a avenida se consolidou como a principal da cidade, onde, além dos arranha-céus, se localizavam os melhores hotéis, cafés, cinemas e sedes dos principais clubes da cidade, como o aristocrático “Assembléia Paraense” e a “Tuna Luso Comercial”. Ali havia ainda a praça central de Belém e um teatro imponente: a Praça da República e o Teatro da Paz (ver Figura 1). No conjunto, todas essas construções tornavam a rua um local central do ponto de vista de um centro econômico e de vida cultural, noturna e moderna, vida esta evidente e necessária para parte considerável da população da capital paraense.

O enobrecimento da região tem raízes ainda no século XIX, quando inúmeras transformações na área foram implementadas pelo poder público.

Já no início do século XX, a praça passou por um longo processo de reformulação com vistas à valorização dos seus dois grandes símbolos, o teatro e o monumento à República. No

primeiro álbum de governo da administração de Lemos em 1902, mesmo antes das grandes obras de urbanização da área, o referido intendente considerava a região como um dos principais encantos da capital paraense. Para Lemos, toda a movimentação da área vinha transformando-a no “ponto de rendez-vous de toda a população”, e ainda, “isso tem contribuído para a instalação de cafés, restaurantes e estabelecimentos de diversão” (LEMOS, 1902, p. 18).



Figura 1. Praça da República em 1902.
Fonte: LEMOS, 1902, p. 33.

Mesmo que distante da velocidade pretendida pelo poder público, novas e modernas construções foram erguidas na região com destaques ao “Café da Paz” e o “Café Paris”, o elegante “Grande Hotel” importante ponto de encontro da alta sociedade com seu “Palace Theatre,” e seu “Terrace,” as nobres dependências do clube “Assembléia Paraense”; o cinema “Olímpia”, que, entre outros, faziam da região a principal e mais elegante área da cidade.

Para que se compreenda a valorização da avenida, é também importante lembrar o grande processo de aterramento sofrido na cidade no início do século XX, em especial o realizado pelos ingleses para a construção do “Port of Pará”, obra de grande envergadura e que modificou profundamente a paisagem da cidade.



Figura 2. Avenida Marechal Hermes.
Fonte: PARÁ, 1998, p. 77.

Na Figura 2, Cartão postal do início do século XX, demonstrando a área aterrada para construção do porto, destaca-se o edifício sede da “Port of Pará”, à esquerda, primeira grande construção que marcou a entrada da Avenida 15 de Agosto. Note-se o casario colonial que anteriormente se localizava à beira da Baía do Guajará.

Os projetos de enobrecimento e monumentalização dessa avenida remontam ao início do século XX, como um dos projetos da intendência para o centro da cidade. Em 1904, através da resolução nº 381, de 16 de janeiro, a intendência de Belém autoriza, dentre outras vias, a abertura da Avenida 15 de Agosto, ligando a “Praça da República com o Boulevard de mesmo nome”. Ainda assim, somente em 25 de agosto de 1910 o contrato de execução das obras é assinado em regime de concessão com Oscar de Melo, que além de receber o direito de exploração da avenida e o usufruto das edificações e terrenos desapropriados, teria por obrigação a construção de um luxuoso “hotel modelo” e um novo teatro. Talvez pela difícil situação financeira vivida após 1912, com a crise da produção do látex, as obras de revitalização da avenida se prolongaram por muitos anos.

No avançar do século XX, parte considerável do centro financeiro cultural e de vida noturna em Belém se localizavam no entorno da praça da República ou em suas proximidades,

que se transformaram em uma das regiões mais valorizadas da cidade.

Gradativamente a área foi remodelada, não apenas por iniciativas isoladas de obras públicas, mas principalmente por construções particulares que, sem dúvida, passaram pelo crivo das autoridades que buscavam dar à avenida um ar de grande metrópole. É notório que no transcorrer das décadas de 1930 e 40, a 15 de Agosto (Figura 3) se tornou a principal avenida do centro da cidade e seu símbolo de crescimento. Penteado atestava em 1948 ser a 15 de Agosto “uma avenida larga e moderna, onde existia uma pequena série de arranha-céus e se encontravam os melhores hotéis, os escritórios das grandes companhias de navegação, vários consulados (...) bares, cafés e restaurante e algumas casas comerciais mais requintadas” (PENTEADO, 1948, p. 165).



Figura 3. Avenida 15 de Agosto, década de 40.
Fonte: MARTINS, 1944, p. 62.

A avenida também se tornou no período um importante palco cívico da capital, onde ocorriam os principais desfiles oficiais, como os de 7 de Setembro e os escolares do dia da “Raça”, que aconteceram na avenida até o ano de 2006, bem como as procissões do círio de Nossa Senhora de Nazaré.

Foi nesse local, onde se concentravam os principais símbolos de uma Belém metrópole, que nasceu o ambiente necessário ao processo de verticalização. Além das razões supracitadas, segundo o arquiteto Francisco de Assis

Mello, era ali que se encontravam os terrenos mais firmes e altos da cidade, o que, tendo em vista a grande quantidade de áreas alagadas em Belém e a ainda reduzida tecnologia e acesso a materiais mais adequados, tornaram a região perfeita para o surgimento dos primeiros arranha-céus (MELLO, 2007, p. 72).

Mesmo perante as notórias vantagens da área, esse processo se afirmou de maneira lenta prolongando-se por, pelo menos, quatro décadas. Entre 1920 e 1930, a avenida conheceu um tímido processo de verticalização, com uma série de construções de três e quatro andares, em especial do ramo de serviços, em destaque o prédio dos “Correios e Telégrafos”, o “Central Hotel”, o “Vesúvio”, o edifício da “Associação Comercial”, todos recebidos com grande entusiasmo pela imprensa.

Destaca-se entre esses o edifício “Bern”, (Figura 4), de natureza residencial e comercial (sede da “Rádio Internacional” e do Departamento Estadual de Imprensa e Propaganda (DEIP)) e que, mesmo ainda com discretos quatro andares, buscava um estilo arquitetônico mais arrojado, sendo a primeira edificação da cidade a fazer uso de elevadores, como sinal claro da busca de novos símbolos de modernidade. O posicionamento do elevador, logo à entrada, como a primeira visão de quem entra ou transita à sua frente era um convite a sua utilização em lugar das escadas (MELLO, 2007, p. 72).



Figura 4. O edifício “Bern”.

Fonte: SECULT/DEIP, 1944.

Além do “Bern”, é também importante apontar o edifício “Costa Leite” de 1938 com quatro andares, construído pelo engenheiro Judah Levy, importante agente da verticalização de Belém, ainda na faculdade, junto com o arquiteto português David Lopes. Dentre suas inovações, “rompe com as formas familiares do ecletismo e do neocolonial ainda vigentes na cidade” (VIDAL, 2008, p.148).

Esse processo passa a ter maior incentivo a partir da década de 1940, quando são lançados cerca de cinco projetos de edifícios na região, entre eles alguns dos primeiros de grande porte³. Destaca-se na década de 1940 a entrada de marcos regulamentadores a este processo, em especial o decreto-lei nº 166, de 03 de novembro de 1943, que regulamentava o “Plano Urbanístico da Cidade”⁴, uma espécie de plano diretor a disciplinar o crescimento de Belém.

O referido plano, que nortearia o crescimento da cidade por longo período, fora elaborado pelo engenheiro urbanista Jerônimo Cavalcanti, nomeado prefeito de Belém em 21 de fevereiro de 1943 (Folha do Norte, 21 de fevereiro de 1943) pelo então interventor federal Magalhães Barata.

As poucas informações que se tem sobre este plano estão relacionadas a duas questões: as dificuldades financeiras vividas pela cidade na década de 1940, o que não proporcionou a aplicabilidade do plano, e os problemas de relacionamento entre o interventor Magalhães Barata e Jerônimo Cavalcanti, o que fez com que, em menos de seis meses como prefeito, este solicitasse sua demissão (MEIRA, 1976, p. 467).

Como incentivo à verticalização, o referido projeto estabelecia um gabarito mínimo para as construções na cidade, com critérios especiais para a avenida 15 de Agosto. Ficava claro o poder simbólico das construções verticais na tentativa de afirmação de Belém como uma metrópole. Alguns anos depois, já em 1947, o

³ Como projetos de grande porte, notam-se os edifícios “Dias Paes”, “Piedade” e “Comerciários”.

⁴ Sobre a questão ver Chaves, 2011.

jornal “A Província do Pará” afirmava

Como se sabe a remodelação de Belém, vem desde algum tempo obedecendo o plano traçado pelo arquiteto Jerônimo Cavalcanti, tendo adotado a prefeitura, diversas providências para sua execução, em especial ao centro urbano. Uma das medidas mais importantes adotadas pela prefeitura foi a fixação de alguns gabaritos mínimos, que são dez andares para a avenida 15 de Agosto de três andares para o centro comercial e de dois andares para o centro residencial urbano de primeira classe, que compreende todas as ruas calçadas de Belém (A Província do Pará, 11 de abril de 1947, p. 8).

A fixação de um gabarito mínimo demonstra uma preocupação do poder público em dar um aspecto monumental à avenida, em um momento de crise em que o poder público possuía poucos recursos. A modernização e adequação da face urbana aos critérios urbanísticos então vigentes não se dará por grandes obras públicas, como fora algumas décadas antes.

O “Plano Urbanístico de Belém” vingou parcialmente. Ao que parece, no tocante à modernização das construções na cidade, esse projeto caminhou no sentido de estabelecer um controle público mais efetivo das licenças de construção que deveriam obedecer a certas regras préestabelecidas. O plano, no que se refere ao solo da capital paraense, ao abastecimento e à urbanização das áreas alagadas, ficou relegado ao esquecimento. Nesse sentido, a reduzida parte do plano urbanístico que, ao menos visivelmente fora posta em prática, transferia o processo de remodelação da cidade em grande medida para as mãos da iniciativa privada.

Em período de recesso econômico, percebe-se uma administração municipal bastante preocupada em encontrar meios de dotar a cidade de um aspecto monumental em sua arquitetura. Nasce em Belém, centrado na avenida 15 de Agosto, um processo bastante ousado e, porque não dizer, forçado de verticalização, seguindo lógicas contrárias ao que acontecia

em São Paulo, por exemplo, onde, desde cedo, políticas públicas, mesmo que muito tímidas e abertamente desobedecidas, buscavam limitar os “excessos” do processo de verticalização (MARINS, 1998, p. 194).

A preocupação em ditar gabaritos mínimos de construção buscava de maneira lógica incentivar a corajosa e cara iniciativa de construir arranha-céus em Belém, visto as sérias limitações de acesso à tecnologia e a materiais apropriados no Norte do Brasil, em momento de grandes dificuldades econômicas. Além disto, em outras regiões, o processo de verticalização, quando se estabelece, é em geral acompanhado de significativo crescimento populacional e da própria malha urbana. Em Belém, nesse período, a média de crescimento urbano não chegava a uma casa por dia (A Província do Pará, 11 de abril de 1947).

Uma interessante reportagem do periódico “A Província do Pará” afirma em 1947 que

Em Belém provavelmente em consequência da grande área que dispõem a cidade para o seu desenvolvimento, constróem-se poucos edifícios de apartamentos, estando estes quase que limitados à avenida 15 de Agosto, onde a prefeitura exige a edificação de prédios maiores, os quais desde algum tempo deveria ter pelo menos 10 andares, gabarito mínimo fixado pela municipalidade (A Província do Pará, 11 de abril de 1947).

Para além dos arranha-céus, a reportagem citava novamente partes esquecidas do plano de Cavalcanti:

(...) a demolição dos pardieiros em ruínas que não só afetam a estética da cidade, como pelo estado de precariedade, constituem uma ameaça permanente à vida de seus habitantes e dos transeuntes. Com a efetivação desta ação, abrirão no centro comercial de Belém novas áreas para “parkings” e edificações modernas que serão construídas obedecendo às exigências arquitetônicas e estéticas exigidas para as artérias mestras da cidade em obe-

diência ao “zoning” da capital (A província do Pará, “Campanha contra os pardieiros da cidade”, 11 de abril de 1947).

A dificuldade de afirmação do processo de verticalização na cidade, motivada entre outras coisas pela falta de capital, reflete-se na lentidão desse processo, que se estendeu através das décadas de 1940, 50 e 60, com vários projetos lançados e não materializados. São exemplos: os edifícios do “Palácio do Comércio”, o “Circulo Militar” e o “Loide Brasileiro”.

No início desse processo, houve uma mistura entre usos residenciais e comerciais na avenida dos prédios altos. Após o edifício “Bern”, que, conforme apontado, iniciou a série de arranha-céus da cidade, é inaugurado em 1945 o edifício “Dias Paes”, hoje de propriedade do Banco do Estado do Pará. A construção foi obra do engenheiro Antônio Braga, com sete pavimentos, sendo o primeiro grande edifício da cidade. Em 1949, mais dois grandes edifícios são inaugurados em Belém: o edifício dos “Comerciários”⁵, com 10 andares, além do edifício “Piedade”, situado na Avenida 15 de Agosto, esquina com travessa Riachuelo, conforme mostra a Figura 5.

O edifício “Piedade” foi obra do engenheiro Judah Levy, de família judaica, formado no Rio de Janeiro e com grande experiência na construção de edifícios na então capital federal⁶. O destaque da construção não se alicerçava por ser o primeiro arranha-céu da cidade, visto encontrarmos o edifício “Dias Paes” inaugurado em 1945 e o edifício dos “Comerciários” inaugurado meses antes⁷. Sua importância se destaca por inaugurar um novo tipo de construção na cidade, com seus dez andares, fora o primeiro grande edifício exclusivamente residencial associado mais intimamente com o

mercado imobiliário, já que a sua construção estava totalmente ligada à imobiliária carioca “Sul-America”, também propriedade de Judah Levy.



Figura 5. O edifício “Piedade” em sua inauguração.
Fonte: A Província do Pará, 10 de dez. de 1949, p. 8

Note-se que existiram outros edifícios residenciais, como o edifício “Bern”, o edifício “Dias Paes” e o edifício dos “Comerciários”, que possuíam uso misto de escritório e residência. Apesar destes precursores, no entanto, o “Piedade” foi o primeiro pensado exclusivamente para fins residenciais, não estando destinado a servir de sede a um grupo empresarial ou instituição bancária, característica comum em Belém, demonstrando ainda a parca capacidade do mercado imobiliário regional. O edifício fora projetado com apartamentos de dois quartos, seguindo modelo arquitetônico muito comum nas imediações de Copacabana, onde o

⁵ O edifício dos “Comerciários” teve seu nome alterado para “Oscar Barra”.

⁶ Construtor dos edifícios “Visconde de Arary” em Copacabana e “Barão de Marajó” no Catete, Rio de Janeiro.

⁷ A Província do Pará. Solenemente inaugurado o novo edifício dos “Comerciários”, 9 de outubro de 1949, p. 7.

engenheiro Judah Levy também já construía.

Sobre o difícil processo de convencimento à aquisição de apartamentos, a arquiteta Pont Vidal expõe um pouco da saga de seu construtor Judah Levy, o qual relatava que:

Com o esboço do projeto, sai em busca dos futuros compradores, em sua maioria, comerciantes portugueses, e sua principal dificuldade era convencê-los das vantagens de viver em apartamentos. (VIDAL, 2008, p. 148).

O grau de importância do empreendimento pode ser sentido quando de sua inauguração, com grande destaque na imprensa e transmitida pela “PRC-5”, na época a mais importante rádio da região. Estavam nela presentes as mais altas autoridades do Estado e grande número de “pessoas gradas”. (A Província do Pará, 13 de dezembro de 1949, p. 8).

A cerimônia contou com toda pompa e circunstância necessárias à inauguração das mais importantes obras. Note-se o rito de inauguração que, pelas características de cerimonial, se aproxima das grandes inaugurações de obras públicas. De certa forma, o edifício se configurava como um monumento a um sonhado desenvolvimento e à tentativa de construção de uma metrópole à altura.

O engenheiro Judah Levy convidou o major Moura Carvalho para cortar a fita simbólica dando acesso ao novo edifício e solicitou ao Drº Waldir Bouhid, prefeito de Belém, que descerra-se a bandeira nacional que cobria ao alto da porta principal o nome do prédio, o que se verificou sob prolongadas salvas de palmas. (A Província do Pará, 13 de dezembro de 1949, p. 8).

O grau de importância que Levy atribuía à construção era justificado pelo seu pioneirismo e por sua preocupação em ditar parâmetros mais palpáveis para a verticalização, visto ficar evidente que para além das legislações delineadas pelo ex-prefeito Cavalcanti, poucos parâmetros tinha o poder público e a própria

iniciativa privada para ditar orientações ao processo de verticalização, o que Levy trazia de suas experiências no Rio de Janeiro. Segundo ele mesmo:

A urbanização de Belém muito lucrou com a construção deste edifício, que lhe oferece um padrão para a altura e suntuosidade dos novos prédios ao longo da praça da República, tornando-a de futuro, a mais linda praça do país. (...) Baseado na altura no luxo e na arquitetura sóbria deste prédio, terá, a prefeitura de Belém, que orientar a sua aprovação aos futuros edifícios que serão construídos na avenida 15 de Agosto e praça da República. Prestamos, pois, com esta edificação, a nossa cooperação aos poderes dirigentes do município (A Província do Pará, 13 de dezembro de 1949, p. 8).

O edifício deveria, na opinião de Levy, se constituir em um exemplo para o desenvolvimento do processo de verticalização da cidade, incentivando nos futuros construtores uma preocupação com padrões estéticos, de altura e arquitetura, bem como urbanísticos.

Junto com a inauguração é lançado também o projeto do aristocrático edifício “Renasença”, construído no lado oposto da travessa Riachuelo, também na Avenida 15 de Agosto, edificação destinada visivelmente a um público mais seleto, com apartamentos grandes, com vários quartos, sala de estar e jantar. A propaganda do empreendimento alardeava a centralidade da edificação, localizada em “plena Praça da República” com “hall em estilo renascença, todo em mármore”, dois elevadores, “um social e outro de serviço” um importante diferencial para uma construção que se vangloriava como “a mais aristocrática residência de Belém”, garantindo uma “rigorosa seleção nas vendas” (A Província do Pará, 02 de agosto de 1948, p. 9). Aproveitando o sucesso do empreendimento anterior, a imobiliária carioca “Sul-America” buscava conquistar as classes mais abastadas cujos hábitos de moradia ainda se afinavam com os enormes palacetes.

Construído em estilo próximo ao “Piedade”, o “Renascença” foi lançado com um andar a mais, buscando o título de mais alto da cidade, característica que perderia antes mesmo de sua finalização.

Na década de cinquenta a verticalização na região atinge seu momento auge, com cerca de quatro projetos executados em sequência na Avenida 15 de Agosto, todos competindo na altura e na suntuosidade dos revestimentos. Em especial, destacam-se as concorridas cerimônias de inaugurações.

O edifício “Importadora” inaugurado em janeiro de 1954, depois de longo tempo parado, tinha como financiadores um dos maiores grupos empresariais do período: a “Importadora de Ferragens S/A”. (Figura 6). Em sua propaganda de inauguração, percebe-se visivelmente a intenção de impressionar pela quantidade, afirmando ocupar o edifício uma área de 14.041,20 m², distribuídos entre 20 escritórios e 32 apartamentos, contando com 807 janelas e portas externas e 608 internas. Em termos de materiais de construções afirmavam terem sido gastos 3.700 m³ de concreto internamente, 42.620 m³ externamente e 78.200 sacos de cimento. Com todas estas características, alardeavam seus construtores ser o “Importadora” o empreendimento mais caro já realizado em Belém, tendo custado a notável soma de Trinta Milhões de Cruzeiros (A Província do Pará, 12 de janeiro de 1954, p. 1).



Figura 6. Cartão postal do edifício “Importadora” – Década de 1950.

Fonte: <http://www.fast-autos.net/diecast-cars-models/Brazil-Brazil-Belem-Para>.

Para sua inauguração, a empresa “Importadora de Ferragens” providenciou a organização de uma caravana de autoridades nacionais e internacionais com vistas a dar pompa ao empreendimento, destacando-se na longa lista de autoridades políticas, militares e diplomáticas vindas no “Constellation” da “Panair”.

Sua inauguração se deu na manhã de 12 de janeiro de 1954, dia do aniversário de Belém. O evento foi destacado em todos os jornais, que a referenciaram como uma das maiores inaugurações feitas até então. Os festejos de inauguração do moderno edifício “Importadora” se estenderam por vários dias, devido ao grande número de autoridades vindas para o evento.

Mesmo com toda a pompa de sua inauguração, o edifício, projeto do engenheiro português Laurindo Amorim, contava com apenas oito andares, descumprindo a determinação de dez andares mínimos exigidos pelo código municipal, o que denota a dificuldade de cumprir as legislações, mesmo em um edifício de grandes proporções como o “Importadora” que ocupava todo um quarteirão da Avenida 15 de Agosto entre as travessas Santo Antônio e 28 de Setembro.

Apesar das imensas limitações do já arrojado projeto de estabelecer 10 andares mínimos, acompanhando os avanços da engenharia, uma nova legislação amplia para 12 andares o gabarito mínimo das construções. Essas mudanças de legislação que buscavam dar mais pompa à avenida não enfrentavam outros tantos problemas urbanísticos da cidade, com pouca capacidade de estabelecer parâmetros mais sólidos ao processo de crescimento do espaço urbano.

Ainda nessa década, outros projetos surgem na avenida como o edifício sede do “IAPÍ”⁸ e o imponente “Palácio do Rádio”, também obra de Judah Levy. A rádio “PRC-5”, maior empresa radiofônica local, representada por

⁸ IAPÍ - Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários.

seu proprietário Edgar Proença, ocupava os primeiros andares do prédio com seu auditório e demais dependências. Inaugurado em 1956, dois anos após o “Importadora”, era alardeado como “Jóia da Modernidade”. Destacava como um diferencial possuir modernos “Incineradores de Lixo”, o que demonstrava a preocupação de que o moderno arranha-céu tivesse sua enorme quantidade de lixo tratado devidamente, em um período de consideráveis interrupções do serviço público de limpeza. Sua inauguração fora também extremamente concorrida pelas autoridades locais (Folha do Norte, 15 de abril de 1956, p. 1).

Dentre as preocupações comuns, percebe-se que a competição entre as edificações se dá pelo gabarito mínimo, pelo desenho arquitetônico, pela qualidade dos materiais, entre outros símbolos de modernidade que atraíam investidores das classes médias e altas a adquirir os caros imóveis disponibilizados.

Mesmo em um cenário pouco propenso e de ainda escassos empreendimentos verticais, surge o famoso edifício “Manuel Pinto da Silva” lançado no início de 1949 como iniciativa de Manuel Pinto da Silva, um rico comerciante português, proprietário da “Automobilista”, tradicional loja de automóveis da região. A edificação foi projetada inicialmente para possuir 12 andares, o mínimo estabelecido pela prefeitura, sendo o projeto alterado logo após sua inauguração. O edifício ganhou mais dois blocos, construídos ao lado, apresentando os inéditos 26 andares, sendo na época o 4º edifício mais alto do Brasil (MELLO, 2007, p. 72).

O edifício “Manuel Pinto” é até hoje um dos maiores símbolos de modernidade da cidade (Figura 7). Para além de sua altura, destacava-se por sua localização ímpar, ao final da Avenida 15 de Agosto, por trás do Teatro da Paz e da Praça da República, sendo impossível transeuntes de toda a região e adjacências ficar-lhe indiferentes.



Figura 7. Rev Amazônia - 1957: O edifício em fase de finalização.

Fonte: Rev Amazônia Nº 28, abril de 1957, p.1.

No lançamento do projeto, em reportagem para o jornal “A Província do Pará”, Feliciano Seixas, arquiteto e engenheiro da obra, apresentava mais diferenciais do empreendimento:

O edifício Manuel Pinto da Silva é todo construído em concreto armado, isto é um conjunto de colunas e vigamento contínuo, seus seis pilares centrais, são, pode-se dizer, os pilares de maior carga construídos em Belém, capazes de suportar quatrocentas toneladas, a taxa de transmissão ao terreno, é, nas colunas de maior carga, de um centímetro quadrado. Possuirá também o maior vão livre construído em prédio de grande porte em Belém, com cerca de 10 metros, bem como sua sacada se projeta sobre a rua com três metros e vinte e cinco centímetros, sendo, pode-se dizer a maior sacada já construída no norte do Brasil. (A Província do Pará, 1º de Janeiro de 1950, p. 3).

Referindo-se ainda ao primeiro bloco do edifício, o engenheiro comenta sua luta e a de Manuel Pinto da Silva para que o arranha-céu possuísse um cinema que seria o maior da região Norte, o que se mostrou inviável pela falta de interesse das empresas nacionais, “lamentava o autor a existência de uma desejosa platéia, que, lamentavelmente, ainda não possuía uma casa de espetáculos à altura de nosso progresso e civilização” (A Província do Pará, 1º de Janeiro de 1950, p. 3.). Desprezava o arquiteto, os inúmeros cinemas existentes na cidade, que, no entanto, não se adaptavam à sobriedade e eficiência da arquitetura moderna.

Mesmo com tantos predicados, o insucesso reflete ainda as dificuldades causadas pela situação econômica da capital, ficando clara a grande competição com vistas a produzir o maior e mais moderno arranha-céu. O cinema no térreo seria uma garantia aos proprietários da valorização e da modernidade do imóvel.

Mesmo assim a edificação trazia, entre outros símbolos de modernidade, o grande salão de exibição de automóveis da “Automobilista” com mais de 700 m², o “hall que será um dos ambientes mais luxuosos”, e seu térreo quase todo em vidro e pastilhas vidradas, o que era “a maior novidade em prédios moderníssimos no Rio de Janeiro” (A Província do Pará, 24 de fevereiro de 1949).

