

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE CAMPINAS

CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS APLICADAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

JULIANA DAROS CARNEIRO

DESAFIOS DA AVALIAÇÃO EM UM PROJETO  
SÓCIO-EDUCATIVO: ASSISTÊNCIA SOCIAL, ONG E  
ESCOLA PÚBLICA

CAMPINAS  
2011

JULIANA DAROS CARNEIRO

DESAFIOS DA AVALIAÇÃO EM UM PROJETO  
SÓCIO-EDUCATIVO: ASSISTÊNCIA SOCIAL, ONG E  
ESCOLA PÚBLICA

Dissertação apresentada como exigência para a obtenção do Título de Mestre em Educação, ao Programa de Pós-Graduação em educação, do Centro de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas, da Pontifícia Universidade Católica de Campinas

Orientadora: Prof(a). Dr(a) Maria Silvia Pinto de Moura Librandi da Rocha

Ficha Catalográfica  
Elaborada pelo Sistema de Bibliotecas e  
Informação - SBI - PUC-Campinas

t371.01  
C289d

Carneiro, Juliana Daros.

Desafios da avaliação em um projeto sócio-educativo: assistência social, ONG e escola pública / Juliana Daros Carneiro. - Campinas: PUC-Campinas, 2011.

152p.

Orientadora: Maria Silvia Pinto de Moura Librandi da Rocha.

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Centro de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas, Pós-Graduação em Educação.

Inclui bibliografias.

1. Escolas públicas. 2. Sociologia educacional. 3. Organização não-governamental. 4. Educação não-formal. 5. Assistência social. I. Rocha, Maria Silvia Pinto de Moura Librandi da. II. Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Centro de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas. Pós-Graduação em Educação. III. Título.

22.ed.CDD – t371.01

**Autor:** CARNEIRO, JULIANA DAROS.

**Título:** "DESAFIOS DA AVALIAÇÃO EM UM PROJETO SOCIO-EDUCATIVO:  
ASSISTÊNCIA SOCIAL, ONG E ESCOLA PÚBLICA".

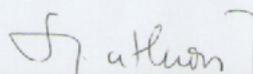
**Orientadora:** PROFA. DRA. MARIA SILVIA PINTO DE MOURA L DA ROCHA.

**Dissertação de Mestrado em Educação**

Este exemplar corresponde à redação final da  
Dissertação de Mestrado em Educação da PUC-  
Campinas, e aprovada pela Banca Examinadora.

Data: 18/02/2011.

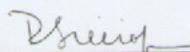
**BANCA EXAMINADORA**



PROFA. MARIA SILVIA PINTO DE MOURA L DA  
ROCHA



PROFA. DRA. DORACI ALVES LOPES



PROFA. DRA. RENATA SIERO FERNANDES

Á minha querida mãe, Elizabete Maria Daros Carneiro e ao meu querido pai,  
Marcos Tadeu Carneiro, pelo simples fato de terem me dado a vida com muito amor.

Á Thaís Daros Carneiro, minha querida irmã, pelo amor, força e cumplicidade em todos  
os momentos da minha vida.

Ao Marcelo Daros Carneiro, meu querido irmão, pelo amor e apoio em momentos  
importante da minha vida.

## **AGRADECIMENTOS**

A Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup> Maria Sílvia Pinto de Moura Librandi da Rocha  
Orientadora deste trabalho, que não economizou forças e dedicação na direção desta dissertação, principalmente durante os momentos de maiores dificuldades e no enfrentamento de diversos desafios.

A Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Doraci Alves Lopes  
Por sempre ter acreditado em mim e pela presença importante durante toda a minha formação profissional.

A Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup>. Renata Sieiro Fernandes  
Pelas contribuições e apontamentos importantes para as direções tomadas durante a realização deste trabalho

A minha família  
Pela presença fundamental na minha vida

Ao Lucas Barioni,  
Pelo carinho, força e cumplicidade durante o desenvolvimento desta pesquisa.

Ao Programa de Pós-Graduação em Educação da PUC-Campinas  
Pela oportunidade que me foi concedida

Aos Professores do Programa de Pós-Graduação em Educação da PUC-Campinas  
Pela contribuição na minha formação pessoal e profissional

Aos funcionários do Centro de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas  
Pela atenção em todos os momentos

A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes  
Pela concessão de bolsa de estudo

Aprenda o mais simples! Para aqueles  
    Cuja hora chegou  
    Nunca é tarde demais!  
Aprenda o ABC; não basta, mas  
    Aprenda! Não desanime!  
    Comece! É preciso saber tudo!  
Você tem que assumir o comando!  
    Aprenda, homem no asilo!  
    Aprenda, homem na prisão!  
    Aprenda, mulher na cozinha!  
    Aprenda, ancião!  
Você tem que assumir o comando!  
    Frequente a escola, você que não tem casa!  
    Adquira conhecimento, você que sente frio!  
Você que tem fome, agarre o livro: é uma arma.  
    Você tem que assumir o comando!  
    Não se envergonhe de perguntar, camarada!  
    Não deixe convencer  
    Veja com seus olhos!  
    O que não sabe por conta própria  
    Não sabe.  
    Verifique a conta  
    É você que vai pagar.  
    Ponha o dedo sobre cada item  
    Pergunte: O que é isso?  
Você tem que assumir o comando.

(Elogio do Aprendizado – Bertolt Brecht)

## RESUMO

CARNEIRO, Juliana Daros. Desafios da avaliação em um projeto sócio-educativo: assistência social, ONG e escola pública. 2011. 152f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Centro de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Educação, Campinas, 2011.

Trata-se de um estudo sobre uma parceria entre a Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência e Inclusão Social (SMCAIS), uma organização não-governamental (ONG) e uma escola pública estadual de uma cidade do interior do estado de São Paulo (SP). Esta parceria é desenvolvida por meio de ações sócio-educativas destinadas a crianças e adolescentes do sexo masculino, com idade entre 6 e 14 anos, no contra turno escolar. O objetivo geral da pesquisa é identificar como a educação não-formal vem sendo concebida e proposta dentro desta parceria. Especificamente, pretendemos verificar o que são e a quem se destinam estas ações sócio-educativas; problematizar a presença de instrumentos e modelos de avaliação, tanto da política pública como das ações no campo da educação não-formal; e, por fim, identificar a(s) forma(s) de existência de diálogo entre as diferentes instâncias que compõem essa política pública assistencial. A metodologia de pesquisa é composta por: (i) a revisão bibliográfica dos conceitos chaves, tais como educação não-formal, avaliação, organização não-governamental, políticas públicas e sociais; (ii) pesquisa documental sobre materiais referentes à parceria, especialmente da SMCAIS e da ONG (resolução municipal nº01/2009, relatórios anuais de gestão, reportagens, estatuto social, Planos de trabalho de 2009 e 2010, relatório técnico anual de atividades de 2009, organograma da entidade) e (iii) entrevistas semi-estruturadas com um representante de cada uma das instituições que compõem esta parceria (a coordenadora pedagógica da ONG, a psicóloga da secretaria municipal e o vice-diretor da escola). Utilizamos uma abordagem qualitativa e o material empírico foi examinado e organizado de acordo com categorias construídas ao longo do processo analítico. Como resultados finais, identificamos que a educação não-formal no caso em estudo, parece ser concebida de formas contraditórias, uma vez que ao mesmo tempo em que assume o discurso de defesa da transformação social, na prática este caráter não é evidenciado. Estas contradições foram analisadas nas chamadas ações sócio-educativas, nas formas de diálogo estabelecidas entre as instituições e nos instrumentos de avaliação. No que se refere aos procedimentos de avaliação utilizados foi possível identificar fragilidades e limitações, quando adota-se como referência o conceito de avaliação formativa: os instrumentos estão focalizados em aspectos burocráticos, técnicos, financeiros e quantitativos do desenvolvimento do projeto; e, encontram-se centralizados por uma única instituição, a SMCAIS. Consideramos que a presente pesquisa trará contribuições importantes para fazer avançar as reflexões sobre concepções educacionais presentes nas formas de parceria entre setor público estatal e setor privado, a partir de uma visão ampla de educação.