O primeiro bloco foi inaugurado em dezembro de 1951, portanto quase dois anos após início da construção, pouco tempo depois foi lançado o segundo bloco, concluído em 1960, já sem a participação de Feliciano Seixas, que, por divergências com o proprietário, repassou a construção ao renomado engenheiro Antônio Alves Noronha Filho, que, dentre outras obras, foi construtor do estádio do Maracanã no Rio de Janeiro (SILVA, 2010, p. 13).

Os anúncios de inauguração apontavam que seus moradores viveriam em um das mais altas construções do mundo⁹. Rememorando a clara competição entre os primeiros arranha-céus da cidade, o Manuel Pinto não se destacava só na altura, mas também porque ultrapassava os trinta milhões de cruzeiros gastos no “Importadora”, chegando a impressionante

cifra de quinhentos milhões de cruzeiros. O anúncio rememorava também contar a construção com 217 apartamentos, 3.684 vãos de janelas e portas, 7.368 m² de esquadria, 13.500 m² de tacos de madeiras; 18.432 m² de pisos e pastilhas, entre tantas outras somas altíssimas. Contava ainda com uma estação própria de força e luz com capacidade geradora de 450KW, o suficiente para atender uma cidade de 1.200 habitantes (SILVA, 2010, p. 14).

Note-se que nesse período o sistema de geração de energia elétrica na capital era muito limitado, com constantes interrupções no serviço de fornecimento de energia, o que causaria sérios problemas aos moradores de um prédio de 26 andares. Praticamente todos os edifícios inaugurados nesse período possuíam gerador, e lembrando dos incineradores de lixo do edifício “Palácio do Rádio”, percebe-se que esses arranha-céus resolviam de forma privada problemas que eram públicos.

A silhueta do “Manuel Pinto da Silva” marcava para sempre a paisagem da cidade, afirmando a verticalização na malha urbana. Foi inaugurado no mesmo ano de Brasília, o que, simbolicamente, afinava o crescimento da cidade com o surgimento da nova capital federal, que representava o auge da planificação do desenvolvimento urbano. Seu tamanho era ao mesmo tempo impressionante e assustador para uma cidade onde mesmo os pequenos arranha-céus ainda eram contados a dedo. Segundo La Roque Leal, o edifício

Mostrava-se moderno porque, em primeiro lugar desventurava o inconsciente da cidade no que tangia ao referencial de altitude (não à-toa que tantos suicídios foram nele registrados); depois porque mesclava o requinte tradicional da borracha – nunca houve portaria mais bonita, muitos o dizem, com a praticidade, com o moderno das lojas comerciais no térreo, incluindo uma revendedora de *Studbakers* (LEAL, apud SILVA, 2010, p. 23).

Essa associação do moderno e do tradi-

⁹ Ver “Manuel Pinto da Silva” In Folha do Norte, dia 17 de Abril de 1960, p. 1.

cional é sem dúvida característica marcante do processo de verticalização em Belém. Essas edificações, mesmo fruto fundamental da modernidade, apareciam totalmente imbricadas com o tradicional, representado pela sobriedade da arquitetura, pelos amplos apartamentos, pelas recepções revestidas em mármore finos, adornadas com lustres de cristal e mobiliários de formas clássicas.

Tais características buscavam, portanto, adaptar os modernos arranha-céus a grupos sociais ainda acostumados ao ecletismo dos elegantes e espaçosos palacetes, *chalets* e *bungalows*¹⁰ construídos em lotes generosos que na primeira metade do século XX davam o tom das moradias das classes médias e altas e que gradativamente, em muitos casos, a partir da década de 1970 foram dando lugar a novos edifícios nos bairros centrais da cidade.

A inauguração do segundo bloco do edifício “Manuel Pinto da Silva” marca a explosão do processo de verticalização atrelada também à entrada dos grandes financiamentos, da consolidação desse tipo de moradia e da própria especulação imobiliária, em especial nos bairros de Nazaré e Batista Campos.

Antes disso, pelo menos até a década de 1950, recorte de estudo deste artigo, a verticalização não era somente uma necessidade imobiliária, era um processo de afirmação de identidade em uma cidade com profundas limitações econômicas e que em grande medida transferia para a iniciativa privada a tentativa de materializar seu discurso de progresso e desenvolvimento urbano.

Essa concepção, fruto de um novo pensamento urbanístico, foi recebida por consideráveis setores da sociedade paraense. O próprio engenheiro Feliciano Seixas dizia que:

Belém ressurgue nesta época tomada pelo aspecto de cidade moderna, devendo-se em

grande parte as amplas iniciativas particulares que numa verdadeira febre de construções estão edificando prédios semelhantes aos das cidades mais adiantadas, oferecendo a possibilidade de remodelação total da cidade. Nos principais pontos desta capital erguem-se majestosamente, esses edifícios e o mundo turístico que nos visita não escondem sua boa impressão. Temos lido várias notícias nos jornais da capital federal, de São Paulo, e outros Estados, depoimentos de ilustres visitantes que não escondem a magnífica impressão colhida nesta capital (A Província do Pará, 24 de fevereiro de 1949, p. 08).

Percebe-se mais uma vez o sentido de atribuir à verticalização o sentido de modernização da cidade, agora fruto de iniciativas particulares. Dessa forma, Seixas criticava as elites regionais e a própria classe média que não investiam seu capital na própria região, em especial em construções cujo estilo arquitetônico fosse mais adequado ao projeto de cidade que se queria implantar. Ainda segundo Seixas,

(...) para salientar a importância que dou à iniciativa particular, basta dizer-lhe que eu mesmo a apliquei em mim, pela experiência própria de ter sido até, o momento, o único brasileiro, que, embora com enormes dificuldades e sacrifícios, construiu um edifício próprio, que é o edifício Elmira, uma homenagem a minha mãe. Muito poucos, conheci em minha longa experiência, dentre eles devo salientar o Sr. Manuel Pinto da Silva, português de nascimento, mais brasileiro radicado há muito em nossa cidade, bem vejo demonstrar, com seu desprendimento, que ao invés de fazer, como muitos grandes capitalistas que aqui angariaram, tostão após tostão, sua pequena ou grande fortuna e jamais fizeram qualquer inversão do seu capital no local em que tiveram sorte de ganhá-lo. (A Província do Pará, 24 de fevereiro de 1949, p. 08).

A fala de Seixas, quando do lançamento do edifício “Manuel Pinto da Silva”, dá conta de uma concepção urbanística que compreende a remodelação da cidade com bases sólidas na

¹⁰ Tipos arquitetônicos de residências que em grande medida influenciaram as construções residenciais em Belém na primeira metade do século XX. Sobre a questão, ver: Carmem Lúcia Valério Cal: Esboço da evolução da Arquitetura em Belém na primeira Metade do Século. In Revista do Tecnológico. UFPA, 1989, p. 64 -83.

iniciativa privada, dotando-a de uma espécie de “responsabilidade social” para a modernização e desenvolvimento da cidade. Sua própria iniciativa de construir um pequeno edifício como engenheiro da classe média e a do magnata português Manuel Pinto da Silva de construir o gigantesco arranha-céu eram, portanto, exemplos que todos tinham de seguir: o de se preocupar em construir edificações que dessem à cidade seu verdadeiro ar de metrópole.

Com alguns anos e mais de vinte andares de diferença, os edifícios “Elmira” e “Manuel Pinto da Silva”, entre tantos outros, se materializaram como fruto desse pensamento que embutia a iniciativa privada

Ratificando a importância desse elemento na paisagem da cidade e a verticalização, o já citado engenheiro Judah Levy, um dos pioneiros da verticalização em Belém, escreveu em 1963 um artigo na revista “Amazônia”, tradicional periódico regional da época, intitulado “Os arranha céus de Belém”, no qual afirma:

São freqüentes ainda as perguntas que me chegam de amigos e até de desconhecidos, pessoas evidentemente interessadas no desenvolvimento de Belém, sobre questões ligadas à nova arquitetura da cidade. (...) Suas restrições aos grandes prédios giram em torno da superfície de Belém, que ainda permitiria a expansão em milhares de metros quadrados de construções discretas de dois ou três andares. (...) Mas devemos responder aos nossos interlocutores que a nova arquitetura é uma consequência inevitável do amadurecimento de todas as cidades (...). Belém renovou a sua fisionomia. Resolveu ou está resolvendo um dos seus grandes problemas de crescimento. (LEVY, 1963, p. 2).

Paradoxalmente, em seu texto Levy (1963) aponta duas questões aparentemente opostas: o fato de a cidade ainda apresentar grandes espaços para seu desenvolvimento e a ideia de que a verticalização vinha resolver um “problema de crescimento”.

A questão gira em torno não do crescimento especificamente, mas de que tipo de

crescimento era bem visto ou que servia aos interesses de parte da elite regional e do poder público. Bem lembrava Levy que não era uma questão de necessidade, mas sim uma “consequência inevitável do amadurecimento de todas as cidades (...)” (LEVY, Revista “Amazônia”, 1963, p. 2).

Esse amadurecimento, materializado pelo processo de verticalização, trazia em seu processo de afirmação a associação à “Belle Époque”, cuja memória ainda era extremamente recente. Em novembro de 1947, no anúncio de construção do edifício do “Loide Brasileiro”, que nunca foi construído, “A Província do Pará” comparava o processo de verticalização da Avenida 15 de Agosto com a “Belle Époque”:

Enquanto há trinta anos ostentava um título dos mais nobres no cenário brasileiro, pela perfeição de seus serviços públicos, pela elegância de suas praças pelo estado primoroso de suas vias públicas, por um conjunto enfim de fatores que situavam a cidade entre as primeiras daquela época – hoje aos que a conhece então ela praticamente decepçiona, por não ter acompanhado o surto de progresso verificado noutros pontos do país. Forçoso é, entretanto, reconhecer que não nos tem faltado espírito de iniciativa e diversos projetos se conhecem à altura de reconduzir Belém ao seu esplendor antigo. Basta citar o magnífico plano apresentado e iniciado em 1943 pelo prefeito Jerônimo Cavalcanti. As constantes mudanças do governo Municipal, as incertezas, as interinidades retardam a concretização do justo anseio de evolução dos belemeneses (A Província do Pará, 09 de fevereiro de 1947, p. 02).

Em outra reportagem:

Nosso progresso que durante certa época, impulsionado pelo dinheiro que deixava a borraça, foi quase prodigioso, tornou-se com a crise quase nulo para ser retomado recentemente, embora em escala mais modesta, entretanto, muito já se tem feito nas últimas administrações neste sentido, e hoje já vemos Belém dotada de uma grande avenida onde os

arranha-céus se erguem dia a dia (A Província do Pará, 11 de abril de 1947, p. 06).

A força simbólica desse tipo de construção é latente nesses relatos, a ponto de se comparar o complexo período da “Belle Époque”, que abrange cerca de 40 anos, modificando intensamente boa parte da estrutura urbana da cidade, com a verticalização de uma avenida, exigindo um empenho monumental da municipalidade.

Tal paradoxo expõe a ânsia das autoridades locais em meio a um clima de grandes indefinições econômicas para garantir a imagem da cidade como metrópole regional, já que os símbolos deixados pela “Belle Époque” caminhavam para o passado. O projeto de verticalização da Avenida 15 de Agosto (Figura 8) correspondia à materialização dos esforços de modernização da cidade, capaz de lhe dar o foro de “verdadeira capital da Amazônia” (A Província do Pará, 02 de novembro de 1948, p. 08).



Figura 8. Cartão Postal da Avenida 15 de Agosto na década de 1950.

Fonte: <http://biblioteca.ibge.gov.br>

No cerne dessa questão, fica clara a ânsia quase desesperada de verticalizar a cidade, mesmo que em apenas uma avenida, onde além dos arranha-céus destacavam-se dois grandes cinemas, os melhores hotéis da cidade, cafés, teatros, órgãos públicos e a Praça da República. Este conjunto criava na área um microcosmo de vida moderna, uma possibilidade do que deveria ser toda a cidade.

Mesmo em um período de grandes dificuldades econômicas, mecanismos foram utilizados para garantir a Belém o status de metrópole, ficando clara a relação complexa entre verticalização e crescimento urbano.

As legislações que focavam na criação daquele microcosmo de vida moderna são indícios do reconhecimento de que Belém não era o Rio de Janeiro, São Paulo ou mesmo Nova Iorque. Se não era possível verticalizar a cidade, que ao menos uma avenida representasse o sonho de modernidade que Belém deveria ser.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Rubens de; TANGARI, Vera Regina. **A praça da República e seus aspectos morfológicos no desenho da paisagem de Belém.** *Revistas USP*, São Paulo, n. 16, 2002. Disponível em: <<http://www.revistasusp.sibi.usp.br/scielo>>. Acesso em: 12 dez 2010.

CAL, Carmen Lúcia Valério. **Esboço da evolução da arquitetura residencial em Belém na primeira metade do século.** *Revista do Tecnológico (UFPA)*, Belém/Pará, v. 2, n.1, Jan/ Jun. 1989.

CAVALCANTI, Lauro Pereira. **Moderno e brasileiro: a história de uma nova linguagem na arquitetura (1930-60).** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.

CAVALCATI, Jerônimo. **Belém do Pará.** 3 ed. **Boletim do Conselho Nacional de Geografia.** *Conselho Nacional de Geografia*, v. 6, n. 3, jun. 1943.

CHAVES, Túlio A. P. Vasconcelos. **Isto não é para nós**: um estudo sobre a verticalização e modernidade em Belém entre as décadas de 1940 e 1950. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em História. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Federal do Pará. Belém, 2011, págs 143.

GLANCEY, Jonathan. **A história da arquitetura**. São Paulo: Loyola, 2007.

LE GOFF, Jacques. **Por amor às cidades**: Conversações com Jean Lebrun. Tradução de: Reginaldo Carmello Correa de Moraes. São Paulo: Editora da UNESP, 1998.

LE MOS, Antônio José de. **Relatório apresentado ao Conselho Municipal**. Belém, Arquivo da Intendência Municipal, 1902, p. 33.

LEPETIT, Bernard. **Por uma história urbana**. São Paulo: EDUSP, 2001.

MARINS, Paulo César Garcez. **Habitação e vizinhança: limites da privacidade no surgimento das metrópoles brasileiras**. In: SEVCENKO, Nicolau (org.). História da vida privada no Brasil. São Paulo: Cia das Letras, 1998.

MARTINS, Nelson Silveira. **Esta terra é minha: imagens do Pará**. São Paulo: Edigraf, 1944.

PARÁ, Governo do Estado (SECULT). **Belém da Saudade**: a memória de Belém do início do século em cartões – postais. 2 ed. Belém: SECULT, 1998.

PENTEADO, Antônio Rocha. **Belém: estudo de geografia urbana. Vol I e II**. Belém: Universidade Federal do Pará, 1968.

SEVCENKO, Nicolau: Introdução: **O prelúdio republicano, astúcias da ordem e ilusões do progresso**. In: SEVCENKO, Nicolau (org.). História da vida privada no Brasil. São Paulo: Cia das Letras, 1998.

SILVA, José Carlos Boução da. **Edifício Manuel Pinto da Silva: uma intervenção no patrimônio de Belém. Belém, 2010**. Monografia (Especialização) – Universidade Federal do Pará.

SOMEKH, Nadia. **A cidade vertical e o urbanismo modernizador (1920-1939)**. São Paulo: Edusp, 1997.

PESAVENTO, Sandra Jatahy. **Muito além do espaço: por uma história cultural do urbano**. Estudos Históricos. Rio de Janeiro, v. 8, n. 16, 1995. Disponível em: <bibliotecadigital.fgv.br>. Acesso em: 19 dez. 2010>. Acesso em: 15 out. 2010.

VIDAL, Celma Chaves Pont. **Arquitetura, modernização e política entre 1930 e 1945 na cidade de Belém**. Vitruvius, n. 8, 2008. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas>>. Acesso em: 17 jun. 2010.

Formação de Mão-de-Obra Técnica e Mercado de Trabalho em Belém do Pará no Início do Século XXI

Training of Manpower and Technical Labor Market in Belem, in The XXI Century

Angelo José Santana Silva

Assistente Administrativo do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará – (IFPA).
Mestrando em Educação Brasileira (UFC). E-mail: angelohistoria@bol.com.br

Kátia Regina Rodrigues Lima

Professora da Universidade Estadual Vale do Acaraú e do Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira da Universidade Federal do Ceará (UFC). Doutora em Educação pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Bolsista Produtividade-BPI/FUNCAP.
E-mail: kareli20042004@yahoo.com.br

RESUMO

Analisamos no presente artigo a inserção da mão-de-obra técnica, formada em Instituição Federal de Educação Profissional, no mercado de trabalho da mesorregião metropolitana de Belém. Para tanto, consideramos a estrutura econômica do Estado do Pará, os grandes setores econômicos, bem como as relações destes com os cursos ofertados na referida Instituição.

Palavras-chave: Formação para o Trabalho. Educação Profissional. Competência.

ABSTRACT

Reviewed in this article, the insertion of manpower technical, formed in Federal Institution of Professional Education, labor market from the middle of metropolitan Bethlehem Therefore, we consider the economic structure of the State of Pará, the major economic sectors, as well as their relationships with the courses offered at that institution.

Keywords: Training for Work. Vocational Education. Competence.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho visa analisar o processo de inserção, no mercado de trabalho em Belém, de mão de obra técnica oriunda de Instituição Federal de Educação Profissional, no início do século XXI, considerando a estrutura econômica do Estado do Pará, bem como a organização dos grandes setores econômicos relacionados às áreas técnicas existentes na referida Instituição.

Inicialmente procuraremos entender a dinâmica de funcionamento dos setores produtivos no Estado do Pará, localizando nesse contexto o processo de formação da mão-de-obra local, bem como sua preparação para o trabalho.

Apresentaremos também dados do número de vagas, matrículas e de concluintes por cursos profissionalizantes técnicos, compilados a partir das informações existentes no Sistema Acadêmico do IFPA.

Procuramos, dessa forma, estabelecer relação entre a realidade do mercado, em Belém, e a disponibilidade de profissionais dos cursos técnicos do IFPA, a fim de criar mecanismos para melhor compreensão da dinâmica de inserção no mercado de trabalho dessa capital, de técnicos oriundos da Educação Profissional.

MUDANÇAS NA DINÂMICA GLOBAL DO MERCADO

O Brasil, como vários outros países do mundo, teve o mercado de trabalho pós-guerra profundamente afetado, conseqüentemente alterando o nível de desemprego e desequilíbrio da economia.

Hobsbawm (1995) observa que

A história não tem nenhuma fórmula simples para descobrir as conseqüências exatas dessas mudanças ou as soluções para os problemas que provavelmente gerará, ou já gerou

e acrescenta que isso é um desenvolvimento histórico muito recente.

Apesar da sábia observação desse grande historiador, devemos levar em consideração a crise econômica que se instalou no mundo a partir de meados dos anos 1970 e que continuou na década seguinte, provocada, dentre outros, pelo choque dos preços do petróleo que atingiu a economia européia e teve seus reflexos no Brasil.

O início do século XXI também foi sacudido por uma crise financeira de grande monta, com origem nos Estados Unidos, afetando a economia mundial. Essas condições, sem dúvida, são determinadas pelo movimento unificado e a lógica-global-sistêmica do desenvolvimento mundializado do capital.

É interessante resgatar esses eventos, uma vez que na história do desenvolvimento capitalista os momentos de instabilidade geram medidas que, muitas vezes, modificam a dinâmica das sociedades, influenciando a vida das pessoas. Antunes (2006), em relação a isso, desenvolve uma análise das transformações no processo produtivo, considerando que, na busca de uma saída para a atual crise do capitalismo, gestam-se “transformações na forma de organização do trabalho, uma nova forma de regulação e um novo ordenamento social pactuado entre capital, trabalho e Estado”¹. Alves (2001) considera que essa crise no mundo do trabalho está relacionada justamente com o processo de crise econômica, que vai desencadear a “mundialização do capital”, visto que, para o autor, a “globalização” foi a saída encontrada pelo “capitalismo” para a superação da crise. Diz ele:

¹ Ver ANTUNES, Ricardo. Adeus ao Trabalho?: ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 11ª edição. Cortez Editora: Editora da Universidade Estadual de Campinas. Campinas, SP, 2006.

Como iremos verificar, é só nos anos de 1980 que a globalização como mundialização do capital irá assumir um novo sentido sócio-histórico. A ofensiva do capital na produção adquire um caráter sistêmico e o avanço das políticas neoliberais nos principais países capitalistas indica um novo padrão da acumulação capitalista mundial. (ALVES, 2001, p. 36).

O fato é que as gerações que se formaram dentro do contexto do (re) arranjo da economia mundial, pós-1980, e mesmo as que já se encontravam formadas, sofrem as consequências de um processo no qual a política de concorrência e a competitividade ditam o ritmo das políticas de (des) emprego, num mercado (local ou global) com características flexíveis e precarizadas. É também nesse cenário que o discurso da competência é utilizado de forma hegemônica para explicar a situação que os trabalhadores são submetidos.

Breves apontamentos sobre a substituição do paradigma da qualificação pelo de competência

A ideia de qualificação está associada ao surgimento do Estado do Bem-Estar Social que emerge no pós- Segunda Guerra Mundial. Nesse período histórico, é estabelecido um pacto social entre sindicatos-Estado-empresa e a qualificação é definida pelos parceiros do pacto. Além disso, a qualificação

constrói as grades hierárquicas e salariais, constituindo-se em um elemento de negociação salarial e de localização do trabalhador na empresa. Não há, portanto, como não associar a qualificação ao salário e, ainda, às operações de classificação e de hierarquização dos indivíduos e dos empregos. (TOMASI, 2004, p. 149-150).

O Welfare State aflora para dar resposta às contradições sociais que se tornavam cada vez mais agudas, às demandas sociais da população e como alternativa a uma saída revolu-

cionária.

Conforme Chauí (2001), o Estado interviu como regulador e parceiro, criando um fundo público. Este foi responsável pela acumulação e reprodução do capital e pela reprodução da força de trabalho (educação gratuita, previdência social, salário-família, salário-desemprego etc.)

No início da década de 1970, com a crise de superprodução, queda da taxa de lucro e baixos percentuais de investimento, os fundamentos do Welfare State foram questionados e este é responsabilizado por todos os problemas econômicos. Retornam com vigorosa força as idéias neoliberais de Friedman e Hayek e é proclamada a necessidade de “reformas” para desonerar o Estado de suas obrigações sociais e econômicas.

Nesse contexto de “reformas”, de desestruturação do Estado de Bem-Estar Social e de desregulamentação das relações trabalhistas, emerge o conceito de competência obscurecendo o de qualificação.

A competência é definida pelo empregador e causa modificações no interior da empresa — na gestão da mão de obra — e na vida do trabalhador. Dugué (2004) nos mostra três grandes modificações:

a) modificação no sistema hierárquico da empresa, proporcionando maior cooptação do trabalhador e o enfraquecimento dos laços coletivos, pois o mesmo é levado a perceber-se como partícipe de uma corrente que o liga diretamente à direção.

Formas de organização que levam o trabalhador a prescrever o seu próprio trabalho ganham espaço: os processos participativos, os contratos por objetivos, as formas de auto-avaliação, o enfraquecimento das funções de controle ou de autoridade em proveito das funções de facilitação, todas essas novas formas de gerenciamento são elementos constitutivos da lógica da competência. (DUGUÉ, 2004, p. 26).

b) modificação no sistema de mobilidade, separando evolução profissional e evolução promocional. São as “competências ditas ‘transferíveis’ (saber resolver um problema, fazer um diagnóstico, dialogar com um cliente) e não mais os conhecimentos técnicos que servem de princípio de organização da trajetória profissional” (DUGUÉ, 2004, p. 27).

c) modificação no sistema de reconhecimento, cujas “evoluções profissionais são individuais e se libertam de procedimentos coletivos: é o domínio particular de uma competência útil à empresa que permite a promoção” (DUGUÉ, 2004, p. 27). Nesse processo, a avaliação constante das competências leva a uma seleção permanente.

Partindo do exposto é possível depreender a matriz individualizante e ideológica da noção de competência.

FORMAÇÃO TÉCNICA E MERCADO NA MESORREGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM

No ano de 2006, o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos do Pará (DIEESE), divulgou pesquisa na qual o número de jovens desempregados no Estado do Pará, chegava a 100.000.

Como podemos perceber, a realidade do Estado do Pará não é diferente da do restante do Brasil, pelo menos no tocante às questões do desenvolvimento de sua economia e geração de emprego.

Embora alguns setores tenham apontado uma melhora (a exemplo do extrativo mineral, cuja perspectiva era de, até o ano de 2009, injetar grande quantidade de recursos na economia local e gerar novos postos de trabalho), em 2007, segundo o Dieese/PA, tivemos crescimento na taxa de emprego na ordem de 3,50% em relação a anos anteriores, o que não representa o retorno da maioria dos jovens/adultos ao mercado de trabalho. No ano de 2008, caminhávamos como uma das economias do Brasil que mais crescia, até a edição da crise norte-ame-

ricana. A cidade de Belém, atualmente, conta com uma população aproximada de 1,4 milhão de habitantes, dos quais a maioria é jovem e enfrenta toda sorte de limitações do mercado, que assola a sociedade “globalizada”.

No que diz respeito à formação profissional, a instituição federal que habilita jovens/adultos para o mundo do trabalho é o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia (IFPA), que oferta cursos na modalidade Concomitante, Subsequente e Integrado, bem como cursos tecnológicos, com oferta equivalente a 56 cursos nas diversas áreas técnicas, num total de vagas anuais em torno de 2.100 e uma clientela de cerca 4.800 alunos no Campus Belém. No ano 2009, foram diplomados (alunos que concluíram as disciplinas e fizeram o estágio) 888 concluintes, conforme Tabela 1.