**Palavras-chave:** Educação não-formal, Organização não-governamental – ONG, avaliação, assistência social

# ABSTRACT

CARNEIRO, Juliana Daros. Challenges of assessment in a socio-educational project: social assistance, NGOs and public schools. 2011. 152f. Thesis (MA in Education) - Catholic University of Campinas, Center of Applied Social and Human Sciences, Graduate Program in Education, Campinas, 2011.

This is a study of a partnership between the Municipal Secretariat of Citizenship, Welfare and Social Inclusion (SMCAIS), a nongovernmental organization (NGO) and a public school in a town in the state of São Paulo (SP). This partnership is developed through socio-educational activities for children and male adolescents, aged between 6 and 14 years, against the school schedule. The overall objective is to identify as non-formal education has been conceived and proposed within this partnership. Specifically, it aims to examine what they are and who should receive these socio-educational; discuss the presence of instruments and valuation models, both of public policy interest in the field of non-formal education and, finally, to identify the (s) form (s) of existence of dialogue between the various bodies that compose this public assistance policy. The research methodology consists of: (i) review of key concepts such as non-formal education, evaluation, non-governmental organization, public and social policies, (ii) research on documentary material relating to the partnership, especially SMCAIS and NGOs (Resolution No. 01/2009 municipal, annual management reports, news articles, bylaws, work plans for 2009 and 2010 annual technical report of 2009 activities, organization chart) and (iii) semi-structured interviews with one representative from each of the institutions that make up this partnership (the educational coordinator of the NGO, a psychologist at the City Office and vice director of the school). We used a qualitative approach and the empirical material has been reviewed and organized according to categories constructed along the analytical process. As final results, we found that the non-formal education in our case, seems to be designed in ways contradictory, since while he assumed the defense speech of social transformation, in practice this character is not evident. These contradictions were analyzed in so-called socio-educational activities, forms of dialogue established between the institutions and instruments of evaluation. With regard to assessment procedures used were able to identify weaknesses and limitations, when it is adopted as reference the concept of formative evaluation: the tools are focused on the bureaucratic, technical, financial and quantitative development of the project, and are centralized by a single institution, the SMCAIS. We believe that this research will bring significant contributions to advancing the discussions on educational concepts present in the forms of partnership between state public sector and private sector, from a broad view of education.

**Keywords:** Non-formal education, non-governmental organization - NGO, assessment, social assistance

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1.</b> Documentos nacionais da assistência social.....	96
<b>Quadro2.</b> Documentos da SMCAIS e da Prefeitura Municipal de Campinas.....	97
<b>Quadro 3.</b> Documento da Organização não-governamental.....	97
<b>Quadro 4.</b> Perfil dos sujeitos participantes da pesquisa.....	98
<b>Quadro 5.</b> Perfil dos funcionários da ONG.....	111

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ABONG = Associação Brasileira de Organizações não-governamentais  
CBIA = Centro Brasileiro para Infância e Adolescência  
CLT = Consolidação das Leis Trabalhistas  
CMAS = Conselho Municipal de Assistência Social  
CMDCA = Conselho Municipal do Direito da Criança e do Adolescente  
CMDPD = Conselho Municipal do Direito da Pessoa com Deficiência  
CMI = Conselho Municipal do Idoso  
CMM = Conselho Municipal da Mulher  
CNAS = Conselho Nacional de Assistência Social  
CNPJ = Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica  
CPF = Cadastro de Pessoa Física  
CRAS = Centros de Referências  
CSAC = Coordenadoria Setorial de Avaliação e Controle  
DOAS = Departamento Operacional de Assistência Social  
ENF = Educação não-formal  
FGTS = Fundo de Garantia do Tempo de Serviço  
FMAS = Fundo Municipal de Assistência Social  
FNAS = Fundo Nacional de Assistência Social  
INSS = Instituto Nacional de Seguridade Social  
IPEA = Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
LBA = Legião Brasileira de Assistência  
LOAS = Lei Orgânica da Assistência Social  
NOB = Norma Operacional Básica  
OG = Organização governamental  
ONG = Organização não-governamental  
PMAS = Política Municipal de Assistência Social  
PNAS = Política Nacional de Assistência Social  
PSM = Proteção Social Média Complexidade  
PSA = Proteção Social Alta Complexidade  
SESC = Serviço Social do Comércio  
SESI = Serviço Social da Indústria  
SMAS = Sistema Municipal de Assistência Social  
SMCAIS = Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência e Inclusão Social  
SUAS = Sistema Único de Assistência Social  
UNB = Universidade de Brasília

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	13
<b>CAPÍTULO 1 - ORGANIZAÇÃO NÃO-GOVERNAMENTAL, EDUCAÇÃO NÃO-FORMAL E AVALIAÇÃO: CONSTRUINDO RELAÇÕES ENTRE CONCEITOS</b> .....	18
1.1 Organizações não-governamentais: uma perspectiva histórica e algumas interpretações.....	18
1.1.1 Afinal, o que é uma ONG?.....	24
1.2 Educação não-formal: um panorama do conceito.....	28
1.2.1 Educação não-formal e assistência social: relações entre educação e proteção social.....	39
1.2.2 Educação não-formal e avaliação: limites, possibilidades e desafios...	45
<b>CAPÍTULO 2 - RELAÇÕES ENTRE A SOCIEDADE E O ESTADO BRASILEIRO: POSSIBILIDADES DE PARCERIA ENTRE A ASSISTÊNCIA SOCIAL, ONG E ESCOLA PÚBLICA</b> .....	54
2.1 A formação do Estado e da sociedade no Brasil: (im) possibilidades de participação?.....	54
2.2 Aproximações entre Estado e organizações da sociedade civil.....	71
2.3 A política (de parceria) no campo assistencial.....	75
2.3.1 A Política Nacional e o Sistema Único de Assistência Social.....	81
2.3.2 O Município de Campinas (SP) e a Política Municipal de Assistência Social.....	86
<b>CAPÍTULO 3 - AÇÕES SÓCIO-EDUCATIVAS, AVALIAÇÃO E FORMAS DE DIÁLOGOS: QUAL O CARÁTER DA EDUCAÇÃO NÃO-FORMAL?</b> .....	91
3.1 Principais orientações teórico-metodológicas.....	91
3.2 Os caminhos percorridos e os desafios enfrentados.....	93
3.3 O material empírico da pesquisa.....	96
3.3.1 A organização dos documentos.....	96
3.3.2 Os sujeitos participantes.....	98
3.3.3 Apresentando a ONG em estudo.....	99
3.4 A construção das categorias analíticas.....	100
3.4.1 Ações sócio-educativas: do que estamos falando?.....	100
3.4.2 Avaliando o quê?.....	114
3.4.3 Um diálogo entre parceiros?.....	131
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	136
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	143

## INTRODUÇÃO

O presente estudo é sobre uma parceria entre setor público estatal e setor privado, que estão representados por três instituições: a Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência e Inclusão Social (SMCAIS), uma organização não-governamental (ONG) e uma escola pública estadual, todas localizada na cidade de Campinas (SP). Esta parceria é desenvolvida por meio de ações sócio-educativas e/ou educação não-formal (ENF) que são destinadas a crianças e adolescentes de 6 a 14 anos no período do contraturno escolar.

As possibilidades de estabelecimento de parcerias entre esses setores é resultado do processo histórico de formação do Estado e da sociedade brasileira (Cf. PAOLI, 2003; ALENCASTRO, 1987). Esta construção histórica nos evidencia a constituição de um modelo de sociedade e Estado no Brasil, que, primeiramente, negou a participação a determinados setores da sociedade civil nas esferas públicas e, posteriormente, permitiu – e estimulou/procurou - a atuação em parceria com estes segmentos. A imensa variedade de organizações não-governamentais na sociedade brasileira – resultante da multiplicidade com relação às formas de constituição e estruturação destas instituições assim como de objetivos, áreas de atuação, interesses, estratégias e temáticas que defendem – contribuem para que as aproximações e/ou relações entre determinadas organizações da sociedade civil e o setor público estatal ocorram de formas distintas e até mesmo opostas e antagônicas. Disso deriva o fato de que as entidades que utilizam a sigla ONG, também podem se autodenominar de vários modos: centros de assessoria popular, entidades ecológicas, entidades filantrópicas, fundações empresariais.

Podemos afirmar que, de uma forma geral, podem acontecer três tipos de encontros entre Estado e organizações não-governamentais: o envolvimento das ONGs na formulação de determinadas políticas públicas, chamado de **encontro participação**; a adoção por parte destas entidades de algumas das responsabilidades sociais que o Estado estaria abandonando, denominado **encontro prestação de serviço** e uma relação de oposição entre os dois setores por meio de críticas por parte das ONGs dirigidas ao Estado, chamado de **encontro pressão** (TEIXEIRA, 2003).

No nosso caso, estamos pesquisando o desenvolvimento de uma política assistencial por meio de ações de uma organização não-governamental. Ressaltamos que a assistência social no Brasil passa a ter um caráter de política pública a partir da Constituição Federal de 1988, quando integra a seguridade social, juntamente com as áreas da Saúde e da Previdência Social. Os princípios norteadores da política da assistência social brasileira são regulamentados pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), sancionada em 1993 e pela criação, em 2004, de uma Política Nacional e de um Sistema Único de Assistência Social (PNAS/SUAS).

No caso de Campinas (SP), a política de assistência social está sendo desenvolvida, no ano de 2010, tendo como base a Resolução N°01/2009. Este documento diz respeito ao Decreto n° 16.781 de 28 de setembro de 2009, que apresenta as instruções referentes aos processos administrativos de pedidos de co-financiamento da Rede Executora da Assistência Social do Município de Campinas formada por organizações governamentais (OGs) e ONGs.

Lembramos que o campo das ONGs foi se ampliando e diversificando no decorrer do tempo (LANDIM, 2002; OLIVEIRA, 2002). Porém, em geral, há algo em comum entre elas; um destes pontos de confluência refere-se ao fato que muitas dessas entidades encontram na área da educação não-formal o formato ideal para a sua atuação.

A área da educação não-formal foi construindo-se e está sendo constantemente reconstruída em função de trabalhos de estudiosos estrangeiros e nacionais, que possuem diferentes posições e visões sobre o tema, estando relacionadas a determinados contextos sociais nos quais foram e estão sendo elaboradas (GARCIA, 2009). De um modo geral, a educação não-formal é uma especificidade educacional que apresenta características particulares, dentre as quais podemos destacar a flexibilidade de tempo, espaço e conteúdos; intenção de contribuir para a formação dos indivíduos; ausência de vínculos formais com o sistema legislativo escolar; a busca por favorecer a transformação social e coletiva; envolvimento com a comunidade e com as práticas do cotidiano; possui (ao menos relativa) liberdade de atuação; possibilita a criação e novas formas de fazer e de se propor as ações educativas. Portanto, a educação não-formal é uma

área educacional ampla e abrangente, que permite a invenção de maneiras novas de atuação e ação, levando-se em conta os anseios dos grupos e indivíduos envolvidos nos processos educativos, contribuindo para a formação e respeito aos sujeitos. Com relação à definição do que são as ações sócio-educativas, observamos que as mesmas são práticas pautadas na educação não-formal e que tem como objetivo contribuir para prevenção e proteção dos indivíduos e grupos sociais em situação de vulnerabilidade social. No campo assistencial este conceito é compreendido como a ausência de oportunidades e serviços públicos destinados à proteção, educação, lazer de crianças, adolescentes e jovens.

Mas, se o vantajoso da educação não-formal é permitir o inusitado, o novo e o diferente, como utilizar instrumentos de avaliação de projetos de educação não-formal a partir desta característica primordial? Ou melhor, será que cabe dentro dos projetos de educação não-formal, a utilização de procedimentos e modelos de avaliação? Ao mesmo tempo, quais seriam os riscos de não se avaliar os desenvolvimentos dessas práticas educativas?

Explicitar como a educação não-formal vem sendo concebida na parceria que pesquisamos, assim como evidenciar quais os instrumentos de avaliação estão sendo utilizados nos permite, entre outros aspectos, verificar como as instituições, objetos dessa pesquisa, vêm estabelecendo forma(s) de diálogo(s) entre si. Esses diálogos nos permitiram verificar a posição que cada uma dessas instituições ocupa na sociedade, destacando, sobretudo, qual é o papel do Estado e da sociedade civil organizada na atualidade, em um contexto capitalista e de política neoliberal.

Nesse sentido, consideramos que a presente pesquisa trará contribuições importantes para fazer avançar as reflexões sobre concepções educacionais presentes nas formas de parceria entre setor público estatal e setor privado, a partir de uma visão ampla de educação.

A parceria entre a SMCAIS - ONG - escola pública estadual foi escolhida para o estudo por ocorrer desde a década de 1990, momento representativo tanto da multiplicação de entidades civis na sociedade brasileira como marcante para a ampliação da participação da sociedade civil organizada nos assuntos públicos e

coletivos em função da política neoliberal. Sendo assim, trata-se de um trabalho de longa duração, o que evidencia certa tradição no desenvolvimento de projetos sócio-educativos, na realização de parcerias e, supõe-se, no desenvolvimento de práticas de avaliação destes projetos.

Utilizamos uma abordagem qualitativa (LÜDKE & ANDRÉ, 1986), o que significa que nossas análises foram desenvolvidas considerando-se todas as informações obtidas como importantes para o estabelecimento de um entendimento mais claro e completo do objeto de estudo. Destacamos como metodologia de pesquisa: (i) a revisão bibliográfica (FACHIN, 2001) dos conceitos chaves, tais como educação não-formal, avaliação, organização não-governamental, políticas públicas e sociais; (ii) pesquisa documental (LÜDKE & ANDRÉ, 1986) sobre materiais referentes à parceria em análise, especialmente da SMCAIS e da ONG, dada a ausência de documentos da escola pública que se referissem à parceria com a organização não-governamental; sendo assim, analisamos a resolução nº01/2009 da SMCAIS, relatórios anuais de gestão, reportagens sobre as parcerias entre ONGs e SMCAIS, disponíveis no portal eletrônico da Prefeitura Municipal de Campinas, estatuto social, Planos de trabalho de 2009 e 2010, relatório técnico anual de atividades de 2009 e organograma da entidade; e, (iii) entrevistas semi-estruturadas (LÜDKE & ANDRÉ, 1986) com um representante de cada uma das instituições que compõem esta parceria.