Do total de alunos diplomados, muitos realizam processo seletivo para dar continuidade aos estudos na educação superior. Outra parcela ingressa no mercado a partir do estágio, e muitos não conseguem inserção no mercado ou, se conseguem, não é para atuar na sua área de formação técnica. Essa situação está posta por conta do mercado regional apresentar-se bastante instável em relação à absorção de mão-de-obra técnica.

Tabela 1. Condições matrículas / vagas / diplomação - 2009 - Campus Belém.

ENSINO	INDICADORES	2009
	Total de alunos	4.700*140=4.840
	Total de cursos	56
	Total de vagas anuais	2.027*140=2.167
	Total de alunos equivalentes (matrícula projetada)	4.700*140=4.840
	Total de alunos diplomados	888

Fonte: Direção Geral - GAB (2009)

Para uma melhor visualização do número de técnicos formados na Instituição, procedemos a um levantamento de alunos matricula-

dos, o qual, nos períodos 1997-2006, no qual podemos ter uma ideia também dos cursos oferecidos ao longo desse período. Muitos desses cursos não são mais ofertados (Tabela 2).

Tabela 2. Número de alunos matriculados nos Cursos Técnicos do CEFET-PA/SEDE (1997 a 2006) – todos os cursos

CURSOS	MATRÍCULAS				
	1997-2001	2002-2006	Total	PARTICIPAÇÃO	
				RELATIVA	ACUMULADA
Aquicultura	0	139	139	1,27%	1,27%
Pesca	128	142	270	2,47%	3,74%
Edificações	301	420	721	6,59%	10,33%
Estradas	249	418	667	6,10%	16,42%
Eletrotécnica	331	562	893	8,16%	24,58%
Mecânica	311	416	727	6,64%	31,23%
Mineração	219	356	575	5,25%	36,48%
Geologia (Pesquisa Mineral)*	0	0	0	0,00%	36,48%
Gemologia*	22	0	22	0,20%	36,68%
Metalurgia	214	354	568	5,19%	41,88%
Química	198	313	511	4,67%	46,55%
Eletrônica	252	259	511	4,67%	51,22%
Automação Industrial	128	274	402	3,67%	54,89%
Técnico em Materiais*	34	0	34	0,31%	55,20%
Agrimensura	217	286	503	4,60%	59,80%
Fotogrametria	98	108	206	1,88%	61,68%
Geodésia e Cartografia	59	133	192	1,75%	63,43%
Geoprocessamento*	5	0	5	0,05%	63,48%
Telecomunicações	312	561	873	7,98%	71,46%
Design	60	60	120	1,10%	72,56%
Design Industrial	46	237	283	2,59%	75,14%
Design de Joias	0	94	94	0,86%	76,00%
Design de Móveis e Interiores	37	244	281	2,57%	78,57%
Desenvolvedor de Programas*	0	0	0	0,00%	78,57%
Informática	75	235	310	2,83%	81,40%
Processamento de Dados*	330	0	330	3,02%	84,42%
Assessor de Planejamento Turístico	0	109	109	1,00%	85,41%
Planejamento e Realização de Eventos	43	297	340	3,11%	88,52%
Turismo	128	64	192	1,75%	90,28%
Agente de Trânsito**	119	0	119	1,09%	91,36%
Examinador de Trânsito**	137	0	137	1,25%	92,62%
Reciclagem de Condutor de Transporte Escolar**	9	0	9	0,08%	92,70%
Reciclagem - Instrutor de Trânsito**	75	0	75	0,69%	93,38%
Trânsito**	39	0	39	0,36%	93,74%
Diretor de Ensino**	40	0	40	0,37%	94,11%
Diretor Geral**	41	0	41	0,37%	94,48%
Saneamento	170	166	336	3,07%	97,55%
Radiologia Médica*	107	0	107	0,98%	98,53%
Registro de Saúde*	100	0	100	0,91%	99,44%
Produção Artística*	61	0	61	0,56%	100,00%
Total	4695	6247	10942	100,00%	

Fonte: GIRAD/GTI/CPST (2008) * Cursos modificados em função das transformações curriculares de 2007 **Cursos extintos em função do fim de convênio com o Departamento de Trânsito do Estado do Pará – DETRAN-PA.

Se no período de nove anos registramos 10.942 possíveis diplomados, uma média de 1.000 diplomados/ano, e se somente no ano de 2006 mapeamos em torno de 6.700 técnicos empregados nos grandes setores, conforme Tabela 3, isso pode nos indicar que a maioria da mão de obra técnica empregada no mercado da mesorregião metropolitana de Belém não é oriunda da Instituição Federal de Educação Profissional. Contudo, pode nos revelar que ainda ocorre uma inserção satisfatória desses técnicos nesse mercado.

GRANDES SETORES E FORMAÇÃO PROFISSIONAL TÉCNICA

Os grandes setores da economia na região Norte, embora por algum tempo tenham apresentado respostas positivas, ainda são afetados pelos fatores da economia global, a exemplo da crise financeira norte-americana.

Na região metropolitana de Belém, levantamento feito com base na RAIS/MTE (2008), nos grandes setores, ano base 2006, nos dá um panorama da inserção de mão de obra técnica na região no período (Tabela 3).

Dos setores elencados, observamos que o de Serviços é o que mais emprega mão de obra técnica na mesorregião metropolitana de Belém no período analisado. Quando observamos a divisão deste grande setor, tentamos estabelecer as relações existentes entre as formações técnicas e os respectivos subsectores, o que nos leva a pensar na quantidade de técnicos que estão atuando nesse grande setor fora de sua formação (Quadro 1).

SERVIÇOS	Serv. de com. e administração de imóveis, valores mobiliários, serv. técnico...
	Serv. de administração pública direta e autárquica
	Serv. de alojamento, alimentação, reparação, manutenção, redação,
	Serv. de transportes e comunicações
	Serv. de ensino
	Serv. médicos, odontológicos e veterinários
	Serv. de instituições de crédito, seguros e capitalização

Quadro 1. Divisão do grande Setor Serviço em Subsetores conforme a CBO

Fonte: Elaborada com base na RAIS/MTE (2008)

O estado do Pará acumula um índice de analfabetismo em torno de 16,8%. A economia cresce o que é divulgado, é que possuímos uma taxa de desemprego ainda elevada. Mas sobram vagas e a justificativa corrente é a falta de mão de obra “qualificada” no estado.

Esse é o discurso da empregabilidade. Segundo GENTILI (1999), “A empregabilidade se incorpora no senso comum como significado que contribui a estruturar, orientar e definir as opções (ou a falta de opções) dos indivíduos no campo educacional e no mercado de trabalho, tornando-se também ‘a’ referência norteadora, o ‘dever ser’ dos programas de formação profissional e, inclusive, das próprias políticas educacionais”.

Para ALVES (2001), a nova lógica da mundialização do capital significaria não o abandono da teoria do capital humano, disseminada na “época de ouro” do capitalismo, tendo em vista que sua concepção individualista ainda é adequada à hegemonia neoliberal, mas uma nova tradução da teoria do capital humano. É o conceito de empregabilidade que irá apresentar a nova tradução da teoria do capital humano sob o capitalismo global: a educação ou a aquisição (consumo) de novos saberes, competências e credenciais apenas habilitam o indivíduo para a competição num mercado de trabalho cada vez mais restrito, não garantindo, portanto, sua integração sistêmica plena (e permanente) à vida moderna. Enfim, a mera posse de novas qualificações não garante ao indivíduo um emprego no mundo do trabalho.

Tabela 3. Pessoal Técnico Ocupado nos Grandes Setores da Economia, segundo as Famílias Ocupacionais - mesorregião Metropolitana de Belém - 2006”.

Ocupações Técnicas - Família Ocupacional (CBO 2002)	Grandes Setores					Pessoal Ocupado	
	Indústria	Constr. Civil	Comércio	Serviços	Agropecuária	Absoluto	Relativo.
Técnicos em eletrônica	135	9	410	344	2	900	13,4%
Técnicos em operação e monitoração de computadores	48	23	227	515	1	814	12%
Técnicos em eletricidade e eletrotécnica	324	135	69	131	13	672	10,0%
Técnicos de controle da produção	229	10	76	199	5	519	8%
Técnicos em telecomunicações	19	130	43	238	0	430	6%
Técnicos mecânicos na fabricação e montagem de máquinas, sistemas e	105	18	163	64	1	351	5,2%
Técnicos de desenvolvimento de sistemas e aplicações	10	2	78	255	1	346	5%
Técnicos em geomática	1	55	16	258	0	330	5%
Técnicos em construção civil (edificações)	36	169	8	115	0	328	4,9%
Técnicos de planejamento e controle de produção	76	19	55	109	0	259	4%
Técnicos em operação de sistemas de televisão e de produtoras de vídeo	35	4	6	199	0	244	4%
Técnicos de laboratório industrial	88	33	4	112	2	239	4%
Técnicos em montagem, edição e finalização de filme e vídeo	16	56	87	34	0	193	3%
Técnicos de operação de emissoras de rádio	11	2	7	154	0	174	3%
Técnicos químicos	28	0	1	93	6	128	2%
Técnicos mecânicos na manutenção de máquinas, sistemas e instrumentos	16	33	25	44	0	118	2%
Técnicos em calibração e instrumentação	14	15	50	36	1	116	2%
Técnicos em turismo	1	1	6	105	0	113	2%
Técnicos em áudio	3	10	20	83	0	116	2%
Técnicos em controle ambiental, utilidades e tratamento de efluentes	1	3	0	11	0	15	0%
Técnicos do mobiliário e afins	0	1	0	1	0	2	0%
Técnicos em cenografia	2	0	0	12	0	14	0%
Técnicos em operação de aparelhos de projeção	2	0	10	17	1	30	0%
Técnicos em metalurgia (estruturas metálicas)	31	11	6	4	0	52	1%
Técnicos em fabricação de produtos plásticos e de borracha	11	0	4	3	0	18	0%
Técnicos de produção de indústrias químicas, petroquímicas, refino	4	0	0	0	0	4	0%
Técnicos em mineração	23	0	1	9	0	33	0%
Técnicos em mecatrônica	0	0	5	0	0	5	0,1%
Técnicos em eletromecânica	23	6	23	4	2	58	0,9%
Técnicos mecânicos (ferramentas)	1	0	0	0	0	1	0,0%
Técnicos em mecânica veicular	6	0	2	2	1	11	0,2%
Técnicos em fotônica	0	0	11	20	0	31	0,5%
Técnicos em construção civil (obras de infraestrutura)	5	13	4	30	0	52	0,8%
Técnicos em aquicultura	0	0	3	0	0	3	0,0%
Total das ocupações nos grandes setores	1304	758	1420	3201	36	6719	100%

Fonte: Elaborada com base na RAIS/MTE (2008)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando as questões elencadas no presente texto, cabem ainda algumas reflexões. Rapidamente podemos apontar o pouco investimento na educação (em todos os níveis) mesmo com a ampliação da rede federal de educação profissional no Brasil, através da Lei nº 11.892/2008 e a necessidade de políticas adequadas, que (re) estruturem, (re) organizem o processo formativo, dotando-lhe de qualidade, eficácia e continuidade.

Outra questão é que ainda somos reféns dos setores produtivos que ditam as normas do mercado e do sistema educacional. Este por seu turno mostra-se incapaz de corresponder às demandas, devido à lógica anárquica do mercado. Dessa forma, somente alguns setores da sociedade são beneficiados e uma parcela muito grande sofre o processo de exclusão da escola e, conseqüentemente, do mercado.

REFERÊNCIAS

ALVES, Giovanni. Dimensões da Globalização: O Capital e suas contradições. PRAXIS: Londrina, 2001.

ANTUNES, Ricardo. Adeus ao Trabalho?: ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 11ª edição. Cortez Editora: Editora da Universidade Estadual de Campinas: Campinas: 2006.

BRASIL. LEI nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008. Cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, no âmbito da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica.

CHAUÍ, Marilena. Escritos sobre a universidade. São Paulo: Editora UNESP, 2001.

DUGUÉ, Elisabeth. A lógica da competência: o retorno do passado. In: TOMASI, Antônio (Org.) Da qualificação à competência: pensando o sé-

culo XXI. Campinas: Papirus, 2004.

GENTILI, Pablo. O conceito de empregabilidade. In: Avaliação do PLANFOR: uma

visão política pública de educação profissional em debate. São Carlos: Unitrabalho. 1999.

HOBBSAWM, Eric J. Era dos Extremos: O Século XX: 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

TOMASI, Antônio. Qualificação ou competência? In: TOMASI, Antônio (Org.) Da qualificação à competência: pensando o século XXI. Campinas, SP: Papirus, 2004.

Capitalismo Dependente e a Contrarreforma da Educação Superior no Governo Lula da Silva (2003-2006)

Contrarreforma Dependent Capitalism and Government of Higher Education in Lula da Silva (2003-2006)

Emmanoel Lima Ferreira

Professor da Universidade Estadual Vale do Acaraú. Doutor em Sociologia pela Universidade Federal do Ceará-UFC. E-mail: emmanoellima@yahoo.com.br

RESUMO

Analisamos neste artigo a reforma da educação superior do governo Lula, em seu primeiro mandato, destacando as ideias centrais que balizaram suas ações políticas para implementar as referidas reformas. Realçamos também as formulações de Florestan Fernandes sobre o capitalismo dependente para elucidar os aspectos fundamentais da contrarreforma, que visa não à democratização do ensino superior em nosso país, mas, formatá-lo na perspectiva das agências multilaterais e do mercado. Destacamos ainda as ideias que compõem o núcleo central da reforma.

Palavras-chave: Contrarreforma da Educação Superior. Capitalismo Dependente. Governo Lula da Silva.

ABSTRACT¹

The paper analyzes the reform of higher education in the Lula's government, in his first order, highlighting the main ideas that guided his political actions to implement these reforms. It is also emphasize the formulations of Florestan Fernandes about the dependent capitalism to elucidate the fundamental aspects of the Contrarreforma which doesn't aimed the democratization of higher education in our country, but format it in the perspective of the multilateral agencies and the market. We also emphasize the ideas that compose the reform kernel.

Keywords: Contrarreforma Higher Education. Dependent Capitalism. Lula da Silva Government.

¹Tradução de Renata Márjoire, Graduada no curso de letras pela UFPA, habilitação Língua Inglesa. Diplomada em Língua Inglesa pelo Curso de Idiomas ASLAN. E-mail: marjoire_17@hotmail.com

CAPITALISMO DEPENDENTE E REFORMA UNIVERSITÁRIA

Florestan Fernandes foi um sociólogo que refletiu criticamente sobre a educação superior e vinculava seu estudo sobre este nível de ensino ao capitalismo dependente, que traz uma série de implicações ao ensino superior, à ciência e à tecnologia etc. Adotando essa perspectiva, farei um preâmbulo para compreender a relação entre capitalismo dependente e educação superior no Brasil.

Lima (2007), no seu estudo sobre as contrarreformas da educação superior, divide a contrarrevolução neoliberal no Brasil em três momentos e o primeiro deles é exatamente o que ela intitula de Adaptando o país ao Consenso de Washington, marcado pelos governos Collor de Mello (1990-1992) e Itamar Franco (1993-1994). Para a autora, esse momento da contrarrevolução neoliberal efetivou duas ações importantíssimas para dar longo fôlego e possibilitar uma hegemonia do projeto neoliberal para o País: a primeira foi o lançamento do Plano Real; a segunda, a articulação plasmada entre o governo, sua base de apoio e a classe trabalhadora.

O segundo momento foi a assunção de Fernando Henrique ao governo (1995-1998 e 1999-2002). Com FHC, as políticas neoliberais ganham densidade e maior base de apoio social. A burguesia brasileira não tinha mais nenhuma veleidade nacional e estava sôfrega para recuperar o “atraso” de integrar o País ao fluxo internacional de capitais, mas para isso seria necessário retirar os entraves e efetuar as reformas preconizadas pelo FMI, BM etc. A reforma da educação superior fará parte da reforma mais ampla do Estado.

O terceiro momento da contrarrevolução neoliberal na educação superior, caracterizado por Lima (2007) de aprofundamento do padrão dependente de educação superior, se dá com o governo Lula da Silva.

O padrão dependente à que ela se refere

é o conceito de Florestan sobre o capitalismo dependente e de sua universidade. Para o Sociólogo paulista, a estreita margem de manobra da burguesia decorre da desconexão histórica das necessidades de expansão do mercado e a revolução nacional. Senão vejamos:

Em uma linha objetiva de reflexão crítica, não há como fugir à constatação de que o capitalismo dependente é, por sua natureza e em geral, um capitalismo difícil, o qual deixa apenas poucas alternativas efetivas às burguesias que lhes servem, a um tempo, de parterais e amas-secas. Desse ângulo, a redução do campo de atuação histórica da burguesia exprime uma realidade específica, a partir da qual a dominação burguesa aparece como conexão histórica não da “revolução nacional e democrática”, mas do capitalismo dependente e do tipo de transformação capitalista que ele supõe. (FERNANDES, 1981, p. 214).

É o modelo neoimperialista de desenvolvimento que se impõe de fora para dentro. Florestan (1981) reúne três fases de desenvolvimento do capitalismo no Brasil e ressalta que, em nenhuma das três fases houve um desenvolvimento no qual a via democrática se impusesse: 1) eclosão e emergência do capitalismo moderno. Abrange o período de 1808 a 1860; 2) formação e expansão do capitalismo competitivo, período que vai de 1860 a 1950; e 3) fase de irrupção do capitalismo monopolista, que começa na década de 1950.

Na primeira fase, a cidade saiu da sua letargia econômica e passou a centralizar tanto o fluxo e crescimento do comércio interno quanto a produção escravista de maneira geral. Houve uma substituição da produção de produtos importados e uma dupla articulação econômica que articulou o setor agrário com o mercado mundial.

Na segunda fase, ocorreu a modernização da infraestrutura e das instituições. Também ocorreram a formação de certa estrutura industrial e uma substituição de produtos importados. Florestan (1981) destaca a dupla articula-

ção do setor agrário arcaico com a economia internacional. Nessa fase, há a cristalização do capitalismo dependente.

Na terceira houve o florescimento e a propagação do capitalismo monopolista, em que a burguesia atingiu seu ápice no tocante ao poder, potencializando seu caráter autocrático. É a fase da neocolonização suscitada pelas grandes empresas. Para Florestan (1981), a burguesia se vê diante de duas pressões: a do aprofundamento da dependência e a exacerbação das desigualdades sociais e econômicas que produzem instabilidade política. A resposta da burguesia não foi no campo democrático, mas no exercício da luta de classes por meio da imposição do poder das baionetas.

Florestan (1981) expressa que não existe uma só via para o modelo de transformação capitalista e que, se há o crescimento acelerado da acumulação do capital, a expropriação externa é sempre mantida. Para ele, mesmo que o País crescesse a taxas elevadas e a industrialização fosse se acentuando, a dependência seria também agravada. Nesse caso, o autor lembra muito Caio Prado Júnior, que criticava Juscelino por ter levado a cabo um modelo de industrialização cujo capital estrangeiro era o carro-chefe do processo, aumentando a submissão ao capital estrangeiro.

Fernandes (1981) entende também que há uma assimetria ou dissociação de crescimento econômico em relação à democracia. A apropriação dual do excedente econômico, de dentro, pela burguesia nacional, e, de fora, pelos países imperialistas, ambas acrescidas da sobrevivência de relações pré-capitalistas, deixam pouca margem para veleidades democráticas da burguesia. Nesse sentido, o capitalismo dependente é um capitalismo selvagem, utilizando-se de meios de exploração pertinentes à fase de gestação do capitalismo. O sociólogo acentua também que, além desse capitalismo periférico ser selvagem, ele é difícil, ou seja, para sua reprodução os elementos políticos são

cada vez mais essenciais.

O Estado brasileiro assume cada vez mais a face de uma ditadura de classe preventiva em razão das contradições do desenvolvimento e da incapacidade da burguesia de resolvê-las, apelando para uma revolução democrática e nacional.

O resultado teórico do confronto é óbvio. Ele revelaria que, sob a situação de dependência — tanto sob a dominação neocolonial quanto sob a dominação imperialista — os estratos sociais dominantes e suas elites não possuem autonomia para conduzir e completar a revolução nacional, gravitando historicamente, portanto, de um beco sem saída para outro. (FERNANDES, 1981, p. 298).

Miriam Limoeiro Cardoso dedica-se a pesquisar as formulações de Florestan Fernandes e considera que o conceito de capitalismo dependente é bastante profícuo para se analisar o capitalismo como relação entre centro e periferia e que, apesar de existir mudanças nessa relação, os países periféricos continuarão heterônomos enquanto persistir essa relação polar.

Nessas formulações, Florestan fornece indicações que merecem atenção. Associa aí, em caráter permanente, o desenvolvimento do capitalismo com heteronomia, indicando que “condição colonial” que permanece, ao permanecer (ou, quem sabe, para permanecer) muda de forma a cada nova fase do desenvolvimento capitalista. Fala em colonialismo, imperialismo e capitalismo monopolista. O que toma para a análise é especialmente a heteronomia nessa última fase, definindo-a enquanto capitalismo dependente. Talvez se possa ler nessas indicações uma hipótese em que seja apenas uma das formas historicamente assumidas pela heteronomia, que permanentemente constitutiva do capitalismo. Cada mudança de fase do capitalismo se fará acompanhar por uma nova forma de heteronomia, que seria própria da nova fase. (CARDOSO, 2005, p. 17).

O capitalismo dependente também tem implicações para a universidade e a pesquisa. O Brasil fica sempre mais defasado perante outros países em vários aspectos: número de publicações, pesquisa, registros de patentes, número de cientistas e engenheiros etc.

(...) Entretanto, para se ter uma noção da magnitude do crescimento da produção entre 1980-2002, vale verificar o que ocorreu em outros países que igualmente possuíam baixos índices de publicação nos anos de 1980, mas que trilharam um caminho menos ortodoxo em relação às políticas neoliberais, como a Coreia. Esse país passa de menos de 500 publicações/ano para mais de 8 mil na década de 1990, chegando em 2002, a 12,5 mil!, multiplicando por mais de doze vezes o seu indicador, ao passo que o Brasil, no mesmo intervalo, multiplicou o seu índice por um fator de quatro vezes. Entre 1995 e 1998, as despesas com instalações, equipamentos e laboratórios caíram em 82%, passando de R\$ 173 milhões para R\$ 31 milhões, e a capacidade de captação de recursos no mercado não foi (e nem poderia ser) suficiente para suprir esse vazio, fato agravado pela destinação “privada” destes recursos: grande parte fica retida nas próprias fundações privadas que os captaram. (CASTANHEIRA, BIONDI e POMAR apud LEHER, 2005, p. 240).

O Brasil ficou para trás e outros países que não se esmeraram em ser bons alunos da cartilha neoliberal ostentam índices melhores em vários quesitos, como se pode ver:

Disso resulta o modestíssimo lugar do país no ranking da ONU sobre o índice de avanço tecnológico, realizado em 72 países: o Brasil fica em 43º (OLIVEIRA 2002, p.75). Com efeito, o número de patentes registradas é irrisório: na casa das dezenas/ano na década empresarial. (BRITO CRUZ apud LEHER, 2005, p. 240).

Leher acrescenta que o número de cientistas e engenheiros é um dos indicadores mais utilizados para medir a magnitude das atividades de P&D, e que o Brasil está se distanciando

até de países como a Coreia que, há 40 anos, era um país periférico e hoje, parafraseando Arrighi, está na semiperiferia.

Um dos indicadores mais utilizados para examinar a importância relativa das atividades de P&D é o número de cientistas e engenheiros (empresas institutos de pesquisa e universidades). Enquanto nos EUA e Japão cerca de 0,80% da força de trabalho encontra-se nessa categoria, no Brasil, apenas 0,11%, e na Coreia 0,4% da força de trabalho está dedicada a essas atividades. Distintamente dos EUA, em que perto de 80% estão localizados em empresas privadas e 13% em universidades, no Brasil 11% estão nas empresas e 73% nas universidades. (BRITO CRUZ apud LEHER, 2005, p. 240).

A CONTRARREFORMA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

A reforma da educação superior no governo não se materializa numa legislação ou documento único (a) e específico (a). É resultado de uma miríade de medidas, e, ações que antecederam a elaboração do Projeto de Lei 7.200/2006 e suas versões de anteprojetos, enviado ao Congresso Nacional em junho de 2006². Considero importante, entretanto, fazer uma análise, mesmo que breve, das ideias-força que perpassaram as versões dos anteprojetos que culminaram na redação do PL 7.200/2006.

Cêa (2006) destaca três ideias-força contidas na contrarreforma da educação superior do governo Lula: 1) “a educação superior é um bem público ou a educação como mercadoria”; 2) “A educação superior deve atender às demandas sociais”, ou a ideologia da responsabilidade social; 3) “Expansão da Educação superior”, ou a lógica da privatização do financiamento público”. Ver-se-á na sequência uma análise das três ideias-força que animam a “reforma” universitária.

² O Projeto de Lei 7.200/2006 tramita no Congresso e já recebeu centenas de emendas.

Segundo Squissardi (2005), os debates e discussões sobre a educação como um bem público ou privado vêm se pautando pelas concepções de “capital humano” e “capital social” que, por sua vez, são utilizadas nas agendas de inúmeros governos e organismos internacionais. Cêa (2006) entende, que dentro do quadro em que se dá essa discussão — da reforma da educação superior —, a ideia da educação como um bem público vem revigorar a reformulação das fronteiras entre o público e o privado, num contexto de valorização do teor gerencial do Estado brasileiro, que foi tomando corpo a partir dos anos noventa do século passado. Medidas como o PROUNI ou as PPPs jogam água no moinho da indiferenciação entre o público e o privado. No lugar de se balizar na concepção do público como universal, correlacionado a direitos e necessidades universais, a exaltação da educação superior como bem público é a afirmação, com todas as letras, de que a educação é uma mercadoria que deve ser disponibilizada em um mercado educacional. Acentua com muita propriedade que a expressão bem público, “nesse caso, articula-se à ideia de propriedade, de algo que pode ser trocado, vendido, acumulado, mais do que a um sentido eminentemente político.” (CÊA, 2006, p. 53).