O trabalho está estruturado em torno de três capítulos. No primeiro capítulo, apresentamos algumas reflexões sobre os conceitos de organização não-governamental e educação não-formal, explicitando possibilidades de relações entre os mesmos e destes com outros campos, como o da assistência social e da avaliação.

No segundo capítulo, apresentaremos a parceria entre Estado e organizações não-governamentais na área da assistência social no município de Campinas (SP) que estudamos, que atuam em conjunto por meio de projetos, serviços, programas e ações sócio-educativas com crianças e adolescentes de 6 a 14 anos.

No terceiro capítulo, apresentamos as principais orientações metodológicas utilizadas durante a pesquisa e também as análises dos resultados encontrados.

Por fim, apresentamos algumas considerações finais, que ponderamos como pertinentes ao campo da educação e, mais especificamente, da educação não-formal, com o intuito de contribuir para a discussão nestes campos e também evidenciar novas possibilidades e necessidades de estudo nessas áreas, especialmente no que tange os processos avaliativos das parcerias.

## **CAPÍTULO 1 – ORGANIZAÇÃO NÃO-GOVERNAMENTAL, EDUCAÇÃO NÃO-FORMAL E AVALIAÇÃO: CONSTRUINDO RELAÇÕES ENTRE CONCEITOS**

Nossa problemática está voltada para o entendimento de como a educação não-formal (ENF) vem sendo proposta e concebida em projetos, serviços ou programas assistenciais que são desenvolvidos em parcerias entre organizações não-governamentais (ONGs) e instâncias de administração pública. Consideramos como possibilidades de analisarmos concepções sobre a educação não-formal por meio de: (i) compreensão do que são e para quem se destinam as ações sócio-educativas – nomenclatura tipicamente adotada para nomear atuações na ENF, (ii) identificação e análise crítica do(s) instrumento(s) de avaliação utilizado(s) em seu desenvolvimento e (iii) verificação da(s) forma(s) de diálogo estabelecido entre as instituições que compõem as parcerias.

Para realizar estas análises, é necessário iniciar com uma discussão teórica dos conceitos de organização não-governamental e educação não-formal, buscando evidenciar relações entre estes diferentes termos.

Primeiramente, realizamos algumas reflexões sobre o conceito de organização não-governamental, buscando evidenciar elementos históricos de sua construção e a sua complexidade. Em seguida, apresentamos a educação não-formal como uma nova área educacional no Brasil, trabalhando especialmente suas relações com outros campos, tais como o da educação formal, da assistência social e o da avaliação. Com relação a este último conceito, nosso intuito é problematizar possibilidades, limites e/ou desafios postos à avaliação dentro de projetos de educação não-formal.

### **1.1 Organizações não-governamentais: uma perspectiva histórica e algumas interpretações**

Para compreendermos o significado do conceito de ONG e suas relações com a educação não-formal, optamos por, primeiramente, esclarecer que as ONGs possuem diferentes trajetórias, campos de atuação e formas de aproximação e distanciamento entre si e com outros tipos de instituições tais como: empresas privadas, órgãos públicos etc.

O termo ONG, de origem norte-americana, está fundamentado na tradição liberal e é internacionalizado, ou seja, utilizado e reconhecido mundialmente. Foi adotado na América Latina e no Brasil como uma categoria social, na medida em que determinava um conjunto de organizações que possuíam certas características, posições e papéis equivalentes. O processo de nascimento das ONGs teve um peso importante enquanto fenômeno social e também em relação à fluidez da sua forma de constituir-se, fato que tem contribuído para a possibilidade de diferentes apropriações e utilizações do conceito.

Historicamente, é consensual entre diversos autores que discutem este conceito que, no Brasil, as organizações não-governamentais surgiram no período de ditadura militar (1964), mais precisamente, durante a década de 1970. Francisco de Oliveira (2002) chama as organizações que nasceram neste período de ditadura militar, de **ONGs cívicas**, no sentido de serem consideradas como instrumentos importantes de participação da sociedade civil na discussão de assuntos públicos. O fato destas organizações cívicas terem surgido num período da história brasileira marcado, fundamentalmente, pela repressão e violência fez com que os compromissos assumidos por estas instituições fossem construídos em torno da luta pela cidadania, democracia e participação. Leilah Landim (2002), por sua vez, afirma que as ONGs que nasceram no regime militar seguiram um modelo constitutivo da sociedade brasileira fundamentada na existência de um período autoritário que coexiste com a modernização e a diversificação social do país. E, também convive com a gestação de uma nova sociedade civil organizada.

A conjuntura histórica deste momento é marcada por uma contradição que produz efeitos sobre a forma como as ONGs se organizam. Por um lado, é um período em que se produz uma abundância de novos significados para termos tais como democracia, cidadania e participação. Por outro lado, a ditadura militar fez inúmeros esforços para que houvesse a redução das possibilidades de repensar esses novos significados. O governo militar contribuiu, portanto, para a construção de um período caracterizado pela simplificação e reducionismo do entendimento da realidade social, em múltiplas dimensões e arenas. No quadro político, por exemplo, o regime militar destrói o sistema democrático partidário existente no país e passa a aceitar apenas duas associações políticas nacionais,

configurando o que se chamou de bipartidismo<sup>1</sup>. Com relação à esfera econômica, este momento histórico, ao mesmo tempo em que produziu diversas transformações (tais como o deslocamento da centralidade do espaço rural para o urbano, do modelo de produção agro-exportador para o industrial e, depois, para o de serviços e financeiros), contribuiu também para dificultar o entendimento desta complexidade social resultante da diversificação econômica e das mudanças de estrutura social, a partir da simplificação destes novos significados.

Portanto, as **ONGs cívicas** surgem nessa conjuntura específica, caracterizada por esta contradição: a complexidade da sociedade brasileira, por um lado e as operações de simplificação da mesma realizadas pelo poder ditatorial. Em certa medida, estas ONGs podem ser consideradas como tradutoras desta realidade social, na medida em que foram responsáveis pela explicitação no cenário político, simbólico e material do Brasil tanto do caráter simplificador da ditadura militar quanto da importância de reflexões sobre a complexidade da sociedade brasileira.

Para tal, tornou-se necessário um processo de importação de formas de compreensão e identificação desta experiência simplificadora da ditadura militar. Fundações internacionais de apoio às ONGs como, por exemplo, a Fundação Ford<sup>2</sup>, Novib<sup>3</sup> e Oxfam<sup>4</sup>, foram responsáveis por grande parte destas importações de instrumentos e mecanismos de identificação de problemas sociais deste período, o que demonstra a importância das relações internacionais na constituição da sociedade brasileira. Esta dinâmica de interação entre as ONGs brasileiras e as internacionais foi fundamental tanto do ponto de vista financeiro, como do ponto de vista da introdução de novas temáticas na nossa sociedade, tais como a discussão de gênero, etnia e a ambientalista. Pode-se dizer que:

---

<sup>1</sup> Em 1965, com o AI-2, o regime militar destrói o sistema democrático partidário existente no país e passa a aceitar apenas duas associações políticas nacionais (que não poderiam usar o termo **partido político**). São elas: Aliança Renovadora Nacional (ARENA) e União Democrática Nacional (UDN).

<sup>2</sup> A Fundação Ford foi criada em 1936 nos Estados Unidos (EUA). É uma instituição privada, sem fins lucrativos, que tem como objetivo apoiar pessoas e instituições em todo o mundo através de empréstimos e doações à produção e divulgação de conhecimento científico.

<sup>3</sup> A Novib é uma organização, fundada na década de 1950, cujo objetivo é o combate a pobreza através do financiamento de projetos que tenham essa mesma finalidade.

<sup>4</sup> A Fundação Oxfam foi criada em 1942 na Inglaterra. Seu objetivo principal é atuar na luta contra a fome e a exclusão social por meio de distintas frentes tais como: a educação, saúde, democracia e direitos humanos, inclusão social e etc.

As ONGs e suas relações internacionais foram, assim, um importante elemento para colocar a sociedade brasileira em compasso com as novas complexidades e seus paradigmas, gerados primeiramente alhures (OLIVEIRA, 2002, p. 53).

Oliveira (2002) aponta que, além da relação com as organizações internacionais, foi fundamental também para a constituição das experiências das ONGs cívicas a relação com a universidade e com a produção de conhecimento. A compreensão das novas realidades sociais foi muitas vezes favorecida pelo fato de que parte dos ativistas destas ONGs possuía formação e inserção acadêmica ou universitária em diversas áreas.

São características deste período as organizações de **assessoria e apoio**, que estavam a serviço dos movimentos populares e que acabaram se transformando em ONGs. São exemplos deste grupo de organizações os centros de educação popular, surgidos no final da década de 1960. Esses centros passaram por um processo pelo qual se tornaram autônomos, a partir do reconhecimento de seus papéis enquanto atores sociais e não apenas como instrumento de ajuda a movimentos sociais, na década de 1990. Essas entidades, durante as décadas de 1970 e 1980, atuaram junto a Igreja Católica e outros articuladores políticos na propagação de discursos e práticas a todos os movimentos populares. Esta atuação ocorreu, prioritariamente, através de cursos de treinamentos fundamentados na educação popular<sup>5</sup>, com o objetivo de formar líderes de movimentos sociais e através da produção de materiais de comunicação popular como boletins, manuais e etc. (TEIXEIRA, 2003)

Há, no dizer de Landim, uma transformação de um “serviço invisível”, feito por esses profissionais de forma frequentemente voluntária, em uma profissão. Dado o novo papel de maior visibilidade e destaque, essas organizações, passam a viver uma relação ambígua, ao mesmo tempo de autonomia e dependência com outras instituições, como igrejas, partidos, universidades, sindicatos, órgãos governamentais e movimentos sociais (TEIXEIRA, 2003, p. 19)

Será a partir das perspectivas destes profissionais ativistas que, em meados da década de 1980, as organizações não-governamentais passaram a ser consideradas uma novidade institucional, no cenário latino-americano. Este

---

<sup>5</sup> A educação popular foi inspirada, inicialmente, pelos trabalhos do educador e filósofo brasileiro, Paulo Freire, a partir da década de 1960.

período foi fundamental para essas organizações, pois é o momento em que começou a se constituir um processo de fortalecimento nacional desse campo por meio de publicações e debates realizados dentro desta área. As ONGs eram entendidas como uma forma de atuação alternativa às práticas institucionais que caracterizavam outros tipos de instituições como as igrejas, universidades e partidos políticos de esquerda. Eram vistas também como entidades que estavam a serviço de determinados movimentos e grupos sociais com vistas à transformação social, no sentido de mudança da estrutura social dominante. Landim (2002) afirma que essas são definições que foram construídas e produzidas por importantes ativistas das ONGs e podem ser consideradas concepções originais deste campo.

Entretanto, ao final da década de 1980 e início da década de 1990, houve a inauguração do modelo de Estado neoliberal, o também chamado de Estado Mínimo. A implantação deste projeto de Estado provocou impactos nas formas de delineamento das ONGs e em seus compromissos possíveis. O neoliberalismo provoca a destruição da máquina pública e a transferência de responsabilidades da manutenção das políticas públicas e sociais para a sociedade civil. O que este modelo de Estado Mínimo pretende é a inserção da economia brasileira no processo de globalização, a partir de ajustes estruturais orientados por reformas para o mercado. Obviamente, inflexões desta dimensão, exigirão, em contrapartida, ajustes na sociedade em geral e em todas as organizações sociais. No caso das ONGs, o conceito passa a ser utilizado também por um grupo de entidades de origem mais recente, resultantes da iniciativa empresarial, que proliferam neste contexto de política neoliberal. Este fato tem levado as **ONGs cívicas** a se questionarem, constantemente, sobre suas identidades, com o objetivo de não serem alinhadas com outras organizações díspares, por terem objetivos, procedimentos e compromissos diferenciados. Essas novas organizações não-governamentais são os grupos e fundações empresariais que abriram espaço no cenário nacional (até então não existente) para seu funcionamento, passando a se autodenominarem ONGs ou então **terceiro setor**. Em geral, atuam por meio do que tem sido denominado como **ação solidária** sob responsabilidade empresarial. O ponto central que demarca a diferença entre as ONGs cívicas e as que surgiram da iniciativa empresarial é que enquanto as

primeiras lutam pela construção da democracia e pelo reconhecimento dos direitos sociais, as últimas desenvolvem sua ação contribuindo para a fragmentação destas conquistas políticas.

Durante este período, surgiram também tipos novos de organizações não vinculadas ao setor empresarial que tinham suas preocupações voltadas para a problemática ambiental, atendimento a crianças de rua, apoio a portadores do vírus HIV, apoio a indígenas e etc. Este grupo de organizações introduziu no campo das ONGs essas novas temáticas, contribuindo para o crescimento da visibilidade desses temas no espaço público e de mobilização de setores sociais interessados em discuti-los.

Na contemporaneidade, ganham destaque também as organizações que até pouco tempo atrás se denominavam filantrópicas, mas que, gradualmente, passaram a utilizar a denominação organização não-governamental ou foram chamadas desta maneira por órgãos de governos e pela imprensa, em decorrência do tipo de atuação que possuem na área da assistência social. (TEIXEIRA, 2003).

O contexto social contemporâneo nos evidencia tensões entre modelos distintos de ONGs, que parecem ser inevitáveis em decorrência de diferenças radicais nas suas origens e configuração. É, precisamente, na diferenciação com relação a formas de ação e organização nos diferentes campos tais como o político, religioso e social, que as ONGs foram construindo suas identidades. Contudo, atualmente há um esforço para diferenciar as ONGs cívicas – entre as quais havia certa “unidade” com relação às suas identidades, das ONGs surgidas nas últimas décadas, a partir do reconhecimento da existência da heterogeneidade e da diversidade neste campo, no sentido de diferenciar-se do outro para não se tornar idêntico.

Entretanto, no campo das ONGs, o uso generalizado deste termo acaba sendo feito sem contornos semânticos mais precisos, servindo para definir qualquer organização privada, sem fins lucrativos e direcionada à ação social. Assim, responder sobre o que é uma ONG torna-se extremamente difícil. Se considerarmos ainda que existe um conjunto de títulos e qualificações – tais como

os títulos de organização da sociedade civil de interesse público (OSCIP), utilidade pública, organização social (OS) - a definição do conceito se torna ainda mais complicada e desafiadora.

### **1.1.1. Afinal, o que é uma ONG?**

O Código Civil brasileiro reconhece três tipos de instituições de natureza jurídica no campo do terceiro setor ou das chamadas entidades sem fins lucrativos: as associações, as fundações e as entidades religiosas. Estes três tipos são considerados pelo Código Civil brasileiro independentemente do nome que cada instituição possui. Por exemplo, o Instituto Ayrton Senna é uma fundação. Já a Pastoral da Criança é uma associação. Porém, nos nomes dessas instituições não aparecem os termos “fundação” e/ou “associação”.

Em geral, as associações são instituições formadas por um grupo de pessoas que diferentemente das fundações não precisam ser criadas a partir de um patrimônio. As fundações, contudo, não precisam ser criadas por um grupo de pessoas, podendo ser fundada por apenas um único indivíduo.