A autora aponta que há um interesse do comércio internacional e de várias instituições internacionais, como a Organização Mundial sobre o Comércio (OMC), desde 1985, pelo livre acesso ao mercado educacional dos países sem o estabelecimento de restrições ao capital estrangeiro.

Cêa (2005) assevera que há, no tocante à participação do capital estrangeiro, uma disputa entre o governo e os empresários desse ramo, já que nas quatro versões do anteprojeto de lei da educação superior foi estabelecido “um teto mínimo de 70 por cento de pertencimento do capital total e votante das entidades mantenedoras de educação superior com fins lucrativos a entidades nacionais”. (CÊA, 2006, p. 53).

Os empresários privados, valendo-se da

falta de regulamentação e da ineficácia do ato jurídico das versões do projeto, estão entabulando negociações nesse lucrativo negócio. A autora cita a Faculdade Pitágoras, de Minas Gerais, que já conta com 50% de capital internacional em seu capital total (Grupo Apollo). Outra instituição privada de ensino superior, a Anhembí, de São Paulo, já possui 51% de suas ações compradas pelo capital estrangeiro, pela empresa Laureate. Nesse sentido, o ensino superior brasileiro vai criando e aprofundando seus liames com o capital estrangeiro e albergando duas poderosas empresas financeiras norte-americanas que competem entre si, destaca. (CÊA, 2006).

Malgrado as declarações de representantes do MEC de que são contrários à inclusão da educação na Organização Mundial do Comércio, será muito difícil que consigam suportar a avalanche de pressões para abrir ainda mais a educação brasileira ao mercado internacional. Cêa (2006) assevera que, antes da publicidade da terceira versão do projeto de lei da reforma universitária, o Ministro à época, Tarso Genro, noticiou que estava predisposto a flexibilizar em até 50% a participação do capital estrangeiro na área educacional. Parece que esse será um dos itens no qual o governo será mais tensionado nas discussões sobre o Projeto de Lei no Congresso Nacional. Conforme Cêa (2006), essa tensão ocorrerá porque as grandes empresas são contrárias ao estabelecimento de limites para o capital estrangeiro, enquanto as micros e pequenas empresas aceitam o limite de 30%, já firmado nas versões anteriores do anteprojeto de lei da reforma, desde que aumentem a flexibilização na já diminuta regulamentação para o ensino privado.

Leher, de acordo com a autora, identifica o fato de que os serviços educacionais fazem parte de um jogo econômico e que a abertura do setor ao capital estrangeiro serve de contrapartida para outras negociações, como a abertura do setor agrícola, por exemplo.

Essas negociações podem acontecer ou estão ocorrendo e podem suceder na esfera, por exemplo, dos serviços educacionais e, em vez de o investimento estrangeiro se direcionar diretamente para as instituições de ensino superior, eles podem fluir para o suculento mercado das tecnologias educacionais, conforme Cêa (2005), que “movimenta no Brasil, anualmente, ‘cerca de R\$ 90 bilhões, o equivalente a 9% do PIB — quase a movimentação dos setores de telecomunicações e energia, juntos’”. (*TRAMA COMUNICAÇÃO* apud CÊA, 2006, p. 55).

Na segunda ideia força, Leher, citado pela autora, assevera que as medidas empreendidas pelo governo e as previstas no anteprojeto robustecem o ensino privado superior pelos canais já conhecidos, mas que serão aprofundados por medidas tais como: isenções fiscais, liberalização e flexibilização ainda maior do ensino superior para o mercado educacional e aprofundamento da diferenciação institucional.

Embora haja nuanças entre as várias versões do anteprojeto no tocante à segunda ideia-força, o mercado é o centro de gravidade da noção de responsabilidade social e aparece como um contrapeso aos efeitos desagregadores do mercado, mas, na verdade, ele solidifica a ótica mercantil-capitalista e sua hegemonia, na medida em que a acumulação, que é o móvel do empresário, passa a ser edulcorada com a noção de responsabilidade social.

A ideia de responsabilidade social tem, ainda, a função de legitimar o Estado mínimo e a desresponsabilização deste no tocante à necessidade de instituir direitos universais e financiá-los para garantir o acesso da população a esses direitos. Para Cêa (2006), essa é uma ideologia muito cara à chamada Terceira Via.

A autora assevera que a Terceira Via é uma tentativa de encontrar um meio termo político entre as ideias socialistas e o ideário neoliberal e é também uma tentativa de reaglutinação da hegemonia burguesa diante do desgaste das políticas neoliberais para amainar os problemas

sociais. A Terceira Via é a superação dialética do neoliberalismo, ressalta Cêa (2006), pois, ao mesmo tempo em que critica sua idolatria do mercado perante as relações sociais, sua resposta é um aprofundamento da mercantilização dessas relações sociais, desconfigurando a diferença entre demandas do mercado e demandas humanas e operacionalizando uma confraternização entre capital e trabalho. A Terceira Via ressalta os mecanismos da sociedade civil e sua autonomia como suposta saída para a disjuntiva entre o mercado e o Estado. O chamado Terceiro Setor entra como uma mediação entre o capital e o Estado, como espaço de solidariedade e de humanização das relações de exploração. O terceiro setor é um parceiro privilegiado para a educação superior buscar parcerias.

Na terceira ideia-força — “expansão da educação superior” ou a lógica da privatização do financiamento público — a ideia do Terceiro Setor ganha materialidade e apoio jurídico, com a Lei nº 11.079/2004, que estabelece normas para as PPPs na esfera da Administração Pública e Fernando Haddad foi seu principal inspirador e defensor.

Cêa (2006) relembra com muita propriedade que a Lei convalida a ideia da deslegitimação das funções do Estado, garantidas anteriormente, e sua transferência para a esfera da sociedade civil, espaço privilegiado do Terceiro Setor, e operacionaliza o deslocamento do bem público da esfera do Estado para o âmbito da sociedade civil.

Os vetos a alguns artigos da Lei da PPP não invalidam o cerne do pensamento neoliberal que está por trás das PPPs, que é para Cêa (2006) o seguinte: se o setor privado pode expandir as vagas com um menor custo, por que o Estado tem que o fazer? Essa é a matriz conceitual e política subjacente à política de expansão das vagas na educação superior.

Já para Leher, as principais linhas de força da reforma da educação superior de Lula da Silva são:

1) a consolidação do eixo privado como o vetor do fornecimento da educação superior;

2) a naturalização de que os (poucos) jovens das classes populares que terão acesso ao nível superior receberão ensino superior de qualidade drasticamente inferior; 3) a transformação da universidade em organização de serviços demandados pelo capital, metamorfoseados como inovação tecnológica; 4) a conversão da educação tecnológica em um braço da ação empresarial; e 5) a hipertrofia do controle governamental (produtividade, eficiência e ideológica, reguladas por meio da avaliação) e do mercado (financiamento e utilitarismo) sobre a universidade pública, inviabilizando a autonomia e, principalmente, a liberdade acadêmica. (LEHER apud OTRANTO, 2006, p. 28).

As três versões desaguam no Projeto de Lei 7.200, 12 de junho de 2006, enviado ao Congresso Nacional, com 368 emendas e apensado ao PL nº 4.212/04, que se tornou o projeto principal em julho do mesmo ano. O PL 7.200 será analisado em conjunto, também, com mais um PL, o de nº 4.221/04³. O PL principal tramita em regime de urgência, sendo analisado por uma comissão especial com a seguinte composição:

O presidente da comissão especial é o deputado Gastão Vieira, do PMDB, autor de todas as 93 emendas do partido; um dos vice-presidentes é Átila Lira, do PSDB, autor do projeto principal, e outro é João Matos, do PMDB, autor do PL nº 4.221/04, sendo o relator Paulo Delgado, do PT. (ANDES-SN, 2006, p. 2).

Minha intenção nesse artigo não é fazer uma análise exaustiva do PL 7.200/06, e sim destacar seus aspectos principais, haja vista sua articulação com as medidas já efetivadas e analisadas no estudo.

O PL 7.200/06 é o coroamento de um conjunto de medidas que já vinham sendo im-

plementadas — o PROUNI, a EAD, o SINAES, a legalização das fundações de Direito privado etc.— e reforça sobremaneira o processo de mercantilização da educação superior no Brasil.

Não é à toa que o ANDES-SN alerta para a noção de que a sofreguidão do Executivo em converter o ensino superior público, de direito social, em serviço encontrará amparo no acoadamento dos congressistas que representam os interesses privatistas do ensino superior em levar a cabo essa tarefa.

O ANDES-SN enfatiza que a reforma da educação superior brasileira se dá numa conjuntura na qual os organismos internacionais têm um desvelo em defender a mercantilização do ensino superior e sua abertura para os negócios internacionais. Na Organização Mundial do Comércio, há uma disputa para a abertura desse promissor negócio para os monopólios.

O próprio BM já tinha os olhos voltados para a educação superior brasileira desde os idos de 1993, quando, segundo o ANDES-SN, escrevera um documento, dividido em dois volumes, que recebeu considerável influxo de estudos de dois pesquisadores do Núcleo de Pesquisas sobre o Ensino Superior (NUPES), Eunice Durhan e Simon Schwartzman, os dois citados como consultores do BM.

Em outro documento do BM, de 2002, há mensagens para todas as áreas de atuação do Poder Público brasileiro, segundo o sindicato nacional, e, no tocante a mensagem de número 6, para a educação, há um diagnóstico e uma prescrição para aquilo que o BM apresenta como problema do ensino superior brasileiro. O BM sugere robustecer o setor privado para melhorar a oferta no ensino superior e ao mesmo tempo advoga medidas similares ao PROUNI somadas à cobrança de ensino nas instituições públicas e à defesa do financiamento das IFES vinculado ao desempenho.

A mesma tônica será dada pelo Ministério da Fazenda no documento intitulado Gastos Sociais do Governo Central: 2001 e 2002 e nas diversas versões da “reforma” universitária. O

³ Vale ressaltar que tanto o PL 4.212/04 quanto o PL 4.221/04 apresentam um forte teor privatista.

ANDES-SN relembra que, na verdade, há uma expansão das vagas públicas sem a necessária contrapartida do aporte de recursos públicos, ao mesmo tempo em que o governo Lula é pródigo em financiar o ensino privado por meio do PROUNI.

O ANDES-SN alerta para a ideia da educação como um bem público, expressa no art. 3º do PL 7.200, que dilui a noção da educação como direito, e para a ideia de marcos regulatórios que possibilitam a captação de verbas públicas pelo setor privado sob o argumento de que tais marcos garantiriam a necessária função pública em regime de competição.

O documento de análise do ANDES do PL 7.200/06 também critica com muita pertinência os critérios adotados pela CAPES para a avaliação de pesquisa, por vários motivos, dentre os quais destaco: as distorções que podem se ampliar para as universidades afastadas dos grandes centros; os critérios adotados são alheios às demandas da sociedade brasileira; os critérios adotados hipertrofiaram a ingerência da CAPES e auxiliam o ranqueamento, a produtividade referenciada em si mesma; a tônica na produção industrial, na função empresarial, no comércio e no agronegócio.

O percentual de 30% de capital estrangeiro do capital votante permanece no documento, sendo retirada a exigência de tempo, existente nas versões anteriores, de que os 70% do capital restante pertençam a brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos.

O art. 5º do PL permite que os cursos superiores, da graduação à pós-graduação *stricto sensu*, sejam ministrados a distância, desde que previstos no Plano de Desenvolvimento Institucional e ofertados por IES credenciadas. Este é um dos pontos nevrálgicos do Projeto — o espaço ocupado pelo ensino a distância que agora pode ser estendido para os cursos de pós-graduação *stricto sensu* (mestrado e doutorado) e lhe confere estatuto similar ao ensino presencial “em todas as situações”.

Os arts. 12, 16 e 18, referentes respecti-

vamente às universidades, centros universitários e faculdades, apontam baixo nível de exigência no tocante à titulação dos docentes (50% do corpo docente das universidades com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado, sendo pelo menos metade destes de doutores; 1/3 do corpo docente dos centros universitários com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado, sendo pelo menos 1/3 destes doutores; 1/5 do corpo docente das faculdades com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado em efetivo exercício docente); ao regime de trabalho (1/3 do corpo docente das universidades em regime de tempo integral ou dedicação exclusiva, 1/5 do corpo docente dos centros universitários em regime de tempo integral ou dedicação exclusiva, não há exigência de regime de tempo integral ou dedicação exclusiva para as faculdades); além de sacramentar a autonomia concedida aos centros universitários e a não obrigatoriedade destes na realização de atividades de pesquisa.

Outro aspecto que merece destaque é a redefinição de ensino contida no PL 7.200, que considera ensino apenas os cursos de graduação e a pós-graduação *stricto sensu* e como formação continuada os cursos sequenciais e cursos de pós-graduação *lato sensu*. Levando em conta o que diz o art. 206 da CF de 1988 — gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais — pode-se estar legalizando a cobrança destes últimos nas IES públicas, que em alguns casos procuram este caminho para garantir sua sobrevivência financeira, em razão do descaso do Poder Público.

Nos arts. 46 e 47 do PL 7.200, reside o aspecto mais defendido como positivo do documento pela UNE e setores petistas — as medidas de “democratização” do acesso, incluindo as ações afirmativas. Ressalto que medidas tais como: moradia estudantil, restaurante universitário, auxílio-transporte, assistência à saúde, bolsas para formação acadêmica, etc, são ações mais do que necessárias, urgentes e direito dos estudantes. A questão é: com que

financiamento garantir tais medidas? O PL estabelece a destinação de 9% da verba de custeio das IFES para implementação dessas medidas, entretanto esse percentual é insuficiente para atender a demanda atual, o que me leva a concluir que, para garantir os direitos dos estudantes, é imprescindível lutar por mais verbas e pela destinação dos recursos públicos somente para as IES públicas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A contrarreforma encetada pelo governo Lula no seu primeiro mandato teve como parâmetro os documentos emanados das agências multilaterais e de seus diagnósticos e prognósticos para o ensino superior brasileiro. O remédio para superar os problemas estruturais do ensino superior no país estaria em criar mecanismos de mercado nas instituições públicas — Lei de Inovação Tecnológica, Sinaes, emulação entre as instituições para obter financiamentos, diferenciação institucional e das fontes de financiamentos, ensino a distância, etc, e para as instituições privadas polpudas isenções fiscais em troca de vagas, financiamento público etc. Nesse sentido, o processo de heteronomia que Florestan destacava como característica central do capitalismo dependente vai se acentuando com o aprofundamento do padrão dependente de educação superior levado a cabo no primeiro mandato do governo Lula.

REFERÊNCIAS

ANDES-SN. **Análise do projeto de lei nº 7200/2006**. Disponível em [HTTP://www.andes.org.br/impressao/uploads/Circ299-06.pdf](http://www.andes.org.br/impressao/uploads/Circ299-06.pdf). Acesso em 20/02/2008.

CARDOSO, Miriam Limoeiro. Sobre a teorização do capitalismo dependente em Florestan Fernandes. In: FÁVERO, OSMAR (Org.). **Democracia e educação em Florestan Fernandes**. Campinas,

SP: Autores Associados; Niterói, RJ: Editora da Universidade Federal Fluminense (EdUFF), 2005.

CÊA, Georgia Sobreira dos S. As versões do projeto de lei da reforma da educação superior: princípios, impasses e limites. In: NEVES, Lúcia Wanderley; Siqueira, Ângela C. de (Orgs.) **Educação superior: uma reforma em processo**. São Paulo: Xamã, 2006.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. 3 ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

LEHER, Roberto. Florestan Fernandes e a universidade no capitalismo dependente. In: FÁVERO, Osmar (Org.). **Democracia e educação em Florestan Fernandes**. Campinas, SP: Autores Associados; Niterói, RJ: Editora da Universidade Federal Fluminense (EdUFF), 2005.

LIMA, Kátia Regina de Souza. **Contra-reforma na educação superior**: de FHC a Lula. São Paulo: Xamã, 2007.

Municípios, Reservas e Gestão Pública Participativa: Sobreposições de Territórios e Conflitos de Poder na Amazônia

Municipalities and Reserves and Participatory Governance: Overlapping Territories and Power Struggles in the Amazon

Aloma Tereza Pinho de Vasconcelos Chaves

Professora do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará. Mestre em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia (NUMA/UFPa). Endereço: Av. Presidente Vargas, Nº 730, Apt 1402. CEP: 66017-903. E-mail: aloma_chaves@yahoo.com.br

RESUMO

Este artigo objetiva fazer uma análise da sobreposição de territórios entre o município de Curuçá a RESEX Mãe Grande de Curuçá através de sua gestão na forma de conselho deliberativo. A referida sobreposição de territórios causa uma disputa de poder político dentro do poder executivo municipal e entre este e lideranças da RESEX. Como a Reserva vai se afirmando com suas políticas públicas, o Conselho Deliberativo da RESEX Mãe Grande de Curuçá vai alcançando grande visibilidade na dinâmica local, movimentando lideranças que ali adentram para buscar o prestígio advindo daquele espaço público.

Palavras-Chave: Conselho. Reservas. Federalismo. Sobreposição de territórios.

ABSTRACT

This article aims to analyze the overlapping areas between the municipality of Curuçá and the RESEX Great Mother of Curuçá through its management in the form of the council. Such overlapping territories because a dispute of political power within the executive branch and between the city and leaders of the extractive reserve. As the Reserve will be contending with their policies, the Deliberative Council of the RESEX Great Mother of Curuçá will reach high visibility in the local dynamics, moving there to step into leadership to seek the prestige arising from that public space.

Keywords: Council. Reserve. Federalism. Overlapping territories.

INTRODUÇÃO¹

Este artigo faz uma análise da sobreposição de territórios entre o município de Curuçá e a RESEX Mãe Grande de Curuçá através de sua gestão na forma de Conselho Deliberativo.

É um estudo construído segundo o parâmetro de uma pesquisa qualitativa e está embasado em uma pesquisa documental realizada sobre a RESEX Mãe Grande, de seu Conselho Deliberativo e o município de Curuçá, bem com uma pesquisa bibliográfica sobre assuntos relacionados ao trabalho. As entrevistas foram geradas em períodos esparsos de 25 de janeiro a 23 de março de 2010, com atores do município, da RESEX Mãe Grande e do seu Conselho Deliberativo, possibilitando a obtenção de informações para a compreensão da dinâmica daquele contexto.

A questão fundamental no tocante a reserva é que ela se localiza em área sobreposta à área municipal de Curuçá, incluindo a zona rural e urbana, envolvendo inclusive a sede, do poder executivo municipal, portanto, o centro de decisões políticas daquele município.

As reservas extrativistas são consideradas um tipo de Unidade de Conservação de uso sustentável, criadas para proteger populações tradicionais extrativistas, a sua cultura, seus meios de vida e a utilização dos recursos naturais daquela unidade, caracterizando-se como uma forma especial em gestão pública ambiental.

A Reserva Extrativista Marinha Mãe Grande de Curuçá foi criada pelo Decreto de 13 de dezembro de 2002, em anexo, no Município de Curuçá, no estado do Pará, Região do Salgado, área nordeste do estado, configurando-se como uma das mais importantes unidades de conser-

vação da Região Amazônica, com os objetivos de assegurar o uso sustentável e a conservação dos recursos naturais renováveis, protegendo os meios de vida e cultura da população extrativista local.

A criação e implantação de uma unidade de conservação, mais especificamente, no caso deste estudo, de uma reserva extrativista marinha, representa em si a própria face de uma política pública ambiental. Sua importância se reflete por uma grande mobilização da sociedade civil que, participando da esfera pública e espaços públicos, se engaja e luta por direitos de aproximação do Estado, para que sejam sanadas carências em várias áreas, dando apoio para uma gestão ambiental que atenda à conservação dos recursos naturais daquela unidade.

De acordo com o § 2º do artigo 23 da Lei do SNUC, a reserva extrativista terá sua gestão conduzida por um Conselho Deliberativo, presidido pelo órgão que tem a responsabilidade por sua administração, o Instituto Chico Mendes de Conservação e Biodiversidade (ICMBio), e composto de parte da sociedade civil e das populações tradicionais habitantes na reserva organizadas em associações e/ou ONGs e também de instituições públicas.

Na definição de Santos Júnior (2000, p. 43), os Conselhos de Gestão de Políticas Públicas são

[...] canais institucionais com potencial de se tornarem arenas de interação entre o governo e a sociedade, por meio da expressão de interesses coletivos, da mediação de conflitos e da construção de consensos.

No caso das reservas, os conselhos deliberativos são geralmente constituídos por parte da sociedade civil, populações tradicionais e por organizações que participaram da discussão e da luta que fez com que aquele território alcançasse legalmente a situação em questão, que podem ser movimentos sociais, sindicatos rurais, igrejas, ONGs, associações de categorias

¹ Esta análise está sendo extraída da dissertação: Gestão Pública e Participação: uma análise do Conselho Deliberativo da Reserva Extrativista Mãe Grande de Curuçá, defendida no ano de 2010 no Programa de Pós-Graduação em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia (PPGEDAM) do Núcleo de Meio Ambiente (NUMA) da Universidade Federal do Pará (UFPA).

usuárias dos recursos naturais predominantes na região.

A sobreposição de territórios diferenciados do município e da RESEX com políticas públicas diferenciadas e tipos de gestão divergentes leva esses dois locais à inevitável disputa, já que a RESEX criou um novo território político sobre outro, anteriormente instalado, o qual possui uma Prefeitura como representante do poder.

O Município de Curuçá fica localizado na Mesorregião Nordeste do Pará, na Microrregião do Salgado, estado do Pará, a 140 km de Belém

e em linha reta a 107 km. Curuçá faz ligação com a capital pela BR - 316 até a cidade de Castanhal e, posteriormente, pela PA 136, hoje chamada de rodovia Edmundo Igreja, que liga as cidades de Castanhal e Curuçá.

O Município de Curuçá, área cujas origens datam do século XVII, com uma área territorial de 673,27 km, possui os seguintes limites: ao norte, Oceano Atlântico; ao sul Município de Terra Alta, ao leste, Município de Marapanim e a oeste; Municípios de São Caetano de Odivelas e São João da Ponta.

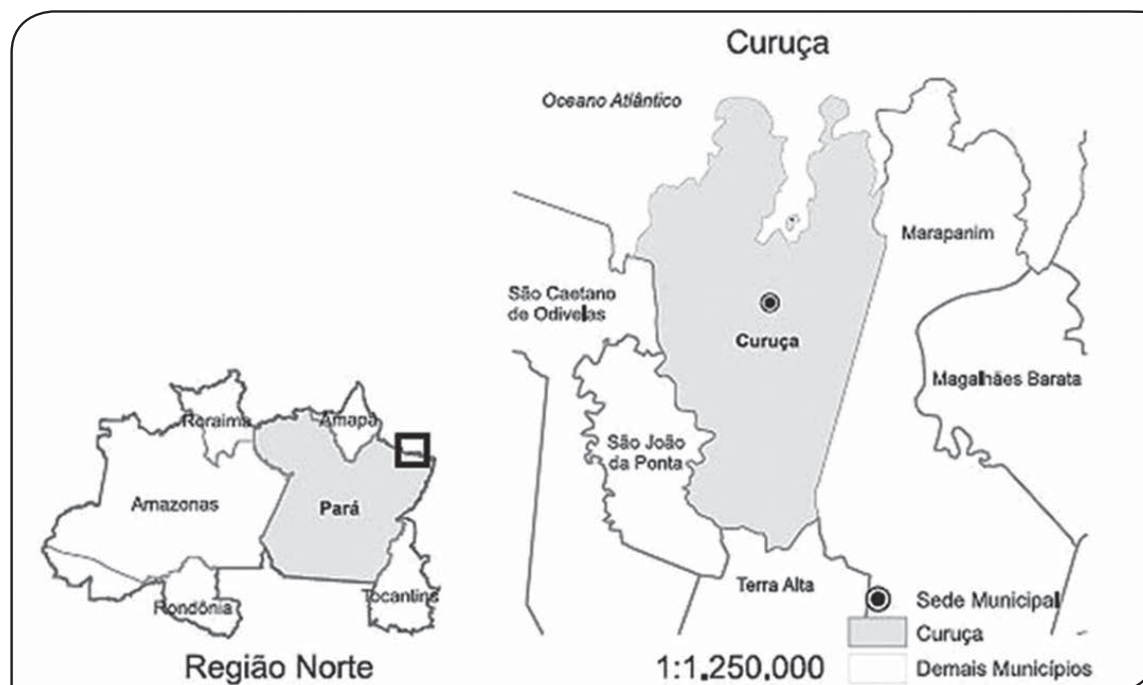


Figura 1: Localização do Município de Curuçá.

Fonte: <http://www.ivt-rj.net/ivt/edt/upl/livro_tbc/no_pa_1.jpg>

A referida análise foi uma reflexão ao longo da escrita da dissertação, através da qual se buscou compreender, para além das realidades das reservas brasileiras, o contexto em que as mesmas estão inseridas, como no caso da RESEX Mãe Grande, situada em uma sobreposição quase completa do município de Curuçá. Além dessa preocupação percebeu-se a necessidade de se compreender de forma mais completa a situação de Curuçá como um município da

Amazônia paraense, em que se nota claramente a falta de políticas públicas, as carências e o consequente baixo índice de desenvolvimento.

Esse esclarecimento se fez necessário para uma melhor compreensão desses territórios sobrepostos no contexto sócio-histórico do Brasil contemporâneo, de maneira que possa ser entendido como certas regiões se desenvolvem aceleradamente, enquanto outras, principalmente as do Norte e Nordeste, muito pouco

caminharam em tal direção, seja pelo conjunto de omissões governamentais, seja por ações inadequadas.