Apesar de haver apenas o reconhecimento destes três tipos jurídicos, há utilização de outras expressões, que não correspondem a formas jurídicas, para se referir a estas instituições como, por exemplo, o termo ONG, organização sem fins lucrativos, entidade filantrópica, entidade assistencialista, organização da sociedade civil de interesse público, organização social, organização de utilidade pública e etc. Além do mais, os três últimos termos citados dizem respeito a títulos e/ou qualificações que o poder público confere ou pode conferir às associações, fundações e entidades religiosas.

O termo OSCIP (VILLAS BOAS, 2007), por exemplo, é uma qualificação dada pelo Ministério da Justiça a todas as entidades que atendam às determinações da Lei nº9.790 de 23 de março de 1999, dentre as quais podemos citar a atuação visando à promoção da assistência social, da saúde, da segurança alimentar, da cultura, defesa da conservação do patrimônio histórico e etc.

Este título ou qualificação é uma opção que pode ser pleiteada por qualquer organização da sociedade civil. Pode ser utilizado também por entidades

que ainda não possuem outro título, mas que atuam em busca de atingir pelo menos um dos objetivos de uma longa, ampla e genérica lista: (i) promoção social; (ii) promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico; (iii) promoção gratuita da educação; (iv) promoção gratuita da saúde; (v) promoção da segurança alimentar e nutricional; (vi) defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável; (vii) promoção do voluntariado; (viii) promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza; (ix) experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito; (x) promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar; (xi) promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais; (xii) estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas neste artigo.

Conforme Villas Boas (2007), a lei da OSCIP é considerada um marco histórico na trajetória destas organizações não-governamentais, uma vez que é por meio dela que o Estado reconhece o caráter público em organizações não estatais e, a partir disso, passa a admitir a contribuição efetiva das organizações da sociedade civil na atenção aos interesses e necessidades públicos. A vantagem principal de se ter o título de OSCIP é a possibilidade de estabelecimento de termos de parceria com o Estado, para o desenvolvimento de ações consideradas de interesse público. Outra vantagem é que essa lei permite maior dedução fiscal do Imposto de Renda das empregadas que financiam os projetos das ONGs, sendo considerada também um incentivo do Estado/Governo para ampliar o número de instituições desta natureza.

Porém, a lei da OSCIP pode ser considerada também como uma importante estratégia que viabiliza a desresponsabilização do Estado e a consequente transferência de parcela de suas funções às entidades que compõem o terceiro setor. Trata-se de uma forma de reconhecimento do caráter público de organizações e instituições nascidas a partir da iniciativa privada. Este fato implica uma privatização das formas de se fazer valer e reconhecer os direitos sociais, uma vez que suas possibilidades de concretização passam a ser

responsabilidades dos setores privados organizados como, por exemplo, as organizações não-governamentais.

O termo **utilidade pública**, por sua vez, também é uma qualificação. Conforme informações do Ministério da Justiça, as associações e fundações podem receber desse título nas três esferas de poder: municipal, estadual e federal. Para concessão do título, as instituições devem cumprir com as determinações da Lei nº93 de 28 de agosto de 1935. De acordo com a lei, este título pode ser conferido a instituições jurídicas que prestarem serviços à coletividade e se não forem remunerados os cargos de sua diretoria, conselhos fiscais, deliberativos ou consultivos.

O termo **organização social** (OS) é também um tipo de qualificador das associações, fundações e entidades religiosas. Este título permite que as entidades privadas, sem fins econômicos recebam alguns benefícios do Poder Público como, por exemplo, isenções fiscais ou verba orçamentária. Porém, devem estar comprometidas com ações e/ou projetos que atendam aos interesses e às necessidades da comunidade. Este título passou a ser utilizado em substituição ao de utilidade pública, utilizado amplamente por entidades chamadas assistenciais.

Por último, a expressão **filantrópica** diz respeito às entidades que prestam serviços a comunidades e que não possuem interesses lucrativos. Dessa forma, acabam usufruindo de incentivos fiscais reconhecidos pela Constituição Federal Brasileira, pela Legislação tributária e previdenciária. Trata-se de uma expressão que é utilizada no mesmo sentido do termo utilidade pública e/ou organização social.

Portanto, são várias as expressões e qualificações presentes no campo do terceiro setor ou das entidades sem fins lucrativos. Mas, na verdade, estamos tratando de associações, fundações e entidades religiosas que compõem o chamado terceiro setor, conceito esse que merece algumas problematizações. Carlos Montaño em “Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social” (2002), afirma que o termo é concebido a partir da divisão do social em esferas distintas: o Estado é considerado o primeiro setor, o

mercado é o segundo setor e o terceiro setor é formado pela sociedade civil. O problema apontado pelo autor consiste no fato de que essa concepção do social é elaborada como se os setores fossem independentes e não tivessem relações entre si. Outra problemática argumentada pelo autor diz respeito ao fato que, de sua perspectiva, a sociedade civil deveria ser considerada o primeiro setor, uma vez que é ela quem cria o Estado e o mercado. O caráter não-governamental do terceiro setor também merece reflexão e problematização, pois o termo diz respeito a uma forma de organização que não está relacionada ao modo de atuação típico do Estado mas, na realidade, acaba desenvolvendo suas ações a partir de política de parceria com o setor público estatal. Isto significa que acaba atuando como um braço do Estado e que, portanto, trata-se de uma atuação de caráter governamental.

O fato de o terceiro setor ser considerado não-lucrativo também é discutível, uma vez que as problemáticas da pobreza e das desigualdades sociais tornam-se, não raramente, instrumentos de *marketing* social para os grandes empresários (MONTAÑO, 2002). Isto significa que essas instituições acabam por atuar na tentativa de apenas minimizar os problemas sociais de parcelas da população e não com o intuito de garantir exclusivamente o reconhecimento dos seus direitos e deveres sociais. Na verdade, essas instituições têm o intuito de se autopromoverem, a partir do discurso de defesa dos interesses coletivos e do caráter não-econômico de suas ações.

Portanto, o discurso do terceiro setor acaba marcando grande parte das experiências da imensa variedade de ONGs na sociedade. De uma forma geral, esta atuação possui como característica a articulação com as políticas sociais neoliberais como, por exemplo, as que têm objetivos de atuar em trabalhos como alfabetização de jovens e adultos, com crianças em situação de risco e etc. Neste caso, o Estado é visto por essas organizações como uma das possibilidades de parceria visando o desenvolvimento de suas ações, a partir da delegação de partes responsabilidades sociais estatais à sociedade civil organizada.

A grande pluralidade de instituições que utilizam a sigla ONG resulta da multiplicidade das formas de constituição e estruturação destas instituições, assim como de objetivos, áreas de atuação, interesses, estratégias e temáticas que

defendem . Mas, muitas dessas instituições possuem um ponto em comum, que consiste em encontrar na área da educação não-formal seu espaço de atuação.

## **1.2. Educação não-formal: um panorama do conceito**

Valéria Aroeira Garcia em “A educação não-formal como acontecimento” (2009), analisa a criação do conceito de educação não-formal a partir da perspectiva deleuziana. A autora realizou extensa e importante pesquisa bibliográfica sobre o respectivo termo com o intuito de evidenciar os percursos e deslocamentos de sentidos pelos quais o conceito passou e ainda passa. Apresenta este trajeto a partir da explicitação das contribuições estrangeiras e nacionais sobre o tema.

Destacamos que esta tese é extremamente importante para estudiosos do campo da educação não-formal por apresentar a amplitude do termo, assim como as singularidades desta área educacional. Conforme Garcia (2009), a discussão sobre educação não-formal, no Brasil, é muito recente; por esta razão, a autora, recorreu, primeiramente, à bibliografia estrangeira, na qual o tema tem sido discutido há mais tempo. Desta literatura, elegeu como interlocutor principal o autor espanhol Jaume Trilla, mas também destaca as contribuições de outros autores e pesquisadores, tais como, Philip H. Cooms, Maria Imaculada Pastor Homs, Victor Ventosa, Almerindo Janela Afonso, entre outros. Trabalha, ainda, com os verbetes sobre educação não-formal publicados na *The International Encyclopedia of Education* (1985) além da discussão elaborada pelo Programa de Estudos em Educação Não-Formal da Michigan State University e por Cole S. Brembeck. Com relação à contribuição dos autores nacionais, a autora reserva espaço privilegiado para as publicações de Olga de Moraes Von Simson, Margareth Park, Renata Sieiro Fernandes, Maria da Glória Gohn, José Carlos Libâneo e Moacir Gadotti.

Nosso intuito aqui não é apresentar detalhadamente o que vem sendo discutido no campo da educação não-formal pelos pesquisadores nacionais e internacionais. Este amplo trabalho foi realizado por Garcia (2009) e a partir dele podemos perceber as variações nas formas pelas quais o conceito de educação

não-formal tem sido concebido, num processo de permanente construção e reconstrução.

Nosso objetivo é destacar algumas contribuições que nos permitam realçar características da educação não-formal que consideramos primordiais para compreender esta modalidade educacional e para o desenvolvimento de nosso trabalho. Assim como o fizemos em relação ao conceito de ONG, buscaremos demonstrar com essas reflexões a complexidade que há nessa área, principalmente quando tentamos defini-la. Mas, nosso trabalho essencial, nesse momento, é enfatizar a educação não-formal como uma nova área educacional no Brasil, para que possamos trabalhar, especialmente, suas relações com outros campos, tais como o da educação formal, da assistência social e o da avaliação.

Numa perspectiva histórica, podemos afirmar que a discussão sobre o conceito de educação não-formal surge inicialmente nos Estados Unidos e na Europa e só mais recentemente no Brasil. Fato que evidencia a relevância que o conceito possui no cenário internacional, conforme Lopes (2009). Podemos citar como uma das primeiras publicações sobre a educação não-formal, o documento de 1974 do Program of Studies in Non-formal Education, da Universidade de Michigan. Nesse documento há uma discussão importante sobre aspectos formais do conceito e da sua oposição em relação à educação formal (EF). A discussão presente neste documento destaca o que é particular de cada um desses campos (EF e ENF), demonstrando que o termo educação não-formal era utilizado como forma de apontar o que era alternativo ao formal. Isto que significa que no caso do documento do Program of Studies in Non-formal Education de Michigan, a educação não-formal é compreendida como uma alternativa ou algo complementar à educação formal, principalmente destinada aos países do chamado terceiro mundo ou subdesenvolvidos, vinculando-a a formas de se impulsionar o desenvolvimento econômico. Exemplo típico desta posição é o trabalho do autor norte-americano Cole S. Brembeck, que faz apontamentos e destaques sobre uma educação preocupada com o desenvolvimento econômico, e à serviço dele, não refletindo sobre os aspectos ideológicos e filosóficos que dizem respeito à função social da escola e/ou da educação. Trata-se da necessidade de capacitar, minimamente (do ponto de vista das aprendizagens escolares), trabalhadores do terceiro mundo para o desenvolvimento econômico

multinacional. Frente aos insucessos da escola neste desafio, Brembeck propõe que a ENF assumira este compromisso, meramente interessada em formar mão-de-obra. Dessa forma, dois graves problemas decorrem desta argumentação: a minimização dos objetivos educacionais destinados a extratos sociais mais pobres (para os quais bastaria garantir aprendizagens básicas de leitura, escrita e cálculo) e o desmonte da instituição escolar, especialmente a pública.

Constitucionalmente, a escola tem a função de garantir a formação básica de todos os indivíduos. Mas, também apresenta outras funções sociais tais como acesso aos bens culturais produzidos e valorizados socialmente, formação de cidadãos e de sujeitos sociais. Dessa forma, é extremamente importante que sejam considerados os aspectos ideológicos e filosóficos da função social da escola e da educação, de uma forma geral. Isto porque a escola é um espaço social que pode apresentar diferentes mecanismos como, por exemplo, formas de organização, norma e procedimentos que podem ou não garantir a participação dos sujeitos sociais na própria comunidade escolar como também na sociedade como um todo.

No nosso caso, gostaríamos de demonstrar que (i) a educação formal e a educação não-formal são campos educacionais distintos e (ii) que ambos são importantes para a formação mais global dos indivíduos. Ou seja, não compreendemos a área da educação não-formal como alternativa ao formal, ou como sua substituta. Na realidade, estamos compreendendo as duas áreas educacionais a partir de suas relações de complementaridade, apesar da centralidade que a instituição escolar possui nos discursos pedagógicos e na sociedade como um todo.

Com relação a esta discussão o autor Jaume Trilla em “A educação não-formal” (2008) lembra-nos que sempre existiu uma educação não escolar, apesar de a escola ter sido entendida como o modelo único de ação educativa e objeto principal de reflexões e análises pedagógicas. A educação e escola foram – e, em linhas gerais ainda são - tratadas como se tivessem o mesmo significado. Acredita-se que o desenvolvimento educacional e a realização das necessidades sociais - tanto de formação como de aprendizagem - passam pela instituição escolar. Este fato contribuiu para que a maioria das políticas educacionais dos

séculos XIX e XX centrassem seus objetivos visando a melhoria da qualidade da instituição escolar, a ampliação do acesso de todos os indivíduos a ela, e sua permanência nas escolas por um período maior de tempo, aumentando a longevidade da escolarização.

Apesar da posição central que a instituição escolar ocupa nos debates educacionais, em nossos estudos nos deparamos com alguns argumentos que relativizam essa perspectiva. De um modo geral, estes argumentos destacam a historicidade da escola (lembrando-nos que ela nem sempre existiu) e algumas de suas limitações, dentre as quais podemos citar tanto dificuldades de caráter material e pedagógico, como também de limites impostos a parcelas da população de acesso às instituições escolares, de permanência nelas e de recebimento de uma educação de qualidade.

Na perspectiva da historicidade da escola, destaca-se que ela é apenas uma das formas possíveis de realização da educação, um dos processos educativos, pois existem outros e diferentes mecanismos educacionais além da escolarização formal. Trilla (2008) e outros autores que enfatizam e defendem que o mais significativo para quaisquer grupos sociais é a educação. E argumentam que

O marco institucional e metodológico da escola nem sempre é o mais idôneo para atender a todas as necessidades e demandas educacionais. A estrutura escolar impõe limites que devem ser reconhecidos. E mais: além de não ser apta para todo tipo de objetivo educacional, a escola mostra-se particularmente imprópria para alguns deles. (TRILLA, 2008, p. 18)

Parece-nos indiscutível que a instituição escolar não consegue atender a todas as necessidades educacionais das pessoas e da sociedade. Outras formas e meios de atuação educacionais são imprescindíveis para sua formação integral. Esses meios não devem ser tratados como uma oposição ou alternativa à escola, característica que foi evidenciada, num primeiro momento das discussões sobre a educação não-formal, conforme já apresentamos. Neste debate, parece-nos que o mais produtivo é compreender as distintas formas educacionais - sejam elas formais, informais ou não-formais - a partir de suas relações de complementaridade não hierarquizadas.