Essas ações e omissões no município de Curuçá geraram resultados em forma de planejamentos equivocados, com pouco aporte de recursos, o que, por sua vez, ocasionou a impossibilidade de o local tornar-se de fato, agente de melhores políticas para a sua população. (CHAVES, 2011).

O MUNICÍPIO, O FEDERALISMO E O DESENVOLVIMENTO LOCAL

Nesse contexto, uma das compreensões mais importantes passa pelo estudo sobre o estabelecimento da forma federalista de administração no Brasil. Assim, verificamos que o Federalismo é uma forma de Estado originária do modelo republicano adotado nos Estados Unidos da América a partir de sua Constituição, no ano de 1787. De acordo com Fiorillo (2009, p. 128), o federalismo é “[...] uma forma de estado, denominada Estado Federal ou Federação, caracterizada pela união de Estados-membros, dotados de autonomia político-constitucional”.

A chegada da República no país aconteceu através de um golpe militar, imposto, com pouca participação popular, tendo a finalidade de levar as oligarquias ao poder. O país passou a ser chamado de Estados Unidos do Brasil, com uma aparência que se podia acreditar embrionária do sistema federativo, já que, de acordo com Baggio, (2006) fazia a combinação

[...] de um sistema que procurou a manutenção do poder das elites com a implementação de uma República Federativa, com sufrágio universal e descentralização político-administrativa, resultou na prática política conhecida como coronelismo, que dominou o cenário da época e ainda mantém, até os dias de hoje, fortes raízes em muitas regiões do Brasil. (BAGGIO, 2006, p.86).

A robusta estrutura local, instituída no período Colonial, com uma aliança com o poder central, aliada também à tradição no campo, trabalhada sem que o povo fosse integrado ao processo, levou ao perpetuamento do coronelismo como uma prática política corrente na história do país. Isso fez com que a população que se encontrava sob a proteção dos proprietários rurais fosse transformada, segundo Baggio (2006, p. 87), em máquinas eleitorais, definindo o “voto de cabresto”.

Leal (1975, p. 251) define coronelismo como

“[...] uma prática política que atua no reduzido cenário do governo local. Seu habitat são os municípios do interior, o que equivale dizer os municípios rurais, ou predominantemente rurais”.

O coronelismo, de acordo com Moás (apud BAGGIO (2006, p. 87), se caracterizava pela total falta de espírito público, predominando o espaço individual, em vez do comunitário. Somente em determinados locais acontecia o trabalho em prol do público, como a implantação de serviços de saúde e a construção de escolas, vistos como formas de manter a liderança municipal, aparecendo o “voto de cabresto” para benefício de certos candidatos, preservando a supremacia do coronel da localidade.

Segundo Pedro (2005, p. 358-359), os coronéis agiam de maneira direta nos períodos eleitorais. O poder dos mesmos residia em seus “currais eleitorais” e em tais épocas, ficavam responsáveis de trazer os trabalhadores, que viviam no interior, para as pequenas cidades onde aconteciam as eleições. Eles ofereciam aos trabalhadores alimentação, roupas e pagamento dos dias trabalhados. Em contrapartida, como a votação não era secreta, os trabalhadores votavam no(s) candidato(s) que fossem indicados pelos coronéis. Caso houvesse alguma oposição no local, utilizava-se da fraude eleitoral, incluindo-se nomes de pessoas já mortas, falsi-

ficando a lista que continha o nome dos eleitores, em uma forma chamada de “bico de pena”. O coronelismo sofre duros ataques com a crise ocorrida no ano de 1929 e com as revoltas que apresentavam um forte cunho militar, tais como, o episódio do Forte Copacabana, no Rio de Janeiro, conhecido como a primeira revolta tenentista; a Revolta de 5 de julho de 1924, surgida em São Paulo para homenagear o movimento de 1922, a qual originou a conhecida Coluna Prestes, que, para Bóris Fausto (1972, p. 112), foi “[...] o mais significativo movimento tenentista no Brasil”; a Revolução de 1930, que conduziu Getúlio Vargas à Presidência, sendo resultado da perda da supremacia cafeeira.

A Constituição de 1934 teve a forte ascensão da Constituição de Weimar, na Alemanha, e, no que se refere ao sistema federativo, não houve uma oratória em seu favor. Entretanto, houve um robustecimento dos municípios, que passaram a ter competência para a arrecadação dos tributos, ao mesmo tempo, em que os estados perderam espaço.

De acordo com Baggio (2006), não houve crescimento nacional nem autonomia política dos estados, e sim a proteção com grande parcialidade de alguns deles, o que fez com que o crescimento do país permanecesse desigual, propiciando a convivência de regiões pobres e outras ricas, fazendo com que as consequências dessa má distribuição sejam vistas ainda hoje através de várias dificuldades, tanto no que diz respeito ao sistema federalista, como da solução dos problemas sociais do povo brasileiro.

A Carta Magna de 1937 teve como grande característica a centralização de poder na figura do Presidente da República, podendo este nomear interventores e elaborar os decretos-leis, conforme esclarece Baggio (2006, p. 98):

“[...] O caráter de República Federativa foi mantido, no entanto restou sufocado por uma distribuição de competência tributária que só acentuou o caráter centralizador do Estado Novo”.

A Constituição brasileira de 1946 manteve a República Federativa, tornando maior a autonomia dos estados e municípios, entretanto não mais possibilitando que o governo Federal interviesse nos Estados. Ainda nessa constituição, estruturou-se uma política que tinha por fim o desenvolvimento regional. Na década de quarenta, de acordo com Baggio (2006), imensas diferenças regionais compunham a realidade brasileira, como o processo de industrialização centrado na Região Sudeste em prejuízo de outras regiões do país, que conviviam com a miséria e a falta de assistência do Estado. Frente a esse verdadeiro caos social, aparece a preocupação de implantação de uma política de desenvolvimento regional para o Brasil, surgindo, após a Constituição de 46, a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPEVEA), que objetivava solidificar uma política de desenvolvimento das bacias fluviais da região. Mais adiante, no final do governo de Juscelino Kubitschek, que prossegue com aquela política, surge a Superintendência de Desenvolvimento Regional do Nordeste (SUDENE).

Em prosseguimento à política que visava ao desenvolvimento do país, em momento anterior ao Golpe de 1964, no governo João Goulart, foi apresentado o Plano Trienal idealizado por Celso Furtado, naquela época Ministro do Planejamento. O referido plano possuía itens não aprovados pelas elites financeiras do país, como por exemplo, a proposta de uma Reforma Agrária. Não havendo sucesso no plano, a crise financeira do país agravou-se, provocando uma crise política de grande monta.

Naquele momento do país, Baggio (2006) comenta através do seu relato:

[...] os movimentos sociais conseguem alcançar uma margem de organização, aumentando assim as manifestações populares. No campo, os trabalhadores organizaram-se por meio das Ligas Camponesas; nas cidades, os estudantes organizados pela União Nacional dos Estudantes (UNE) e os operários pelos sindicatos. Como reação à organização popular identifi-

cada com Jango, os setores mais conservadores resistiram ao seu modo de governar. No campo, os proprietários de terra encaravam a Reforma Agrária quase como uma ofensa pessoal e, organizados, começaram a se armar. A vinculação de Jango com o sindicalismo também não agradou a elite urbana, ligada ao comércio e às indústrias. (BAGGIO, 2006, p.101- 102).

O quadro descreve uma situação política de enorme gravidade, que atingiu seu ápice com o golpe militar, na data de 31 de março de 1964, que conduziu o Brasil à Ditadura.

O grupo de militares que assumiu o poder sabia que para sua permanência, seria necessária a centralização.

A Constituição de 1967 aparece sob um Congresso fechado, sendo chamado somente para tornar o processo legal. As competências dos governadores de oposição eleitos foram bastante reduzidas, já que a Constituição atribuiu ao poder executivo a competência restrita de criar tributos, de fixar alíquotas, isenções até mesmo nos de alçada estadual e municipal, fazendo com que o processo evoluísse para a centralização total das verbas, enfraquecendo o poder municipal e o estadual.

A ditadura trouxe dificuldades, explica Baggio (2006), ao sistema federativo ao reduzir a autonomia dos municípios e Estados e esvaziando o poder político dos entes federados, fortalecendo as elites. Assim, continuaram pelo país as práticas do coronelismo robustecidas pelas políticas de manutenção de poder dos militares.

O crescimento econômico ajudou os militares a superar as dificuldades e crises e, fortificados, combatiam os movimentos contrários com muito rigor e brutalidade. Logo depois de uma corrente de manifestações em vários países, mais precisamente em 13 de dezembro de 1968, o governo federal anunciava à Nação o Ato Institucional nº 5, que ficou em vigência por dez anos.

De acordo com Campos (2005, p. 588)

“[...] qualquer cidadão poderia ser preso e perder seus direitos políticos por ordem do Poder Executivo”. E mais: os meios de comunicação passaram para a vigilância militar, houve a ingerência do poder executivo no poder judiciário; políticos foram cassados, funcionários públicos, expulsos ou obrigados a se aposentar, enfim, no dizer de Campos(2005),

[...] Foram suprimidas as garantias básicas do Estado de direito, como o mandado de segurança para prisões e buscas e o habeas-corpus para crimes políticos. Nos meses seguintes, novos atos institucionais procuram legalizar a atribuição de poderes discricionários ao Executivo. (CAMPOS, 2005, p. 588).

Baggio (2006) faz importante análise sobre o que resultou para o país da ditadura militar:

[...] As consequências desse período foram desastrosas para a concretização de uma nação democrática. A repressão política à população, além de impedir a participação do povo na tomada de decisões e na reivindicação de seus direitos, e ainda o descaso com a resolução das questões sociais como a educação, gerou um grande espírito de apatia e alienação em nosso povo, já acostumado em muitas regiões a obedecer aos mandos dos coronéis. Até hoje vivemos reflexo deste período de opressão. (BAGGIO, 2006, p. 105).

O MUNICÍPIO NA ORDEM FEDERATIVA DA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988

O processo de redemocratização ocorrido após o período de repressão política, observa Baggio (2006, p. 107), foi de vital importância para a reordenação da estrutura federalista aruinada durante a ditadura militar. Essa autora relata três fatos que possibilitaram tal acontecimento:

[...] as eleições para as instâncias subnacionais, a promulgação da Constituição Federal

de 1988 (CF/88) e os debates políticos acerca da descentralização do poder político e administrativo.

As eleições para governadores após uma fase de forte centralização de poder no governo federal teve um sentido de retomada de poder pelos governadores, que então passaram a articular a campanha pelas eleições diretas para Presidente e lutar para rever a autonomia dos Estados brasileiros. Os governadores não ficaram sós, pois o povo saiu às ruas e se engajou na campanha das diretas e os movimentos sociais organizados atuaram para a construção de espaços públicos democráticos.

Santos (2005, p. 36) destaca também um forte “movimento municipalista” que se contrapunha à centralização de verbas e poder pela esfera federal, e então forma-se uma “frente nacional de prefeitos” que defende o municipalismo como condição para assegurar a “governabilidade com base nos municípios”.

Quanto à autonomia municipal, é importante destacar que, no Brasil, o município não é somente uma corporação administrativa, e sim uma entidade política, o que significa que as leis municipais possuem total sentido, só podendo ser anuladas mediante outra lei municipal ou se apresentarem dispositivos que atentem contra a Constituição Federal. Quanto a esta lei maior do país, nela existe a previsão de que os municípios devem ser governados, segundo Dias (2008, p. 266), “[...] por uma lei orgânica elaborada e aprovada pela Câmara Municipal”.

Sobre o município, Dias (2008, p.264), afirma:

[...] é a unidade mais próxima da população, e dentro de seu território há áreas rurais e urbanas e uma sede, que tem a categoria de cidade, e que centraliza as atividades político-administrativas locais.

E assim, de acordo com o mesmo autor, sua autonomia no âmbito político-administrativo se revela pelas autoridades municipais que são eleitas por seus cidadãos; na criação de

estruturas para a administração local; na instituição, recolhimento e gestão de seus impostos; no poder de fazer intervenção em temas vinculados ao desenvolvimento do município e na capacidade de exercer as competências previstas em lei.

Na esfera municipal, é possível notar de maneira mais clara as demandas da população, que em sua grande parte não são levadas em consideração pela esfera federal. O município, por estar fisicamente mais próximo dos cidadãos, geralmente é o primeiro a receber pressão para a resolução de muitos problemas dos cidadãos brasileiros.

Muitas funções do governo federal foram, de acordo com Dias (2008, p.266), transferidas aos municípios, promovendo um processo de fortalecimento destes, possibilitando que venham a se constituir um relevante “agente de desenvolvimento social”.

Mas, sobre a situação dos municípios brasileiros, Kerbauy (2007) faz uma pertinente reflexão, ao dizer que esses possuem pouca autonomia política², embora sejam autônomos no âmbito tributário e jurídico.

A reflexão de Kerbauy (2007) é bastante pertinente, já que no Brasil milhares de municípios, apesar de seres legalmente competentes para estabelecer tantas ações, são incapazes de fazer intervenção na realidade social, de instituir programas, de planejar e racionalizar a utilização de dinheiro público, dentre outros fatores, pelos poucos recursos de que dispõem, pela falta de estrutura administrativa para gerir políticas públicas e algumas vezes também pelo uso inadequado ou pelo desvio de recursos.

A reflexão acima se aplica ao município de Curuçá, como ente que possui autonomia em vários campos, entretanto não adquiriu capacidade política para intervir na vida de seus habitantes, de modo a produzir uma melhoria

² A referida autora considera autonomia como: “[...] capacidade dos governos municipais de definir e implementar uma agenda política e de políticas públicas” (KERBAUY, 2007, pág.4) .

tão ansiada e principalmente tão necessária. O quadro social do município de Curuçá reflete a incapacidade de planejar políticas públicas que produzam mudanças positivas no dia a dia de sua população.

A RESERVA E O MUNICÍPIO: A SOBREPOSIÇÃO DOS TERRITÓRIOS

O Governo Federal, usando de suas atribuições, agiu em direção contrária à proposta da descentralização, fez uma intervenção no território objetivando corrigir distorções e criou uma nova gestão daquele local, instituindo uma reserva extrativista. Criou assim um grande território disputado de poder, já que a RESEX possui um conjunto de políticas públicas jamais recebidas em nível municipal.

Observa-se a existência de dois tipos de territórios sobrepostos diferenciados, com objetivos bem distintos, sobre os quais incidem e se distinguem políticas públicas e ações diversas, havendo então duas ordens de competências administrativas que se justapõem e recortam hoje, o território: uma de ordem federativa, que é o município, e o outro do poder central, regido pela implantação de políticas de proteção ambiental e em apoio às populações tradicionais, que são as unidades de conservação. Em síntese, ocorre uma sobreposição de poderes.

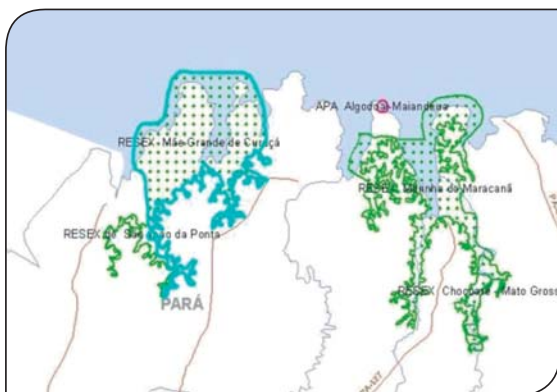


Figura 02: A sobreposição de territórios, reserva e município.
Fonte: <<http://www.socioambiental.org/uc/3469/noticias/43394>>.

O problema da sobreposição de territórios da Reserva Mãe-Grande e do município de Curuçá relaciona-se com as dificuldades por que passa a federação brasileira, sendo resultado de sua própria história, uma vez que o poder do país em muitos momentos ficou centralizado no ente federal, mas tinha sua sustentação nas oligarquias regionais. A divisão entre o central e o local foi vivida pelos brasileiros sem que se tenha conseguido efetivar uma descentralização que viesse em favor da democracia e como forma de reduzir as desigualdades sociais.

Soares (apud BAGGIO, 2006) destaca a falta de democracia no Brasil como o empecilho para a concretização do federalismo. Aparentemente, a preocupação com o arcabouço jurídico e com o ideário da participação e da democracia foram bastante relevantes, propiciando condições para a descentralização, entretanto Aretche (apud BAGGIO, 2006) coloca um ponto importante para a discussão, dizendo

[...] não ser suficiente que se reforme apenas a escala ou âmbito da esfera responsável pela decisão a ser tomada. É necessário que se construam instituições cuja natureza e cujas formas específicas de funcionamento sejam compatíveis com os princípios democráticos que se espera produzir. (ARETCHE apud BAGGIO, 2006, p.119).

Outra questão fundamental é colocada pelas reflexões de Souza (apud BAGGIO, 2006, p. 119) a respeito das desigualdades sociais oriundas de um demorado processo histórico, ao afirmar que:

[...] se refletem em profundas diferenças nas condições financeiras, políticas e administrativas das entidades sub-nacionais e, consequentemente, na sua capacidade de resposta às necessidades e demandas da população.

Se as condições são tão diferentes entre os municípios brasileiros, não se poder efetivar uma descentralização semelhante sem considerar o que existe realmente em cada município

e sem a intervenção do ente federal naquela realidade.

Como resultado do exposto, temos, no Brasil, um grande número de municípios que não apresentam condições adequadas de programar e estabelecer políticas públicas em real atendimento às necessidades dos seus habitantes tampouco seguir as diretrizes democráticas de participação para o processo decisório destas.

De acordo com o que aqui descrevemos, é notória a relação que se pode fazer com o município de Curuçá, assim como com os milhares de municípios brasileiros, enfraquecidos e empobrecidos, que em sua grande maioria também precisaram passar por desmembramentos, sem que houvesse uma efetivação de condições para que eles realmente se tornassem agentes de desenvolvimento local e, mesmo com relativa autonomia, pouco puderam fazer pelos seus habitantes no sentido de ir ao encontro de suas demandas, não tendo reais condições de efetivar por si sós políticas públicas relevantes.

No caso específico de Curuçá, entre outros problemas, a ausência do apoio estadual e federal para o município, ao longo dos anos, gerou carências, deixou espaço para a insatisfação e motivou as discussões que alimentaram todo o movimento social que se direcionou para a criação da reserva extrativista.

Se no município de Curuçá havia a estrutura jurídica e administrativa para gestar políticas públicas que melhorassem a vida de seus habitantes, não houve estrutura política para a chegada de ações que atendessem aos pescadores em suas demandas, e fizessem uma gestão ambiental eficiente. Mas, contraditoriamente, na Constituição de 1988, o município foi o ente que recebeu a autonomia porque estava mais próximo dos cidadãos, para então agir em favor deles.

O caso específico dessa sobreposição decorre de um federalismo que se deu e continua a acontecer no país em nível artificial, eminentemente formal, segundo a conclusão de

Baggio, com determinada orientação de autonomia municipal que não se concretizou em sua totalidade.

Na disputa dos territórios, em uma total desproporcionalidade de forças, surge, de um lado o ente enfraquecido, que é o município de Curuçá, e do outro a RESEX, um território com todo apoio da União como o ente mais forte em nível de recursos e políticas da federação e que concentra mais poder, tendo maior possibilidade de efetivar suas competências.

Destaca-se aqui que, ao já estabelecido contexto do município, a Reserva Extrativista chega para se sobrepor àquele território, sem que muitos soubessem do que se tratava e começa a movimentar, primeiro de forma lenta, os ajustes para conformar o novo território. Depois, mais rapidamente, em função das políticas públicas, do cadastramento das famílias, e, posteriormente, das entregas das habitações, barcos, apetrechos de pesca, geladeiras, freezers, isopores, bicicletas, máquinas de costura, máquinas de açaí etc.

No acompanhamento do dia a dia do município, nas entrevistas, nas reuniões e na bibliografia, observamos que a falta de condições de igualdades nas disputas entre o município e a RESEX leva a disputa de poder e espaço político para dentro desta, em especial ao seu Conselho Deliberativo, despertando os mais variados jogos de interesse.

A sobreposição movimentou a já acirrada esfera política municipal de Curuçá no período eleitoral de 2008 e poderá continuar a fazê-lo nos próximos pleitos se não acontecer mudanças nos contextos políticos dos territórios. A situação aqui descrita afeta diretamente a gestão do Conselho Deliberativo da RESEX Mãe Grande de Curuçá.

Tais disputas de poder, mesmo que bem disfarçadas, são visíveis e existem em função das carências dos habitantes do município, do atendimento de parte das necessidades, que estão acontecendo através das políticas públicas da RESEX e pelo significado do Conselho

como instituição de grande visibilidade nas esferas governamentais e por ali estarem várias lideranças da pesca e de associações da sociedade civil, da RESEX e do município.

CONSELHO DELIBERATIVO: CONFLITOS E DISPUTA DE PODER

No Conselho Deliberativo da RESEX Mãe Grande, encontram-se várias lideranças que estão à frente de ONGs, representações da sociedade civil e da RESEX, contando ainda com a presença de órgãos públicos das esferas federal, estadual e municipal. Entre essas lideranças, destacam-se o Prefeito e o Vice-Prefeito do município de Curuçá.

O primeiro é o conselheiro titular, que representa a Prefeitura Municipal; o segundo é o conselheiro titular da Paróquia de Nossa Senhora do Rosário. Ambos disputando e reafirmando as suas lideranças.

Observa-se que na Portaria de número 24, de 9 de março de 2006³ do IBAMA, que instituiu o Conselho Deliberativo da RESEX, a Prefeitura Municipal de Curuçá não se configurava como membro, e sim a Secretaria Municipal do Meio Ambiente. Em um momento posterior, no ano de 2009, na gestão do Prefeito atual de Curuçá, a Prefeitura Municipal de Curuçá aparece como membro titular e a Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Curuçá como suplente⁴.

Pouco depois, no ofício circular de nº 014/2010/CR⁵ - 22 de fevereiro de 2010, que faz a convocação do conselho deliberativo da RESEX Mãe Grande, a Prefeitura aparece como titular e suplente, sendo seus representantes os senhores Fernando Alberto Cabral da Cruz (Prefeito) e Almir Cardoso Ribeiro (Procurador da Prefeitura Municipal de Curuçá).

Percebe-se que primeiramente o prefeito poderia indicar como membro o próprio Secretário do Meio Ambiente do município ou outro

assessor, mas chamou para si a representação. O vice-prefeito, sem a possibilidade de representação direta naquele contexto, é chamado pela referida Paróquia, na condição de católico praticante, para fazer a sua representação, recebendo procuração oficial para agir desta forma.

Assistindo às reuniões e realizando as entrevistas, observou-se, que os demais conselheiros das associações da sociedade civil e órgãos municipais tendem para uma ou para outra dessas lideranças, demonstrando tendências e preferências, o que torna aquele espaço altamente disputado pelos dois líderes aqui citados. A RESEX, como território de políticas públicas, já gerou rendimentos políticos e conduziu àqueles dois líderes ao Poder Executivo Municipal, nas eleições de 2008 e ainda poderá produzir muito mais resultados se permanecer aquele padrão de atendimento às necessidades do pescador.

Em acordo pré-eleitoral, os atuais Prefeito e Vice-Prefeito, no momento da formação da chapa para concorrer à Prefeitura, definiram as áreas de atuação e divisão de secretarias, em especial as de Pesca, Agricultura e Meio Ambiente - mais intimamente ligadas ao Conselho Deliberativo.

A dissensão entre ambos, em momento posterior às eleições, deu-se pelo não cumprimento do acordo, fazendo com que o Vice-Prefeito criasse em sua própria casa um gabinete, de onde conduz seu trabalho e orienta as ações para a RESEX Mãe Grande.

Podemos concluir que o acordo político tornara-se inviável em um município fraco e descapitalizado. A presença da Reserva e de seu órgão administrativo, o Conselho, apresenta uma possibilidade de suprimento de demandas, através do apoio do governo federal, o que lhe garante dentre outras coisas o suporte financeiro.

³ Ver CHAVES, 2011, p.157 - ANEXOS

⁴ Ver quadro de órgãos/entidades e representantes. In Chaves, 2011, p. 120 a 122.

⁵ Ver CHAVES, 2011, p.157 - ANEXOS

A cessão dessas três secretarias isolaria a autoridade municipal de sua participação nas reuniões do Conselho. Delineado esse cenário, o acordo é desfeito e o prefeito assume a representação do município. Isolado, o Vice Prefeito, consegue integrar o conselho através da representação da Paróquia de Nossa Senhora do Rosário, numa clara tentativa de contornar politicamente a situação.

Fora do lócus oficial do Conselho, entre o cotidiano do município e o da RESEX e principalmente durante as assembleias, as duas forças atuam com suas presenças fortes e seguem a disputar aquele espaço político, pois dali há grandes chances de sair o próximo Prefeito do município de Curuçá.

A criação de reservas extrativistas, cada vez mais comuns na região Amazônica, implica problemas muito sérios para além da questão ambiental, ligados em especial à estrutura de poder local e à gestão do território.

A criação da reserva, como um território da ação pública, faz com que as comunidades da área, em especial as ligadas à figura do pescador, sejam atendidas por uma série de políticas públicas que vão desde as habitações aos apetrechos de pesca; bicicletas; geladeiras; máquinas de açaí; de costura; motor de popa e projetos coletivos como abertura de estradas, saneamento e trapiches. Estas constituem a real representação da reserva para a maioria da população do município, já que a ideia da preservação ambiental não se estabeleceu de maneira convincente e efetiva.

Essas políticas, dentre outras tantas, incidiram sobre uma região esquecida pelas políticas de desenvolvimento, com enormes carências que o município não foi capaz de solucionar. Como ente político mais próximo da população, não dispõe de recursos e possibilidades para solucionar efetivamente as demandas de seus habitantes, o que leva esta esfera de poder a transferir seu espaço político para dentro da Reserva, em especial ao seu Conselho Gestor.

A grande importância e visibilidade do

Conselho Deliberativo na dinâmica do município, pela presença de lideranças da sociedade civil, órgãos públicos das variadas esferas e com possibilidade de atendimento de demandas ligadas à RESEX Marinha, especificamente ao pescador, faz com que um espaço público destinado a discutir a gestão da reserva se torne um lugar altamente disputado pelos líderes locais, transferindo a disputa política da administração municipal para o Conselho da RESEX.

Setores sociais ligados à fundação da RESEX Mãe Grande queixam-se desse problema, alegando que o espaço da reserva não se constitui como lugar para a resolução dos problemas sociais e econômicos do município. Seu papel estaria em auxiliar esse processo, mas não em sua solução, como podemos observar na fala do conselheiro da Paróquia, senhor Jorge Luis Macedo da Rocha:

[...] A reserva não veio para resolver os problemas socioambientais do município, veio para contribuir neste processo [...]. Órgãos públicos municipais estão transferindo essa responsabilidade para a reserva [...] não podemos assumir o que não é nosso, a população começou a entender a reserva como o principal agente de resolução de problemas [...] não temos estrutura para trabalhar isto a contento.

Mesmo com as alegações acima, percebe-se que muito pouco resta ao poder público municipal, na figura do prefeito de Curuçá, detentor do cargo político mais importante em um município pobre, com baixíssimo índice de desenvolvimento, que não consegue atender nem as necessidades básicas de saúde, educação, saneamento, entre outras, em função de tão poucas verbas que dispõe para a solução de problemas históricos.

A ida do poder municipal para o Conselho pode representar uma tentativa de sobrevivência no cenário político daqueles territórios sobrepostos e um ensaio para se manter inserido em um espaço que possa lhe render outros re-

sultados positivos em pleitos eleitorais futuros. A sua ausência naquele espaço poderia levar, como representante maior de um município esvaziado de políticas públicas, ao isolamento e a um provável ostracismo.

A descrição do problema da sobreposição dos territórios da RESEX Mãe Grande e do município de Curuçá, se continuar no mesmo modelo hoje vigente, tende a um quadro de permanência dos conflitos entre a RESEX e o poder municipal.

Mesmo que haja mudança de atores, há poucas possibilidades de redução do problema, que se origina como consequência de um federalismo que não se concretizou efetivamente no país e de um municipalismo que alcançou pouquíssimos resultados, além da estrutura formal e legal.

A elevação de categoria ao município, ocorrida na Constituição de 1988, pouco adiantou sem o aporte de verbas e estruturas democráticas que se coadunassem com os resultados desejados. As consequências são pequenas margens de manobra dos Prefeitos, principalmente dos de menor tamanho e renda, como o município de Curuçá, precisando ir constantemente à capital federal pedir mais verbas e na necessidade dos habitantes virem até Belém conseguir consultas médicas, tratamento de saúde, escola, trabalho, dentre outras situações.

Ainda no tocante ao Conselho é evidente o problema relacionado à participação dos conselheiros nos debates, já que a falta de informações de muitos membros impede a participação efetiva na tomada de decisão. Outro fator é a participação de funcionários públicos designados impositivamente, sem pré-requisitos, o que dificulta a contribuição destes nas discussões de maneira relevante, entre outros aspectos.

A ideia de que os Conselhos se encontrariam totalmente voltados para um ideal de neutralidade, de uma gestão pública isenta de jogos de poder, direcionada para os interesses maiores da sociedade em um contexto em que

todos possuam igualdade de condições, vai mostrando assim suas dificuldades e fragilidades, ainda não alcançando os resultados esperados.

O Conselho espelha as próprias dificuldades existentes na sociedade, a partir da dinâmica do poder local. Desta forma, evidencia-se a necessidade de não se pensar somente na ampliação da gestão por conselho, mas de criar condições para que esta realmente se efetive de forma democrática.

Reconhecemos no entanto a importância de instrumentos como esse para a democracia, principalmente em regiões marcadas pela falta de participação popular nos processos decisórios, através da inclusão de segmentos como os pescadores, marisqueiras, caranguejeiras etc. Em contextos em que ainda há o predomínio de uma cultura de obediência, a gestão por conselho constitui-se como uma importante forma de aprendizagem democrática.

É um modelo recente que necessita de amadurecimento e do aprofundamento de estudos que possam auxiliar na ampliação de seu caráter democrático e observação de resultados. Seu crescimento depende do desenvolvimento de uma participação mais ativa de seus membros e de uma representação efetiva dos setores a que pertençam, visando acima de tudo ao desenvolvimento social e ambiental da RESEX.

O problema, tal qual se apresenta, não possui fácil solução. Em um primeiro momento, envolve uma difícil e demorada reforma no sistema do federalismo na tentativa de amenizar a situação de pobreza e o isolamento dos pequenos municípios brasileiros, em especial na região Amazônica.

Em segundo lugar, mediante a dificuldade de solucionar o problema do Federalismo, acreditamos que exista a necessidade de uma reforma jurídica e institucional nos conselhos desse tipo de Reserva, permitindo que esta possa conviver de forma mais eficiente com a inserção de interesses outros que adentram esse espaço que não a sua própria gestão, para que predomine a ação coletiva em detrimento das

⁶ Entrevista realizada no município de Curuçá em março de 2010.

ações e dos discursos políticos individuais.

E como não existirá blindagem que impeça a entrada de jogos políticos na Reserva, em especial na realidade apresentada, é necessário que o conselho encontre mecanismos de, dentro desta realidade, manter-se atuante na resolução dos problemas da RESEX Marinha Mãe Grande de Curuçá, tanto os de caráter ambiental, como os de defesa e representatividade das comunidades locais.

REFERÊNCIAS

BAGGIO, Roberta Camineiro. **Federalismo no Contexto da Nova Ordem Global**. Curitiba: Juruá Editora. 2006.

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Decretos e Leis. **Decreto nº 4.340**, de 22 de agosto de 2002. Regulamenta artigos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 23.08.2002. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/l9610.htm>>. Acesso em: 12 jan. 2009.

CAMPOS, Flávio de; MIRANDA, Renan Garcia.

A escrita da história. São Paulo: Escala Educacional, 2005.

CHAVES, Aloma T. P. de Vasconcelos. **Gestão Pública e Participação**: uma análise do Conselho Deliberativo da Reserva Extrativista Mãe Grande de Curuçá. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia (PPGEDAM). Núcleo de Meio Ambiente (NUMA) da Universidade Federal do Pará (UFPA). Belém, 2011, págs 168.

ROCHA, Jorge Luis Macedo (org). Coletânea Histórica da Reserva Extrativista “Mãe Grande de Curuçá”. Curuçá, 2007.

ROCHA, Jorge Luis Macedo (org). Regimento In-

terno do Conselho da Reserva Extrativista Mãe Grande de Curuçá. (MMA/IBAMA/ Superintendência do Estado do Pará, Curuçá, 2006.

DIAS, Reinaldo. **Ciência política**. São Paulo: Atlas, 2008.

EMATER. Relatório da Gestão Participativa na Reserva Extrativista Mãe Grande de Curuçá. Curuçá, 2007.

FAUSTO, Bóris. **A revolução de 1930**: historiografia e história. São Paulo: Brasiliense, 1972.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. São Paulo: editora, 2009.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. São Paulo: Alfa-Omega, 1975.

PEDRO, Antonio; LIMA, Lizânias de Souza; CARVALHO, Yone de. **História do mundo ocidental**. São Paulo: FTD, 2005.

SANTOS Jr., Orlando Alves dos. **Dilemas e desafios da governança democrática**. São Paulo: Instituto Pólis, 2000.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo 2000**. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/>. Acesso em 20 de maio de 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. (2007). Acesso em 20 de maio de 2010 Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/>. Acesso em 14 de junho de 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS (IBAMA). CNPT - **Conservação do Homem ou dos Recursos Naturais?** (2009). Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/resex/cnpt.htm>>. Acesso em: 13 jan. 2009.

INSTITUTO CHICO MENDES (ICMBIO). **Institucional**. Disponível em: <www.icmbio.gov.br>. Acesso em: 12 mai. 2009.

INSTITUTO SÓCIO-AMBIENTAL. **Documentos na íntegra**. Disponível em: www.socioambiental.org.br/uc/3469/gestao>. Acesso em: 12 mai. 2009.

Gestão da Qualidade na Educação Básica

Quality Management in Basic Education

Lia Machado Fiuza Fialho

Professora da Universidade Federal do Ceará. Doutoranda em Educação Brasileira. Endereço: Rua Aluísio Soriano Aderaldo, nº 50, Ap 1402, Cocó, CEP 60192-330, Fortaleza-CE, Brasil.

Email: lia_fialho@yahoo.com.br

RESUMO

A introdução da expressão “Gestão da Qualidade” (GQ) no âmbito educacional se deu quando a crítica ao caráter autoritário e conservador da administração implantado pela ditadura e absorvido pela escola foi sendo problematizado. O objetivo do trabalho é analisar o processo de implantação da GQ em uma instituição educativa. Foram investigadas as ações desenvolvidas pela escola visando à GQ, ao longo de dois anos (2008-2010), salientando seu propósito, possíveis benefícios, problemas, dificuldades e conquistas. A metodologia adotada possibilitou uma abordagem qualitativa do campo (MINAYO, 2003), uma vez que se adotaram como procedimentos de investigação questionários, entrevistas e diário de campo. As respostas das perguntas dos questionários e das entrevistas foram processadas mediante “Análise de Conteúdo” (BARDIN, 2004). Emergiram quatro categorias, cada uma com duas subcategorias: 1- objetivos, melhoria na comunicação entre a comunidade escolar e aperfeiçoamento do serviço prestado; 2- melhorias, comunicação e envolvimento e otimização do trabalho; 3- dificuldades, resistência à mudança e falta de entrosamento dos professores; e 4- avaliação, desafio positivo e processo contínuo. Constatou-se viabilidade na implantação do sistema de GQ na escola, pois promove um processo descentralizado das tomadas de decisões e assegura melhoria na comunicação em toda a comunidade escolar.

Palavras-chave: Gestão da Qualidade. Escola. Educação. Administração.

ABSTRACT

The introduction of the expression “Management Quality” (MQ) to the educational scope happened when the criticism at the authoritarian and conservative characteristic of the administration implanted by the dictatorship and absorbed by schools was been problematized. The aim of this article is to analyze the implementation process of the MQ to an educational institution. Actions developed by a school towards MQ were investigated for two years (2008-2010), highlighting its purpose, possible benefits, problems, difficulties and accomplishments. The adopted methodology enabled a qualitative field approach (MINAYO, 2003), once it was adopted as investigation procedures questionnaires, interviews and field journal. The questionnaires and interviews answers were processed through “Content analysis” (BARDIN, 2004). Four categories emerged, with two subcategories each: 1- purposes, school community communication improvement, and provided service enhancement; 2- improvements, communication and engagement, and work optimization; 3- difficulties, change resistance and lack of teachers' empathy; 4- evaluation, positive challenge and continuous process. The viability of the implementation of the MQ system to schools has been verified, once it promotes decentralized decision making process and it assures communication improvement among the whole school community.

Keywords: Quality management. School. Education. Administration.

INTRODUÇÃO

Os termos gestão, gestão democrática, gestão participativa e gestão da qualidade têm sido empregados corriqueiramente, na linguagem usual, repletos de imprecisões e subjetividades, inclusive sendo utilizados como sinônimos ou como designadores de situações diversas. Apesar de não haver consenso, existe razoável concordância acerca de o construto gestão significar a “nova visão” sobre a administração de uma realidade, envolvendo conceitos a respeito da gestão coletiva, democrática e dialogada (CURY, 2002; FREITAS, 2007; DOURADO, 2007).

Segundo Cury (1997), o sentido etimológico do termo gestão vem de “gentio”, que por sua vez advém de “gerere” (trazer em, produzir). Assim, “gestão configura-se o ato de administrar um bem fora-de-si (alheio) e também algo que traz em si porque nele está contido. E o conteúdo deste é a própria capacidade de participação, sinal maior da democracia” (p. 27).

Os debates acerca dessa temática foram enfatizados a partir de meados da década de 1970, pois reacendia um contexto marcado pela reabertura política, após duas décadas de ditadura militar, em que a sociedade civil brasileira, através de movimentos político-sociais, ansiava pelos princípios democráticos norteadores das relações e práticas sociais. Luce e Medeiros (2006) relatam que, ao longo da década de 1970 e início de 1980, as lutas das classes trabalhadoras em prol do direito à escola pública, bem como os movimentos dos professores e de toda a sociedade civil pelo retorno à institucionalidade democrática, revestiram de novos predicativos o campo da gestão da educação: os princípios democráticos.

De acordo com Warde (1992), foi no decorrer da década de 1980 que se aprofundou o processo de democratização política da sociedade brasileira e aumentou a pressão para que o diretor escolar revelasse sua face de educa-

dor e mediador das tomadas de decisões, inclusive questionando a direção da escola por um só indivíduo, de maneira autoritária. Ao longo desse processo, foi ganhando força a proposta de direção colegiada, ou gestão participativa, formada por todos os membros envolvidos no processo educativo.

Estudiosos como Krawczyk (1999), Libâneo (2004, 2005), Brzezinski (2008) afirmam que, nos últimos 15 anos, a discussão educacional no continente latino-americano sofre deslocamentos importantes na direção do reforço à educação básica e, em especial, à sua qualidade. As razões disso devem ser buscadas dentro da própria evolução dos sistemas de educação, nas novas exigências do mercado, que se apresentaram em outras tendências relativas especialmente à gestão escolar e às medidas para assegurar a qualidade do ensino (SHIROMA, 2002). Analisar a administração da educação desenvolvida na escola implica refletir sobre as políticas de educação. Isto porque

há uma ligação muito forte entre elas, pois a gestão transforma metas e objetivos educacionais em ações, dando concretude às direções traçadas pelas políticas (BORDIGNON e GRACINDO, 2004, p.147).

A gestão, se entendida como processo político-administrativo contextualizado, coloca-nos diante do desafio de compreender que é a sociedade quem define os objetivos e metas educacionais e estas podem variar de acordo com a necessidade social do mercado produtivo.

A introdução da expressão “gestão da qualidade” no âmbito educacional se deu justamente quando o caráter autoritário e conservador da administração - implantado pela ditadura e absorvido pela escola - foi sendo problematizado. A partir dos anos de 1970-80, com a ascensão da luta social pela democratização do ensino e da escola, buscou-se desvincular a administração escolar de sua dimensão técnica, imbuída de características como co-

mando e controle tecnocrático, dando lugar a uma gestão educacional compromissada com a transformação social e a democratização da tomada de decisões que possibilitasse, através do diálogo, o envolvimento coletivo para articular reflexões e ações compartilhadas em prol da educação com maior qualidade (ROSAR, 1999).

Diante desse cenário, emerge a necessidade de refletir a respeito da denominação Gestão da Qualidade (GQ) e as implicações da implantação dessa mudança administrativa nas práticas de organização e planejamento de ações comprometidas com a democratização da gestão da escola. Assim, frente a essas questões, o presente estudo discute a função e o papel do gestor escolar com base nas novas concepções de GQ na escola, inerente à gestão democrática da educação. Essas concepções procuram promover certa flexibilidade e descentralização no âmbito escolar. Buscam, portanto, incentivar maior participação do coletivo no intuito de alcançar a melhoria do funcionamento institucional e consecutivamente de toda a educação escolar.

O objetivo deste trabalho é analisar o processo de implantação da GQ em uma instituição educativa, salientando as nuances relevantes que fomentaram a realização dessa proposta. Para contemplar esse estudo, foram investigadas as ações desenvolvidas pela escola visando à GQ, ao longo de dois anos, evidenciando seu propósito, possíveis benefícios, dificuldades e conquistas.

Uma educação de qualidade não pode ser obtida com sistemas educacionais envoltos em burocracias lentas e centralizadoras, preocupados excessivamente com normas e regulamentos e com uma estrutura hierárquica que não lhes confere agilidade na solução de problemas (PALADINI, 1990). Escolas bem dirigidas e organizadas são mais eficazes na conquista de seus objetivos, que se concentram, resumidamente, em formar cidadãos críticos e atuantes, bem preparados para dar continuidade aos estudos e capazes de obterem sucesso no mercado de

trabalho. Posto isso, justifica-se a implantação desse sistema de GQ que visa à excelência da prestação do serviço de ensino.

Paladini (2004) entende que a importância da qualidade é decorrente do objetivo básico de uma organização: sobreviver. No atual cenário, em que muitos colégios públicos e privados estão surgindo para atender a demanda do mercado, a preocupação em oferecer um serviço de qualidade deve ser concebida como pilar fundamental. Afinal, já não se admite mais a ideia de que os diretores são os únicos responsáveis pela sobrevivência e pelo sucesso de suas organizações, pois na GQ as tomadas de decisões, concretizadas em ideias e ações, são compartilhadas por representantes de todas as instâncias constituintes da escola.

Chama-se de liderança a visão, a integridade que inspira o trabalho conjuntamente para atingir metas coletivas.

A liderança eficaz é identificada como a capacidade de influenciar positivamente os grupos e de inspirá-los a se unirem em ações comuns coordenadas (CHIAVENATO, 1994, p. 17).

Os bons líderes são aqueles que reduzem as incertezas e estimulam a cooperação e o trabalho em conjunto para tomada de decisões acertadas.

O líder eficaz deverá agir adequadamente em diferentes momentos, trabalhando de forma competente, para facilitar a resolução de problemas, de forma coletiva com seu grupo. Para isso, identificar as habilidades de cada indivíduo, delegando autoridade com a finalidade de construir equipes participativas, torna-se muito importante. Assim, configura-se imprescindível incentivar a participação de coordenadores, professores, funcionários, pais e alunos no planejamento de ações que vão ajudar o desenvolvimento da escola e também auxiliar no processo de tomada de decisão (PAULA; SCHNECKENBERG, 2008).

Vale mencionar que as atuais políticas de

descentralização estimulam a revisão do ato administrativo na escola para adequá-lo aos novos conhecimentos científicos e tecnológicos e mantê-lo sensível aos problemas da sociedade contemporânea. Vinculado a isso, propõe-se, também, uma renovação metodológica e o fortalecimento das relações da escola com seu meio social imediato.

Ao tratar da GQ na escola, não se concebe apenas uma determinada organização detentora da racionalização do trabalho escolar para alcançar supostos resultados, uma produção institucional da escola guiada por um líder autoritário (PARO, 1997). Idealiza-se, em oposição, uma renovação dos dispositivos de controle que garantam níveis mais altos de governabilidade, que assegurem às relações de cooperação trabalho em equipe, confiança e legitimidade das decisões com comprometimento e envolvimento coletivo (KRAWCZYK, 1999).

METODOLOGIA

A metodologia adotada na investigação possibilitou uma abordagem qualitativa do campo de estudo (MINAYO, 2003), uma vez que se adotaram, como procedimentos de investigação, o estudo bibliográfico acerca da temática, questionários, entrevistas e o diário de campo, permitindo observar e analisar minuciosamente a implantação da Gestão da Qualidade na instituição educacional pesquisada. Além disso, ouviram-se as percepções não apenas dos diretores, mas de todos os membros envolvidos com a escola: coordenadores, professores, demais funcionários, pais e alunos. Não se pode olvidar que, de acordo com André e Lüdke (1986, p. 03), “como atividade humana e social, a pesquisa traz consigo, inevitavelmente, a carga de valores, preferências, interesses e princípios que orientam o pesquisador”.

Minayo (2005, p. 27), quanto à abordagem qualitativa, confirma a ideia supracitada relatando:

Embora apresentadas de várias formas, as abordagens qualitativas têm características comuns. Em primeiro lugar, referem-se à necessidade de levar em conta a participação e as percepções dos sujeitos envolvidos na criação e na implementação dos programas sociais. Em segundo lugar, consideram as relações e as percepções como parte fundamental dos eixos e limites das ações.

No tocante ao critério de classificação proposto por Vergara (2003), a presente pesquisa pode ser classificada, quanto aos fins, como estudo de caso, uma vez que fica circunscrita à análise dos canais participativos introduzidos pelos membros formadores da escola pesquisada, como instituição de ensino, no período de 2008 a 2010.

O colégio particular é de médio porte e atende a clientela de classe econômica considerada média, que geralmente reside nos bairros próximos à instituição. Com mais de vinte e cinco anos de funcionamento, o Colégio Irmã Maria Montenegro situa-se na Avenida Washington Soares, nº. 2400, no bairro Edson Queiroz, na cidade de Fortaleza, do Ceará.

Para o desenvolvimento do estudo, optou-se por um colégio da rede privada pelo fato de não haver sido encontrada escola pública que adotasse a implantação da proposta da gestão de qualidade, além de apresentar abertura necessária e adequada ao desenvolvimento da pesquisa, possibilitando sua realização.

O estudo teve início com a pesquisa bibliográfica de livros, teses, dissertações e artigos publicados em revistas ou periódicos que tratassem da temática. De posse dos trabalhos previamente desenvolvidos, procedeu-se à seleção de produções científicas relevantes, de modo a fundamentar claramente o conceito de gestão de qualidade, a assegurar que a instituição investigada realmente implantava a proposta em estudo e a garantir o ineditismo da pesquisa.

Colaboraram com o estudo 100% dos integrantes: núcleo gestor, professoras polivalentes

tes, funcionários auxiliares, assistentes de secretaria e mecanografia, bem como percentual representativo de pais e alunos.

Os instrumentos de coleta de dados utilizados foram: diário de campo, no qual se anotavam observações pertinentes a respeito da instituição e relatos informais dos envolvidos no estudo; entrevistas não estruturadas, para sondar as percepções da comunidade escolar acerca da GQ; e questionário, constituído de oito perguntas subjetivas, que visavam a adquirir informações acerca da implantação da proposta da GQ na escola, bem como possíveis problemas e vantagens ocasionados com o novo método de gestão.

As entrevistas foram realizadas oralmente com professores, pais, alunos e funcionários, permitindo uma conversa direcionada ao objetivo da pesquisa e a configuração de uma forma de interação singular entre a pesquisadora e os interlocutores (CHIZZOTTI, 1991). Esse procedimento possibilitou a obtenção de um apanhado de depoimentos e informações relevantes em clima amistoso. Pois, “mais do que verdades e fatos, se constrói um rico material sobre versões, opiniões, descrições peculiares, criadas na interação de dois interlocutores, ou seja, nos interstícios de uma relação, em uma interview do pesquisador e seu entrevistado” (DESLANDES, 2005, p. 170).

As perguntas dos questionários foram lidas pela pesquisadora uma a uma, explicitando o objetivo do instrumento e esclarecendo qualquer dúvida que emergisse ao longo da explicação. Foram respondidas, individualmente, por todo o núcleo gestor de próprio punho. Como descreve Martins e Theóphilo:

O questionário é um importante e popular instrumento de coleta de dados para uma pesquisa social. Trata-se de um conjunto ordenado e consistente de perguntas a respeito de variáveis e situações que se deseja medir ou descrever. O questionário é encaminhado para potenciais informantes, selecionados previamente, tendo que ser respondido por escrito

e, geralmente, sem a presença do pesquisador (2007, p. 90).

As respostas às perguntas abertas do questionário, bem como as das entrevistas, foram processadas mediante “Análise de Conteúdo”, segundo Bardin (1977, 2004), para a identificação dos temas principais. O referido autor explica que

classificar os elementos em categorias impõe investigação do que cada um deles tem em comum com os outros. O que vai permitir o seu agrupamento é a parte comum existente entre eles. A categorização é comum em nossa vida (BARDIN, 2004, p. 118).

Logo, a análise de conteúdo é um conjunto de técnicas de análise de comunicação que visa a obter, mediante procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores que permitam inferências de conhecimentos relativos às condições de produção e recepção destas mensagens.

De acordo com esse referencial, os dados foram estruturados de maneira organizada para viabilizar um exame mais consistente, sem perder a visão do todo, possibilitando conclusões baseadas na subjetividade de cada membro investigado. Nesse sentido, as respostas das entrevistas foram assim agrupadas: 1º) Dividiram-se as respostas em dois grandes grupos: as dos funcionários e as dos pais e alunos; 2º) Agruparam-se as respostas que se assemelhavam bastante, mesmo não sendo iguais; 3º) Juntaram-se todas as respostas iguais; 4º) Agruparam-se, finalmente, as respostas em categorias definidas pela frequência com que apareciam.

As respostas dos questionários foram agrupadas de forma diferente daquelas colhidas pela entrevista, pois o número era pequeno e não houve respostas iguais. Assim, foram agrupadas primeiramente as respostas semelhantes e, em seguida, formularam-se categorias e subcategorias baseadas em objetivo, melhorias, dificuldades e avaliação da GQ.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Diferentemente da maior parte das instituições de ensino presentes no Estado, a partir da observação, pode-se perceber que a escola possui boa infraestrutura física. Conta com laboratório de informática atualizado; biblioteca com variedades de livros e acessível às crianças e funcionários; secretaria; coordenação; classes e direção com salas específicas, amplas, limpas, espaçosas, organizadas e climatizadas; além de quadra poliesportiva; área de lazer com pátio e parquinhos; bebedouros; banheiros coletivos em quantidade suficiente e limpos, dentre outros. A propósito, a instituição de ensino possui uma infraestrutura privilegiada.

O Colégio funciona em dois turnos (manhã e tarde). A maioria dos funcionários - diretores, coordenadores, secretários, auxiliares, técnicos-administrativos, serventes, porteiros, dentre outros - cumpre carga horária de oito horas diárias. Excluem-se apenas os professores contratados, que atuam no sistema de hora/aula ou os polivalentes, que trabalham apenas um expediente. Constatou-se também um clima cordial entre os funcionários, que colaboravam entre si constantemente, tratando-se com respeito e frequentes brincadeiras amistosas.

Para a implantação da GQ na escola, o núcleo gestor optou por tomar como referencial teórico, para fundamentação dessa proposta, os seguintes livros publicados por Cosete Ramos: *Excelência na educação: a escola de qualidade total*, 1992; *Pedagogia da qualidade total*, 1994; e *Sala de aula da qualidade total*, 1995. Tal escolha deu-se pelo fato desse núcleo considerar que a autora utiliza uma linguagem clara e acessível, bem como apresenta uma metodologia prática. Em adição a Ramos, foi dada ênfase aos escritos de Deming (1990) e pesquisados outros autores que tratam da temática.

Algumas ideias tratadas por Deming foram debatidas e analisadas, inclusive pelo fato de o autor ter motivado os estudos de Ramos. As principais são: 1- Melhorar a qualidade, pois

quanto maior a qualidade, menores os custos; 2- Buscar a qualidade a cada passo do processo e não através de uma inspeção final; 3- Perseguir firmemente os propósitos da empresa, gerando mais segurança e motivação; 4- Preferir o trabalho em equipe ao individual; 5- Produzir melhor. Se não se sentirem coagidas a alcançar metas, as pessoas podem produzir melhor; 6- Contratar líderes. Em vez de chefes, precisa-se de líderes; 7- Quebrar barreiras entre os escalões hierárquicos. Posteriormente, foram empregados os quatorze pontos do método desse autor, que resumidamente visam a: adotar a filosofia da qualidade, manter constância de propósitos, avaliar o processo, buscar melhoria constante e treinamento em serviço, adotar liderança afastando o medo, eliminar barreiras e proporcionar comunicação produtiva, abandonar contas numéricas, e procurar educação e aperfeiçoamento constante das ações para transformação. Finalmente, aplicaram-se as diretrizes e as dimensões de um programa de qualidade sugeridas por Ramos. Parceria entre os membros na construção do colégio foi elaborada, propiciando meios para oportunizar a pedagogia e a sala de aula da qualidade total, bem como desenvolver a GQ na escola, visando à excelência na educação.

Os participantes que responderam os questionários foram todos os componentes do núcleo gestor. Foram selecionados pelo fato de terem vivenciado a oportunidade de observar, com mais critério, a GQ, tanto nos aspectos gerais quanto nos específicos, desde a sua implantação até o seu desenvolvimento, frequentando reuniões periódicas para debates sobre a temática. Esse núcleo estava preparado e disponível para prestar informações acerca da GQ na escola.

Os questionados, seis ao todo, possuíam as seguintes funções: diretores, coordenadores e psicóloga. Esta última era responsável pelo gerenciamento da ideia da implantação da gestão da qualidade na escola (ver Quadro 1).

Função	Tempo de serviço
Diretor financeiro	26 anos
Diretora pedagógica	26 anos
Coordenadora pedagógica	12 anos
Coordenador pedagógico	10 anos
Coordenadora administrativa	02 anos
Psicóloga	02 anos

Quadro 1. Integrantes do núcleo gestor
Fonte: Questionário

Unindo informações dos diários de campo, observações e conversas informais, percebeu-se que os integrantes do núcleo gestor foram os principais membros envolvidos com a proposta da GQ. Assim, sua idealização e implantação partiram da “alta cúpula” para posteriormente ser disseminada para o restante da equipe que compõe a comunidade escolar. Entretanto, configura-se interessante citar o comentário do diretor administrativo quando relata:

É difícil mensurar a importância e muito mais difícil classificar como principais e secundários, essenciais e fundamentais os membros numa gestão de qualidade. Eu diria: não se faz qualidade total numa área de serviço tão complexa sem o comprometimento de todos.

Constatou-se que, ainda que a direção da escola vivenciasse uma busca constante pela qualidade do serviço prestado, a GQ na instituição iniciou-se em agosto de 2008, completando dois anos de execução e aperfeiçoamento da proposta em meados de 2010. Observou-se, também, que o único custo fixo para implantação da GQ foi a contratação de uma profissional para exercer o trabalho de psicóloga organizacional. Os demais gastos eram variáveis de acordo com cada projeto e previamente men-

surados e avaliados mediante as possibilidades financeiras da instituição.

O início da implantação da GQ deveu-se à necessidade, exposta pela administração, de mudanças visando ao aperfeiçoamento contínuo, pois o crescimento da instituição exigia formalização. Então, após a tomada de decisão em adotar essa proposta o núcleo gestor passou a desenvolver encontros semanais para estudo da temática, bem como análise e debate sobre sua implantação.

No primeiro momento, o colégio realizou pesquisas de satisfação com toda a comunidade escolar e pontuou os aspectos que mais provocavam insatisfações. Em seguida, desenvolveram-se projetos pensados coletivamente com ações, custos, duração e metas pré-estabelecidas, que, após executados, eram avaliados e aperfeiçoados.

Com base nos questionários, formularam-se quatro categorias: objetivos, melhorias, dificuldades e avaliação. Para cada emergiram duas subcategorias (ver Quadro 2).

CATEGORIAS	SUBCATEGORIAS
1. Objetivo	1.1. Melhoria na comunicação 1.2. Aperfeiçoamento do serviço prestado
2. Melhorias	2.1. Comunicação e envolvimento 2.2. Otimização do trabalho
3. Dificuldades	3.1. Resistência à mudança 3.2. Falta de entrosamento dos professores
4. Avaliação	4.1. Desafio positivo 4.2. Processo contínuo

Quadro 2. Categorias da gestão da qualidade.
Fonte: Questionário

Os questionários apresentaram duas subcategorias acerca do objetivo da implantação da GQ: 1 - Melhoria na comunicação entre a comunidade escolar; e 2 - Aperfeiçoamento do

serviço prestado. A primeira visava a promover maior coesão entre as ações, buscando evitar falha proveniente de má comunicação e atender as necessidades dos envolvidos no processo educativo, gerando maior satisfação de alunos, pais e funcionários. A segunda subcategoria idealizava melhorar todo o serviço fornecido pela instituição, aperfeiçoando o ensino-aprendizagem, o trabalho de secretaria e coordenação, dentre outros, gerando maior agilidade, qualidade e satisfação do público atendido.

No tocante às melhorias identificadas com a implantação da GQ, as subcategorias foram: 1- Comunicação e envolvimento; e 2- Otimização do trabalho. Logo, percebe-se que a maior conquista para a instituição, com a implantação da proposta, foi aperfeiçoar a comunicação entre todos os envolvidos no processo educativo, gerando com isso maior envolvimento dos pais, alunos e funcionários. Também se destaca a melhoria do trabalho prestado, propiciado pela boa comunicação e pelo treinamento em serviço, o que acarretou maior satisfação dos anseios de pais e alunos. A afirmação da coordenadora administrativa enfatiza essa qualidade quando declara: “A escola ficou mais dinâmica, os profissionais mais comprometidos. Melhorou a comunicação”.

Em relação às principais dificuldades encontradas, as subcategorias foram: 1 - Resistência à mudança; e 2 - Falta de entrosamento dos professores. Discutindo esses resultados, pôde-se perceber que logo no início os funcionários da instituição não demonstraram abertura para execução da proposta, tampouco entusiasmo. Pareciam temerosos e apresentavam claramente o desejo de continuar fazendo tudo da mesma maneira a que estavam acostumados. Entretanto, após os estudos e demonstrada a flexibilidade e a capacidade de gestão através da liderança dialogada, essa perspectiva de resistência foi cedendo lugar a um trabalho mais engajado, comprometido e eficaz. O mais difícil

foi conseguir articular os profissionais que trabalhavam por hora/aula, pois possuíam outros compromissos e muitas vezes não desfrutavam de tempo suficiente na escola para discutir, estudar e se envolver com a proposta da GQ.

Quanto à avaliação da implantação da proposta da GQ na escola, as subcategorias foram: 1- Desafio positivo; e 2- Processo contínuo. Todos os membros avaliaram a GQ como um desafio positivo para a instituição porque acarretou benefícios em todas as instâncias. Contudo, pontuaram que a busca pela qualidade não cessa, pois se configura um processo contínuo e a cada dia se percebe uma nova possibilidade de maior crescimento. A diretora financeira relata que: “A avaliação desse processo trouxe um saldo positivo para nossa escola. Todas as nossas ações são planejadas, estipuladas metas e prazos, custos e responsáveis, otimizando assim todo o nosso trabalho. Estamos em processo de constante avaliação e melhoria”.

Os outros membros (professores, pais, alunos e demais funcionários) foram escolhidos para responder à entrevista porque representam importantes constituintes da comunidade escolar e não possuíam conhecimento suficiente para responder ao questionário.

Optou-se por separar o resultado das entrevistas não estruturadas em dois grandes grupos: as respostas fornecidas pelos funcionários e aquelas concedidas pelos pais e alunos. Apesar da semelhança entre as respostas, configurava-se interessante observar a visão dos envolvidos profissionalmente com a proposta da GQ e a percepção dos alunos e pais, que podem ser considerados usuários dos serviços prestados.

As categorias associadas às respostas dos funcionários do colégio foram: 1- Melhoria considerável; e 2- Pequena melhoria. Já as categorias que emergiram das respostas dos pais e alunos foram: 1- Desconhecimento da GQ; e

2- Melhora sutil (ver Quadro 3).

Funcionários	Pais e alunos
1) Melhoria considerável	1) Desconhecimento da GQ
2) Pequena melhoria	2) Melhora sutil

Quadro 3. Categorias relacionadas à entrevista.
Fonte: Entrevista não estruturada

As entrevistas possibilitaram perceber que os funcionários da escola possuíam conhecimento acerca da GQ e que a satisfação com a implantação da proposta variava entre os setores de serviço da instituição. Os funcionários da limpeza e da secretaria, bem como as professoras do ensino infantil e fundamental I, afirmavam que o trabalho estava mais organizado e eficiente, considerando uma melhoria considerável. Já os professores do ensino fundamental II e médio demonstraram pouco envolvimento e observaram pequenas mudanças. Esses resultados conferem com os relatos dos gestores, que pontuaram como uma das dificuldades do processo o envolvimento dos professores que trabalham por hora/aula.

Quando se trata das respostas dos pais e alunos, percebe-se que muitos pais declaram desconhecimento da proposta, e outros poucos comentam acerca de alguma mudança, mas não a julgam causadora de melhoria substancial, apenas sutil. Esses dados provavelmente decorrem do fato de alguns pais não acompanharem de perto o processo educativo de seus filhos e de a instituição, possivelmente, não ter desenvolvido ações efetivas de envolvimento desses membros. A maioria dos alunos relata mudança sutil, pois perceberam que a escola estava trabalhando com projetos interessantes, mas mencionam que eles não asseguram uma mudança substancial em seus aprendizados ou em sua educação como um todo.

De posse dos resultados e após analisá-

-los, constatou-se que a implantação de um sistema da qualidade na educação gera melhoria nos serviços que atendem a comunidade escolar e a sociedade de uma maneira geral. A GQ possibilitou um aumento da eficiência dos funcionários da instituição, garantindo mais agilidade e organização, decorrentes principalmente da melhoria da comunicação, proporcionando maior engajamento e satisfação.

REFLEXÕES FINAIS

Ao iniciar esta pesquisa, pretendia-se analisar o processo de implantação da Gestão da Qualidade em uma instituição educativa, salientando as nuances relevantes que fomentaram a realização dessa proposta, bem como seu propósito, possíveis benefícios, problemas, dificuldades, conquistas e viabilidade. Para contemplar esse anseio, realizaram-se estudos de cunho bibliográfico e pesquisa de campo criteriosa.

Com a revisão de literatura foi percebido que os termos “administração da educação” ou “gestão da educação” têm sido utilizados na área educacional ora como sinônimos, ora como termos distintos. Geralmente impregnados de subjetividades, esses termos se confundem na linguagem corriqueira e mascaram as significativas diferenças embutidas nas referidas terminologias. A ideia básica de administração na educação remete às características de um controle centralizador e autoritário oriundo das ações administrativas exercidas nas décadas de 1970-80, em época de ditadura. Já, a concepção de gestão da educação resgata características mais democráticas, em meio a um processo mais participativo, construído através da articulação entre os diferentes atores envolvidos.

A gestão da qualidade na educação contempla a participação democrática e se configura como a expressão de um aprendizado contínuo pautado pelo dissenso, pela convivência e pelo respeito às diferenças, em prol do estabelecimento de espaços de discussão e deliberação coletivos, gerenciados por líderes articu-

ladores capacitados, que visam à excelência na educação.

Com base na pesquisa de campo, constatou-se que a implantação do sistema de GQ na escola se mostrou uma ótima ferramenta para promover um processo mais descentralizado, aberto e participativo das tomadas de decisões pela administração. Além de assegurar melhoria na comunicação entre toda a comunidade escolar, possibilitando o aperfeiçoamento no trabalho e, conseqüentemente, a melhoria nos serviços prestados. A proposta requer baixos custos e gera maior satisfação à comunidade escolar como um todo.

As principais dificuldades apresentadas na implantação da GQ foram a resistência à mudança, demonstrada por alguns funcionários, e a dificuldade de entrosamento e o efetivo envolvimento dos professores que trabalham no sistema de hora/aula. Entretanto, vale investir em ações que visem a superar esses obstáculos, pois as melhorias promovidas são claramente visíveis e relevantes.

A avaliação da proposta da GQ demonstra sua viabilidade, porquanto foi considerada um desafio positivo. Não se pode esquecer, contudo, de que a busca da qualidade é um processo contínuo que exige dedicação e esforços. Vale ressaltar, também, que quanto mais se desenvolvem projetos com ações articuladoras envolvendo pais, alunos e funcionários, melhor efetivar-se-á a maximização dos resultados.

Com efeito, esta pesquisa não é conclusiva. Entretanto, abre espaços para que novos estudos sejam realizados e possam proporcionar um contributivo ainda maior à reversão da baixa qualidade da educação brasileira.

REFERÊNCIAS

- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1997.
- _____. **Análise de conteúdo**. 3. ed. Lisboa: Edições 70, 2004.
- BORDIGNON, G.; GRACINDO, R.V. Gestão da educação: o município e a escola. In: FERREIRA, N.S.C.; AGUIAR, M.A.S. (Org.). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2000. p. 147-176.
- BRZEZINSKI, I. LDB/1996: uma década de perspectivas e perplexidades na formação de profissionais de educação. In: BRZEZINSKI, I (Org.). **LDB dez anos depois: reinterpretação sob diversos olhares**. São Paulo: Cortez, 2008. p. 167-194.
- CHIZZOTTI, A. **A Pesquisa em ciências humanas e sociais**. São Paulo: Cortez, 1991.
- _____. A nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: uma reforma educacional? In: CURY, C. R. J et al. **Medo a liberdade e compromisso democrático: LDB e Plano Nacional de Educação**. São Paulo: Editora do Brasil, 1997.
- CURY, C. R. J. "Gestão democrática" da educação: exigências e desafios. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. São Bernardo do Campo, v. 18, n. 2, p. 163-174, jul./dez, 2002.
- DEMING, W. E. **Qualidade: a revolução da administração**. Rio de Janeiro: Pioneira, 1990.
- DESLANDES, S. F. Trabalho de campo: construção de dados qualitativos e quantitativos. In: MINAYO, M. C. S. ; ASSIS S. G. ; SOUSA E. R. (Orgs.). **Avaliação por triangulação: abordagem de Programas sociais**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2008. p. 157-184.
- DOURADO, L. F. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 28, nº. 100, out, 2007.
- FREITAS, D. N. T. Avaliação e gestão democrática na regulação da educação básica brasileira: uma relação a avaliar. **Educ. Soc.** Campinas, v. 28, nº. 99, ago, 2007.
- KRAWCZYK, N. A gestão escolar: Um campo minado... Análise das propostas de 11 municípios brasileiros. **Educ. Soc.** Campinas, v.20, nº. 67, ago, 1999.

- LIBÂNEO, J. C.; OLIVEIRA, J. F.; TOSCHI, M. S. **Educação escolar: políticas, estrutura e organização**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2005.
- _____. **Organização e gestão** Escola. 5ª.ed. Goiânia: Teoria e Prática, 2005.
- LUCE, M. B.; MEDEIROS, I. L. P. **Gestão escolar democrática: concepções e vivências**. Porto Alegre: UFRGS, 2006.
- LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.
- MARTINS, G. A.; THEÓPHILO, C. R. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. São Paulo: Atlas, 2007.
- MINAYO, M. C. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 22ª ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2003.
- _____. Conceito de avaliação por triangulação de métodos. In: MINAYO M. C. S.; ASSIS S. G.; SOUSA E. R. (Orgs.). **Avaliação por triangulação: abordagem de programas sociais**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005. p. 19-52.
- PALADINI, E. P. **Controle da qualidade: uma abordagem abrangente**. São Paulo: Atlas, 1990.
- _____. **Gestão da Qualidade: Teoria e Prática**, 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2004.
- PARO, V. H. **Gestão democrática da escola pública**. São Paulo: Ática, 1997.
- PAULA, R. L.; SCHNECKENBERG M. Gestão escolar democrática: desafio para o gestor do século XXI. **Revista Eletrônica Lato Sensu**. Ano 3, nº 1, mar, 2008. Disponível em: <http://www.unicentro.br> Acessado em: nov. 2008.
- RAMOS, C. **Excelência na educação: a escola de qualidade total**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1992.
- _____. **Pedagogia da qualidade total**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1994.
- _____. **Sala de aula da qualidade total**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1995.
- ROSAR, M. F. F. A dialética entre a concepção e a prática da gestão democrática no âmbito da educação básica no Brasil. **Educ. Soc.** Campinas, v.20, n.69, dez, 1999.
- SHIROMA, E. O; MORAIS, M. C. M.; EVANGELHISTA, O. **Política educacional**. 2ª. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.
- VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 4ª. ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- WARDE, M. J. Considerações sobre a autonomia da escola. **Revista Idéias: O diretor-articulador do projeto de escola**. São Paulo: FDE, 1992.

Participação e Controle Social na Área de Ambiente no Brasil: Avanços e Limitações

Participation and Social Control in Environmental Area in Brazil: Advances and Limitations

Fagner Rogerio Correa da Fonseca

Graduando de Tecnologia em Saneamento Ambiental pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará *Campus* Belém, bolsista de Iniciação Científica (CNPq). Endereço: Rua da Mata, Passagem 24 de Maio No 17.
E-mail: fagner.rogerio2009@hotmail.com

Cezarina Maria Nobre Souza

Professora e pesquisadora do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará *Campus* Belém, D.Sc. em Saúde Pública e Ambiental (ENSP/FIOCRUZ)

RESUMO

São identificados, na legislação e na literatura científica, avanços e limitações concernentes aos mecanismos de participação e controle social adotados na área de ambiente, no Brasil. Objetiva-se com isso subsidiar a área de saneamento básico, cujo marco legal ainda é recente, na implantação de tais mecanismos. Os resultados revelam que, na área ambiental, mesmo estando estabelecidos na legislação, há entraves a superar para que a participação e o controle social sejam efetivos. Fica evidente que, na área de saneamento, o primeiro passo já foi dado com a criação de seu marco legal, mas que é necessário atuar para que os entraves identificados na área de ambiente não venham a comprometer esse objetivo.

Palavras-chave: Participação. Controle social. Ambiente.

ABSTRACT

There are identified, in law and scientific literature, advances and limitations over participation and social control practices in environmental area in Brazil. The aim is to contribute to these practices introduction in basic sanitation area. The results show that, in environmental area in Brazil, there are some difficult to put the law in practice ordinarily, by social agents like govern authorities and citizens, for example. So, concerned about basic sanitary context, the first step have been done when its law was established, but, it is necessary to act in order to avoid that these difficult damage the undeveloped process in the area.

Keywords: Participation. Social control. Environment.

INTRODUÇÃO

Controle social e participação estão na ordem do dia na área de saneamento no Brasil, por tratar-se de princípios que devem ser seguidos em cumprimento à legislação vigente que, aliás, é recente.

Considerando que tais práticas estão estabelecidas legalmente na área de ambiente no país pela Lei 6.938/1981, que cria a Política Nacional de Meio Ambiente, bem como pela Lei 9.433/1997, que define a Política Nacional de Recursos Hídricos, torna-se relevante identificar e analisar mecanismos, experiências, avanços e limitações, em seu processo de implementação, que possam subsidiar a área de saneamento na questão.

Para alcançar esse fim foi analisada a legislação federal supracitada, além da lei estadual 5.887/1995, que cria a Política Estadual de Meio Ambiente, no Pará, como também foi realizada revisão da literatura científica nacional correlata.

Nas seções seguintes, são apresentados conceitos de participação e de controle social, a metodologia empregada, os resultados obtidos e sua discussão e, finalmente, a conclusão do trabalho.

O QUE É PARTICIPAÇÃO?

Para Bordenave (1987 apud Moisés, 2010), participação é uma

necessidade humana e, por conseguinte, constitui um direito das pessoas; justifica-se por si mesma, não por seus resultados (BORDENAVE, 1987 apud MOISES, et al., 2010, p. 2582).

O citado autor ainda ressalta que participação é algo que se aprende e se aperfeiçoa. Por meio dela, para ele,

pessoas antes passivas e conformistas transformar-se-ão em pessoas ativas e críticas, ocorrendo descentralização e distribuição do

poder (BORDENAVE, 1987 apud MOISES, et al., 2010, p. 2582).

Demo (1993 apud MOISES et al., 2010) afirma que participação é uma conquista processual e efetiva e que

pode ser utilizada como um instrumento de gestão social e gerência comunitária (DEMO, 2003, apud MOISES et al., 2010, p. 2582).

Teixeira (1997) define a participação cidadã como um

processo complexo e contraditório entre sociedade civil, Estado e mercado, em que os papéis se redefinem pelo fortalecimento dessa sociedade civil mediante a atuação organizada dos indivíduos, grupos e associações (TEIXEIRA, 1997, p. 191).

Analisando os conceitos expostos, é possível identificar uma aproximação entre a compreensão de Bordenave (1987) e a de Demo (1993), pois ambas referem-se à participação como algo que é construído, aprendido, conquistado, aperfeiçoado.

Se a participação justifica a si mesma, independentemente dos resultados que alcance, como assevera Bordenave (1987), pode constituir um processo de empoderamento das pessoas e comunidades ao atuar como instrumento de gestão social, como afirma Demo (1993).

Nesse processo dinâmico, conforme comenta Teixeira (1997), o fortalecimento da sociedade civil a partir de sua organização pode conduzir a uma reconfiguração do status quo existente, estabelecendo um novo ponto de equilíbrio entre os interesses distintos dessa sociedade, do Estado e do mercado.

Tomando-se a área de ambiente como foco, pode-se dizer que a participação é uma necessidade, pois, por meio dela, as comunidades têm a capacidade de influenciar as decisões diretamente relacionadas consigo, seu modo de vida, sua cultura, suas tradições.

O QUE É CONTROLE SOCIAL?

Para Fonseca (2009), controle social é a integração da sociedade com a administração pública, com a finalidade de solucionar problemas e deficiências sociais (FONSECA, 2009).

Dropa (2003) afirma que esse termo

deve pressupor uma forma de governar onde os cidadãos possam atuar como sujeitos políticos capazes de orientar e fiscalizar a ação do Estado (DROPA, 2003).

Pelo exposto, observa-se que os dois autores convergem em suas proposições para uma compreensão de controle social como sendo algo que envolve o compartilhamento das decisões entre o Estado e a sociedade. Em outras palavras, seria a participação da população na gestão pública de modo a controlar instituições e organizações governamentais para verificar o bom andamento das decisões tomadas em seu nome.

Contudo, Correia (2005) afirma não ser consensual esse entendimento de controle social, pois, a depender da área do conhecimento em que o termo é empregado (Sociologia, Psicologia, Ciências Políticas e Econômicas), pode assumir diferentes sentidos, inclusive o de controle da sociedade pelo Estado.

METODOLOGIA

Foi realizado estudo da legislação brasileira correlata ao tema, com destaque para a Lei 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente), a Lei Estadual 5.887/1995 (Política Estadual de Meio Ambiente do Pará), a Lei 9.433/1997 (Política Nacional de Recursos Hídricos), com o objetivo de identificar os mecanismos de participação e controle social propostos.

Além disso, foi realizada revisão da literatura científica nacional, tendo-se como universo de busca a base de dados de livre aces-

so Scientific Electronic Library (SciELO), assim como foram revisados trabalhos publicados em anais de eventos técnico-científicos recentes da área de ambiente.

Isso possibilitou a identificação de experiências, avanços e limitações acerca da participação e do controle social na área em estudo.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Na Legislação Brasileira

Nas leis estudadas não foram encontrados conceitos expressos de participação e de controle social. Aliás, o termo controle social não é sequer citado, o que, se a princípio causa surpresa, perde depois esse tom, ao se levar em conta que tal fato também se verifica na Constituição Federal de 1988, embora seja amplamente reconhecido que essa Carta Magna criou mecanismos de participação popular nas políticas públicas (AVRITZER, 2009).

Por outro lado, o termo participação é recorrente, inclusive, especificamente, são propostos mecanismos para que a população possa influenciar as decisões relacionadas ao ambiente que lhe afeta diretamente.

A seguir, são apresentados os resultados encontrados em cada lei estudada.

Na Lei 6.938/1981 – Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA)

O artigo 2º, inciso X dessa lei, apresenta a participação da comunidade como um de seus princípios, cuja implementação deve se dar por meio da

educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente (BRASIL/PNMA, 1981, Art. 2o, X).

O artigo 6º estabelece que os órgãos responsáveis pela proteção e melhoria da qualida-

de ambiental dos municípios, Estados, da União e do Distrito Federal constituirão o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA). Entre os órgãos constituintes do SISNAMA, o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), como órgão consultivo e deliberativo, é o que possibilita a participação da população.

Segundo o Decreto nº 99.274 de 1990, que regulamenta a PNMA, o CONAMA é constituído por representantes de cinco setores, totalizando 21 membros da comunidade.

No artigo 9º, incisos III, IV e VII, a lei indica instrumentos que contribuem para a participação popular, tais como:

- a avaliação de impactos ambientais (BRASIL/DECRETO 99.274, 1990, Art. 9º, III);
- o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras (BRASIL/DECRETO 99.274, 1990, Art. 9º, IV);
- o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente (BRASIL/DECRETO 99.274, 1990, Art. 9º, VII).

Na Lei 5.887/1995 – Política Estadual de Meio Ambiente do Pará (PEMA)

Nessa lei a participação da população é mencionada em seu artigo 2º, nos incisos VI e VII, como segue:

- deve ser garantida a participação popular nas decisões relacionadas ao meio ambiente (PARÁ/PEMA, 1995, Art.2º, VI).
- o direito de acesso às informações ambientais deve ser assegurado a todos (PARÁ/PEMA, 1995, Art.2º, VII).

No Art. 7º, essa lei estabelece a criação do Sistema Estadual de Meio Ambiente (SISEMA), do qual faz parte o Conselho Estadual do Meio Ambiente (COEMA), criado anteriormente pela Lei estadual nº 5.742/1993.

O COEMA é um órgão colegiado, dotado de caráter consultivo, deliberativo e normativo, composto por 13 membros, dos quais sete

devem ser representantes da sociedade civil, segundo o Decreto Estadual nº 1.859/1993, que o regulamentou.

De acordo com o artigo 3º do citado decreto, os sete representantes da sociedade civil são:

- um da Ordem dos Advogados do Brasil, seção Regional do Pará;
- um dos Servidores da Secretaria de Estado de Meio Ambiente;
- um da Federação das Indústrias do Estado do Pará;
- um da Federação da Agricultura do Estado do Pará;
- um da Federação dos Trabalhadores na Indústria do Estado do Pará;
- um da Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Pará;
- um de uma Organização Ambientalista não governamental com atuação em todo o território estadual, eleita em reunião das mesmas, amplamente divulgada nos meios de comunicação (PARÁ/DECRETO Nº 1859, 1993, Art. 3º).

No artigo 91, nos incisos I, II e III, são enumeradas as formas de participação da população nas decisões relacionadas ao meio ambiente, a saber:

- I - representação majoritária da sociedade civil organizada, especialmente através de entidades devidamente constituídas e regulares perante a legislação brasileira, de trabalhadores profissionais, produtores e industriais e organismos não-governamentais, todas voltadas para a questão ambiental, no Conselho Estadual do Meio Ambiente;
- II - consulta à população interessada, através de audiência pública e, quando requerido, plebiscito convocado na forma do disposto na Constituição Estadual, ambos realizados antes da expedição da licença prévia para a implantação de projeto ou atividade, pública ou privada, que possa colocar em risco o equilíbrio ecológico ou provocar significativa degradação do meio ambiente;

III - convite à participação pública nas etapas iniciais do projeto, ou do planejamento público ou privado, através das reuniões para definição do alcance dos estudos e elaboração dos termos de referência da avaliação de impacto ambiental (PARÁ/PEMA, 1995, Art. 91, I, II, III)

No artigo 92, são detalhadas as estratégias por meio das quais deve ser assegurado o direito da população à informação. São elas:

I - ampla e sistemática divulgação das diretrizes básicas da Política Estadual do Meio Ambiente e de suas alterações, sempre que estas ocorrerem;

II - ampla divulgação dos pareceres conclusivos e das decisões de mérito proferidas pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente, decorrentes da análise do Estudo Prévio de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental - EPIA/RIMA;

III - publicação, no prazo de 10 (dez) dias, dos atos concessivos de incentivos, através de recursos públicos, à proteção do meio ambiente e à utilização racional dos recursos ambientais;

IV - publicação, no prazo de 10 (dez) dias, dos atos de suspensão dos incentivos e dos contratos celebrados entre o Poder Público e as pessoas físicas ou jurídicas que descumprirem a legislação ambiental;

V - ampla divulgação das informações oriundas das pesquisas incentivadas pelo Poder Público, na área ambiental;

VI - ampla divulgação da realização das audiências públicas, dos plebiscitos e do conteúdo do Relatório de Impacto Ambiental - RIMA;

VII - amplo acesso de qualquer cidadão, junto aos órgãos integrantes do Sistema Estadual do Meio Ambiente, às informações pertinentes aos assuntos regulados por esta Lei, que sejam de interesse coletivo ou geral, as quais serão prestadas no prazo de 15 dias, dando-se-lhe, inclusive, se requeridas, vistas aos processos administrativos, sob pena de responsabilidade

do agente da administração, que, porventura, venha negar, protelar ou dificultar, por qualquer meio, esse acesso (PARÁ/PEMA, 1995, Art. 92, I, II, III, IV, V, VI, VII).

No artigo 93, a lei estabelece outro mecanismo de participação: os processos de licenciamento ambiental. Estes tramitam no âmbito da Secretaria Estadual de Meio Ambiente (SEMA), denominada SECTAM à época da promulgação da lei, cujo passo a passo é assim descrito:

1 - Quando o empreendedor solicita Licença Prévia (LP), este deve publicar um edital no jornal local de maior circulação e no Diário Oficial do Estado, informando sobre o pedido de licença e esclarecendo se foi ou não determinada a apresentação de um Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EPIA). Este procedimento esclarece a sociedade sobre a implantação e operação das atividades previstas.

2- Quando a SECTAM solicitar o EPIA, o empreendedor deverá elaborar um Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), que é um resumo dos dados ambientais apresentados, em linguagem acessível, para que possa ser entendido pelo público em geral. Durante o período de análise do EPIA, o RIMA permanece na SECTAM, à disposição dos interessados, possibilitando, com isto, que a população se manifeste a respeito do empreendimento;

3- Quando o empreendimento em análise pelo órgão ambiental merecer discussão mais ampla, a SECTAM realiza audiências públicas, de acordo com o que estabelece a Lei Ambiental do Estado, no sentido de expor a todos os interessados o conteúdo do trabalho e do seu referido RIMA, visando ao esclarecimento de dúvidas e colhendo, do público presente, críticas e sugestões;

4- O proponente do empreendimento comunica à sociedade a concessão ou não das licenças ou sua renovação, através da publicação de edital no jornal local de maior circulação e, também, no Diário Oficial do Estado. (PARÁ/SEMA, 2011, p.1)

Contudo, é nas audiências públicas que se pode observar com mais clareza essa participação da sociedade.

O artigo 103, parágrafo 2º, estabelece que as audiências podem ser convocadas pelo órgão ambiental, por solicitação: 1) do representante legal do órgão ambiental; 2) de entidade da sociedade civil; 3) de órgão ou entidade pública, que direta ou indiretamente tenha envolvimento com as questões ambientais; 4) do Ministério Público Federal ou Estadual; 5) de cinquenta ou mais cidadãos.

De acordo com o artigo 105, as audiências públicas

têm por finalidade expor aos interessados o conteúdo do produto em análise do seu referido Relatório de Impacto Ambiental, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes críticas e sugestões a respeito (PARÁ/PEMA, 1995, Art. 105).

Na Lei 9.433/1997 – Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH)

A PNRH apresenta diversos fundamentos, dentre os quais o que está declarado em seu artigo 1º:

a gestão dos recursos hídricos deve ocorrer de forma descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e da comunidade (BRASIL/PNRH, 1997, Art. 1º, VI).

O artigo 33 estabelece que a descentralização participativa na PNRH ficará coordenada pelo Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH), que será integrado pelos seguintes órgãos:

- I - o Conselho Nacional de Recursos Hídricos;
- I-A - a Agência Nacional de Águas;
- II - os Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal;
- III - os Comitês de Bacia Hidrográfica;
- IV - os órgãos dos poderes públicos federal,

estaduais, do Distrito Federal e municipais cujas competências se relacionem com a gestão de recursos hídricos;

V - as Agências de Água (BRASIL/PNRH, 1997, Art. 33, I, I-A, II, III, IV, V).

A participação da população pode ocorrer, principalmente, por meio de representação no Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), nos conselhos estaduais de recursos hídricos (CERHs) e nos comitês de bacias hidrográficas (CBHs).

Segundo o artigo 34, o CNRH será composto por representantes dos ministérios e secretarias com atuação na gestão ou uso da água, dos CERHs e dos usuários e organizações dos recursos hídricos (BRASIL/PNRH, 1997, art. 34, I-IV), tendo como presidente o ministro do meio ambiente (BRASIL/PNRH, 1997, Art. 36, I).

O artigo 38 estabelece que os CBHs terão a competência de promover o debate das questões relacionadas a recursos hídricos arbitrando conflitos em primeira instância administrativa, bem como acompanhando a execução do plano de recursos hídricos da bacia e sugerindo providências necessárias ao cumprimento de suas metas.

Tais comitês, segundo o artigo 39, serão compostos por representantes:

- I - da União;
- II - dos Estados e do Distrito Federal cujos territórios se situem, ainda que parcialmente, em suas respectivas áreas de atuação;
- II I- dos Municípios situados, no todo ou em parte, em sua área de atuação;
- IV - dos usuários das águas de sua área de atuação;
- V - das entidades civis de recursos hídricos com atuação comprovada na bacia (BRASIL/PNRH, 1997, Art. 39, I, II, III, IV).

Segundo o artigo 47, somente serão consideradas organizações civis dos recursos hídricos:

I - consórcios e associações intermunicipais de bacias hidrográficas;

II - associações regionais, locais ou setoriais de usuários de recursos hídricos;

III - organizações técnicas e de ensino e pesquisa com interesse na área de recursos hídricos;

IV - organizações não-governamentais com objetivos de defesa de interesses difusos e coletivos da sociedade;

V - outras organizações reconhecidas pelo Conselho Nacional ou pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos (BRASIL, PNRH, 1997, Art.47, I, II, III, IV,V,VI).

Na Literatura Científica

Nos textos estudados, foram identificadas referências sobre o contexto de criação da PNMA e da PNRH, assim como análises significativas sobre seu processo de implantação, apontando avanços e limitações.

Araújo (2011) reporta-se à criação da PNMA citando que a I Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente, realizada em 1972, em Estocolmo, deflagrou importantes debates em nível mundial. Para esse autor,

é justamente neste período que a preocupação não só com o meio ambiente, mas, principalmente, com a sua qualidade, passou a fazer parte da rotina de um grande contingente de cidadãos comuns e, mais especificamente, de alguns dirigentes (ARAÚJO, 2011, p. 5).

Nesse contexto, o governo brasileiro buscou criar uma política ambiental face às peculiaridades e atributos incomparáveis da biodiversidade nacional (ARAÚJO, 2011), o que culminou, em 31 de agosto de 1981, com a publicação da PNMA e a criação do SISNAMA.

Para Milaré (2004 apud FARIAS, 2008),

o SISNAMA é de fato e de direito uma estrutura político-administrativa governamental aberta à participação de instituições não governa-

mentais por meio dos canais competentes, constituindo na verdade o grande arcabouço institucional da gestão ambiental no Brasil (MILARÉ, 2004, apud FARIAS, 2008, p. 7).

A esse respeito, Jacobi e Barbi (2007) acrescentam que

a criação do SISNAMA e do CONAMA incentivou significativamente a participação da sociedade civil nas atividades de proteção ambiental e a promoção de importantes mudanças no desenvolvimento da legislação (JACOBI e BARBI, 2007, p. 240).

Isso possibilitou que, em 1997, fossem criados a PNRH e o SINGREH. Segundo Porto e Porto (2008), há, nesse sistema, a garantia de participação dos usuários e da sociedade civil em todos os plenários por ele constituídos, desde o CNRH até os CBHs.

Contudo, para Jacobi (2005), há entraves significativos e diferenciados a reconhecer no âmbito desses conselhos. Exemplificando, Born (2000) afirma que

muitas organizações da sociedade civil ainda não estão suficientemente capacitadas e qualificadas para participar dos mesmos, em igualdade de condições (de acesso e análise de informações técnicas e políticas e mobilização de recursos humanos) com outros setores, como os empresariais e governamentais (BORN, 2000, p.70).

Para esse autor, isto é um problema de grande magnitude, pois

corre-se o risco de continuidade de decisões e políticas tecnocráticas ou que privilegiem segmentos específicos da sociedade, em função de uma participação – legitimadora do processo – que não consegue introduzir ou consolidar avanços em direção a procedimentos e critérios de desenvolvimento sustentável e democrático (BORN, 2000, p.70).

Por isso, para o autor, é importante o desenvolvimento de atividades que promovam a

qualificação de organizações e agentes da sociedade civil, tanto nos comitês como nas demais instâncias do SINGREH. Ainda para Born (2000),

esses fóruns devem ser consolidados como genuínos espaços e instrumentos para a superação dos desafios de saneamento ambiental, de distribuição de bem-estar e saúde, mediante a garantia de acesso à água em qualidade/quantidade adequadas, e a promoção da integridade dos ecossistemas e recursos ambientais (BORN, 2000, p.70).

Outro grande problema que muitos CBHs têm enfrentado, segundo Jacobi (2005), é

o fato de os diversos atores envolvidos – governamentais empresariais e usuários – terem visões divergentes, dificultando a busca de soluções que parecem mais equitativas (JACOBI, 2005, p.3).

Como proposta para a resolução dessa dificuldade, Porto e Porto (2008) consideram importante que

o processo participativo de discussão e de integração entre os setores de governo, técnicos e usuários desses recursos mantenha os canais de diálogo abertos. Em outras palavras, é necessário que os responsáveis pela decisão e a sociedade consigam administrar seus conflitos (PORTO; PORTO, 2008, p. 57).

CONCLUSÃO

O estudo da legislação revelou fóruns, mecanismos e instrumentos de participação social na área de ambiente.

No que tange à PNMA, pode-se citar a avaliação de impacto ambiental, o licenciamento ambiental e a criação do sistema nacional de informações de meio ambiente.

No âmbito da PEMA, tem-se o SISEMA e o COEMA, consultas públicas por meio de audiências públicas e plebiscito, convite à participação pública em reuniões específicas, acesso à

informação, licenciamento ambiental.

No que se refere à PNRH, podem ser citados os órgãos colegiados como o CNRH, os CERHs e os CBHs.

Relativamente ao estudo da literatura científica, ficou evidenciada a importância do SISNAMA e do SINGREH. Contudo, foram identificados entraves e limitações existentes, tais como: falta de qualificação da sociedade civil para participar em igualdade de condições com outros setores, risco de que, em função disso, a participação efetiva da sociedade seja limitada ou até anulada, além da dificuldade de lidar com conflitos de opiniões, dentro dos órgãos colegiados.

Pelo exposto, fica evidente que a participação social na área de ambiente é contemplada na legislação brasileira objeto de estudo, mas que há sérios entraves a superar para que ela seja efetiva no dia a dia dos cidadãos.

O reconhecimento desse fato é importante no contexto deste trabalho, na medida em que seu objetivo é oferecer um aporte de experiências que possam ser aproveitadas na área de saneamento.

Nesse sentido, então, destaca-se a importância de o saneamento já dispor de seu marco legal, tal como a área ambiental, mas, igualmente, merece ser evidenciado que apenas isso não é suficiente para a efetividade da participação e do controle social na prática cotidiana dos cidadãos.

Assim, está lançado o desafio de proporcionar o empoderamento dos usuários dos serviços de saneamento, fomentando sua participação efetiva por meio de ações de educação ambiental, como prescreve a PNMA, e de outras que contribuam para sua capacitação e qualificação, como sugere Born (2000).

Recomenda-se, também, a busca por manter em abertos os canais de diálogo profícuo e democrático entre os participantes dos fóruns e órgãos colegiados, com vistas à superação das divergências de opiniões, conforme recomendam Porto e Porto (2008).

Referências

- ARAÚJO, U. **Notas sobre a política nacional do meio ambiente**. Law 01 - Brazilian General Policy on Environmental Issues. 2011. Disponível em: <http://www.google.com.br/url?sa=t&source=web&cd=1&ved=0CBsQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwaswc.ait.ac.th%2FLaw-n-policy%2FBrazil%2FBRAZIL%252-001%2520POLITICA_NACIONAL_DO_MEIO_AMBIENTE%2520051124.doc&rct=j&q=Law%2001%20-%20Brazilian%20General%20Policy%20on%20Env-ironmental%20Issues&ei=GKBWtTaFNCatwfhte2YDA&usg=AFQjCNGtZgt5UEDgGkrTUerxxnJdTdTjQg&cad=rja>. Acessado em: 29 Jul. 2011.
- AVRITZER, L. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. In: **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009.
- BORN, R.H. Seguridade hídrica, comitês de bacia hidrográfica e cidadania. **Revista CEJ**. Brasília. n. 12, p. 63-70, set./dez. 2000. Disponível em: <<http://www.cjf.jus.br/revista/numero12/artigo12.pdf>>. Acessado em: 14 Fev. 2011.
- BRASIL. **Lei 6.938/1981**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm>. Acessado em: 01 Jan. 2011.
- _____. **Decreto nº 99.274/ 1990**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D99274.htm>. Acessado em: 15 Fev. 2011.
- _____. **Lei nº 9.433/ 1997**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/-L9433.htm>. Acessado em: 27 Set. 2010.
- CORREIA, M.V.C. **Desafios para o controle social: subsídios para capacitação de conselheiros de saúde**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005.
- DEMO, P. **Participação é conquista**. São Paulo: Cortez, 1993.
- DROPA, R.F. Controle social. In: **Reforma do Estado: perspectivas para o controle social e a transparência na administração pública**, 2001. Monografias e pesquisas jurídicas. Disponível em: <<http://dropius.sites.uol.com.br/>>. Acessado em: 22 Ago. 2011.
- FARIAS, T.Q. Aspectos gerais da política nacional do meio ambiente: comentários sobre a Lei nº 6.938/81. In: **Âmbito Jurídico**, 2008. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1544>. Acessado em: 23 Ago. 2011.
- FONSECA, K.N. **O que é controle social?** 2009. Disponível em: <<http://www.webartigos.com/articles/23288/1/O-que-e-Controle-Social/pagina1.html>>. Acessado em: 22 Ago. 2011.
- JACOBI, P.R. **Gestão Participativa dos Recursos Hídricos**: reflexões sobre as novas institucionalidades. Texto apresentado na Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo - agosto de 2005. Disponível em: <<http://www.teia.fe.usp.br/wp-content/uploads/2011/02/Baixar-arquivo2.pdf>>. Acessado em: 27 Nov. 2010.
- JACOBI, P.R.; BARBI, F. Democracia e participação na gestão dos recursos hídricos no Brasil. **Revista Katálisis**, Florianópolis, v.10 n.2, p. 237-244, Jul./Dez. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rk/v10n2/a12v10n2.pdf>>. Acessado em: 08 Nov. 2010.
- MILARÉ, Edis. Direito do ambiente. **Revista dos Tribunais**, 3ª ed. São Paulo, 2004.
- MOISÉS, M. A política federal de saneamento básico e as iniciativas de participação, mobilização, controle social, educação em saúde e ambiental nos programas governamentais de saneamento. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de

Janeiro, v. 15, nº. 5, p. 2581-2591, 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.org/pdf/csc/v15n5/v15n5a32.pdf>>. Acessado em: 16 Ago. 2011.

PARÁ. Decreto Estadual nº 1.859/1993. Disponível em: <http://www.sema.pa.gov.br/interna.php?idconteudocoluna=1933&idcoluna=7&titulo_conteudocoluna=1859>. Acessado em: 18 Fev. 2011.

_____. **Lei nº 5.887/1995.** Disponível em: <http://www.sema.pa.gov.br/interna.php?idconteudocoluna=2068&idcoluna=8&titulo_conteudocoluna=5887>. Acessado em: 25 Jan. 2011.

_____. Secretaria Estadual de Meio Ambiente (SEMA). **Licenciamento de A a Z:** licenciamento ambiental. Disponível em: <<http://www.sema.pa.gov.br/interna.php?idconteudocoluna=2281>>. Acessado em: 18 Fev. 2011.

PORTO, M.F.A.; PORTO, R.L.L. Gestão de bacias hidrográficas. **Estudos Revista Avançados**, São Paulo, v. 22, nº. 63. p. 43-60. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v22n63/v22n63a04.pdf>>. Acessado em: 27 Set. 2010.

TEIXEIRA, E.C. As dimensões da participação cidadã. **Caderno CRH**, Salvador, nº. 26/27, p. 179-209, jan./dez. 1997. Disponível em: <<http://www.cadernocrh.ufba.br/viewarticle.php?id=198>>. Acessado em: 31 Ago. 2011.

NORMAS DE PUBLICAÇÃO DOS ARTIGOS

1. A Revista ENGRENAGEM adota as normas de documentação da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT). Os artigos elaborados no formato de texto, com extensão .doc, em espaço 1,5 linha, em fonte tipo Arial, tamanho 12. A página deverá ser em formato A4, com formatação de margens superior e esquerda (3 cm) e inferior e direita (2 cm). Número máximo de páginas vinte (20).
2. Após a seleção dos artigos, os autores selecionados deverão preencher e assinar o **termo de cessão dos direitos autorais** do artigo a ser publicado na revista ENGRENAGEM e enviar para endereço indicado no sistema de submissão desta revista.
3. **A apresentação dos trabalhos** deve seguir a seguinte ordem:
 - 3.1. Folha de rosto personalizada contendo: Título em português, não devendo exceder 02 linhas; Título em Inglês, compatível com o título em português;
 - 3.2. Nome de cada autor (máximo quatro), seguido por afiliação institucional e titulação por ocasião da submissão do trabalho; Indicação do endereço completo do autor principal para constar na publicação do texto, bem como o endereço eletrônico e para o envio de correspondência;
 - 3.3. Folha contendo **Resumo** (até 250 palavras, redigido em parágrafo único, espaço simples e alinhamento justificado e **Palavras-chave** (mínimo 3 e máximo 5) separadas por ponto;
 - 3.4. Folha contendo **Abstract** e **Keywords**, em inglês, compatível com o texto em português. O **Abstract** deve obedecer às mesmas especificações para a versão em português.
4. **Texto** propriamente dito. As **citações bibliográficas** devem ser feitas de acordo com as normas da ABNT (NBR 10520 — *Informação e Documentação — Citações em documentos — Apresentação*), adotando-se o sistema autor-data. O texto deve ser editado em duas colunas, com espaçamentos entre elas de 1,25 cm.

5. Quando **vários trabalhos forem citados** no mesmo parágrafo, os mesmos devem ser apresentados em ordem cronológica. Se houver mais de um trabalho do mesmo autor no mesmo ano, devem ser utilizadas letras para distingui-los. Exemplo: Coutinho (2003a), Coutinho (2003b), etc.
6. No caso de **trabalho de até três autores** no corpo do texto, seus sobrenomes na citação devem vir separados por vírgula e pela palavra “e”. Exemplo: Coutinho, Coutinho Neto e Assunção (2007).
7. No caso de **mais de três autores**, indica-se, apenas, o primeiro sobrenome, acrescentando-se a expressão et al. Exemplo: Coutinho Neto et al. (2008).
8. **Na lista das Referências**, cada trabalho referenciado de autores diferentes deve ser separado do seguinte por espaço duplo. A lista dos documentos pesquisados deve ser apresentada em ordem alfabética, não numerada, seguindo o sobrenome do autor principal, destacando em itálico o título do periódico (para artigos) ou o nome da obra (para capítulos de livro), como descrito no item Referências. Quando houver duas ou mais Referências do mesmo autor, a partir da segunda, esta deverá ser separada da anterior por espaço simples e uma linha de seis toques substituirá o nome do autor.
9. **As notas não bibliográficas** devem ser colocadas no rodapé, ordenadas por algarismos arábicos que deverão aparecer imediatamente após o segmento do texto ao qual se refere a nota.
10. **Figuras, Quadros e Tabelas**, com as respectivas Identificações/Fontes, deverão ser apresentadas/inseridas, após o parágrafo onde foram referenciadas e o mais próximo possível. São considerados como **Figuras**: desenhos, fotografias, gráficos, mapas e plantas. Independentemente, do tipo, sua identificação aparecerá na parte inferior, considerando a palavra **Figura**, seguida do número de ordem de ocorrência no texto, em algarismo arábico, e do texto que a identifique de forma breve e clara (Ex.: **Figura 1**. Rodovia de Pista simples.). A mesma regra se aplica para **Quadros**. Para Tabelas: a palavra **Tabela** e o texto que a identifique serão escritos acima, e receberão numeração consecutiva em algarismo arábico (Ex.: **Tabela 1**. A evolução da urbanização no Brasil.).
11. **Figuras** como, desenhos, fotografias, gráficos, mapas, plantas, Esquemas, Fluxogramas, Organogramas, Macrofluxos, Quadros e Tabelas, a critério do autor, podem ser editadas em coluna única, como forma de preservar a qualidade da imagem/informação.
12. **Siglas e Abreviaturas** devem ser evitadas, pois dificultam a leitura. Quando forem necessárias, as siglas ou as abreviaturas devem ser introduzidas entre parênteses, logo após o emprego do referido termo na Íntegra, quando do seu primeiro aparecimento no texto. Ex.: Região Metropolitana de Belém (RMB). Após a primeira alusão no texto, usar somente a sigla ou

abreviatura. Todas as abreviaturas em Tabelas ou Figuras deverão ser definidas em suas respectivas legendas.

13. **Referências** (NBR 6023 — Informação e Documentação — Referências — Elaboração / Ago. 2002) — devem conter todos os dados necessários para a devida identificação das obras e dispostas em ordem alfabética.
14. **Direitos Autorais** : Os artigos publicados na REVISTA ENGRENAGEM têm como proprietário dos direitos autorais o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará — *Campus* Belém. Desta forma, a reprodução total dos artigos desta revista em outras publicações, ou para qualquer outra utilidade, está condicionada a autorização por escrito do Presidente do Conselho Editorial.