A educação não-formal tem profundas relações com fatores sociais, econômicos, tecnológicos que produzem novas necessidades educacionais e exigem novas possibilidades pedagógicas - muitas vezes e, de preferência, não escolares - que pretendam atender às estas novas demandas. Alguns exemplos de demandas educacionais contemporâneas são: (i) inclusão de determinados grupos sociais que até então eram excluídos dos processos educativos mais convencionais como, por exemplo, adultos, idosos, mulheres, minorias étnicas entre outros; (ii) mudanças no mundo do trabalho que evidenciam a necessidade de novas formas de capacitação profissional; (iii) aumento do tempo livre, provocando a necessidade de criar ações no campo da educação que se transformem em referências e objetivos educacionais; (iv) transformações das instituições familiares e em outros aspectos da vida cotidiana - como, por exemplo, urbanística - criando a necessidade de surgimento de novas instituições e meios educativos para assumir funções que até então eram exercidas pelas famílias, de modo informal; (v) entendimento da mídia enquanto ação educativa; (vi) surgimento de novas tecnologias que possibilitam novas formas de aprendizado e formação diferentes dos sistemas presenciais da escolaridade tradicional; (vii) aumento da percepção social sobre a necessidade de ações educativas destinadas a setores populares que se encontram em alguma situação de conflito como, por exemplo, socioeconômico, marginalização, deficiências físicas ou intelectuais e etc.

Numa perspectiva teórica, conforme Trilla (2008), podemos afirmar que muitos discursos pedagógicos foram produzidos a partir das mudanças sociais educacionais. Esses discursos são amplos e heterogêneos, mas possuem uma característica comum, que consiste em reconhecer que a escola não poderia ser mais defendida como a **panacéia** da educação. O discurso sobre a crise mundial da educação tem sido uma das formas mais contundentes neste debate.

Com relação a esta discussão sobre a crise da educação, Almerindo Janela Afonso em "Os Lugares da educação" (2001) afirma que a crise da escola pública possui diversas causas, entre elas encontram-se as conseqüências advindas de coações competitivas e liberalizantes direcionadas, principalmente, durante as últimas décadas, sobre os sistemas educativos diretamente administrados e financiados pelo Estado. A escola pública é uma instituição

surgida na modernidade com a função de auxiliar a consolidar o projeto de sociedade que foi estimulado pelos ideais da Revolução Francesa e da Revolução Industrial. Para realizar tal tarefa, teve que contribuir de forma decisiva para o desenvolvimento cultural, científico e técnico, assim como, colaborar para a constituição de trajetórias pessoais e sociais que livrariam os indivíduos da ausência de conhecimento. A escola cumpriu apenas uma parte desse papel durante as últimas duas décadas.

A crise da educação escolar está relacionada à idéia de que a escola não consegue desempenhar as obrigações que lhe foram conferidas. Esta crise está se agravando cada vez mais pelo fato contraditório de que, mesmo sem cumprir com suas obrigações de outras épocas, continuam a ser destinadas à escola novas incumbências, tais como a tradução e o entendimento da realidade social, uma vez que antigos e novos problemas sociais continuam crescendo, se diversificando e tornando-se mais complexos.

No caso brasileiro, poderíamos citar como exemplos de problemas, tanto os de origem pedagógica, mais propriamente dita, quanto os de origem social, num sentido mais amplo. Quanto ao primeiro conjunto de exemplos, temos tido já há décadas, acesso a informações que nos mostram as extremas dificuldades enfrentadas pelo sistema escolar para realizar suas incumbências básicas, tais como garantir a alfabetização e o domínio de cálculos matemáticos por parte de seus alunos. A precariedade de nosso sistema de escolarização e os insucessos no alcance das metas estabelecidas para as aprendizagens acima mencionadas têm sido objetos freqüentes de divulgação na mídia. Para dar apenas um exemplo mais recente, dados do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA) de 2009, apontam que o Brasil ocupa a 53ª posição (num total de 65 países avaliados). Este programa tem por objetivo fornecer indicadores<sup>6</sup> da qualidade de ensino dos países participantes. Quanto aos problemas de origens sociais enfrentados pela escola, a precarização do trabalho docente, conforme a estudam Maria Vieira Silva e Idalice Ribeiro da Silva Lima (2009) é também um importante exemplo. O intuito das autoras é refletir sobre os diversos contornos assumidos pela globalização e suas formas de consolidação na conjuntura escolar, a partir

---

<sup>6</sup> Estes indicadores são fornecidos por meio da avaliação do desempenho de alunos na faixa etária dos 15 anos, que são avaliados nas disciplinas de ciências, matemática e língua portuguesa.

de duas visões distintas. A primeira diz respeito à precarização do trabalho docente e a segunda refere-se às formas de homogeneização da cultura através da hegemonia universal que estabelece um padrão cultural como determinante. Portanto, refletem sobre a globalização nos campos tanto econômico como cultural, com o intuito de problematizar suas implicações na atuação docente e na organização escolar. Esta reflexão e as problematizações dela decorrentes são possíveis pelo fato de as autoras compreenderem a globalização como um fenômeno social que incide de diversas formas e com diferentes impactos sobre distintos aspectos tais como, sociais, espaciais, econômicos, políticos e culturais da organização da sociedade contemporânea.

A defesa e a valorização da educação não-formal não precisa, necessariamente, ser construída contra a escola e nem objetivar a destruição dos sistemas públicos de ensino, como desejam alguns defensores do projeto neoliberal que visa à privatização do que é público. O campo da educação não-escolar, seja ela informal ou não-formal, sempre existiu junto com o campo da educação escolar, podendo haver **sinergias pedagógicas** entre eles. Um exemplo disto, diz respeito à educação familiar que, apesar de estar dentro do campo da educação informal, continua sendo muito importante para a construção das trajetórias individuais de escolarização.

Maria da Glória Gohn em “Educação Não-Formal e Cultura Política” (2008) tem o intuito de construir significados em torno de temas da educação, cultura e do novo associativismo do terceiro setor, a partir de seus caminhos acadêmicos e do papel dos mesmos na conjuntura social, política e cultural mais geral do Brasil. A autora afirma que no Brasil, na década de 1970, o conceito de educação não-formal era definido como uma atividade educacional organizada e sistematizada fora do espaço escolar com o objetivo de proporcionar aprendizagens a determinados grupos da população. De uma forma geral, tratavam-se de programas de alfabetização de jovens e adultos com o objetivo de inserir os indivíduos dos setores populares em experiências de participação social e política da época, fase em que os movimentos sociais ganharam maior destaque no cenário brasileiro. Note-se, aqui, a profunda diferença entre estes objetivos e os postos por projetos que meramente defendem a perspectiva da ENF para capacitar mão-de-obra. Neste período, a educação não-formal era utilizada para

denominar estes processos de inserção social de indivíduos e grupos sociais em áreas comunitárias, de treinamento vocacional ou técnico, planejamento familiar, compreendendo o campo que se combina chamar educação popular (conforme uso corrente em 70/80) e educação de jovens e adultos (nos anos 90). Nesta modalidade há preocupação com as aprendizagens da leitura e da escrita com base em procedimentos e métodos não-escolares. Apesar de haver preocupação com a transmissão de conhecimentos e conteúdos do ensino formal, essas aprendizagens são desenvolvidas em espaços diferenciados dos escolares, assim como utilizam metodologias e uma cronologia distintas, que são adequadas conforme a realidade do público atendido.

É importante lembrar que até a década de 1980, a educação não formal não teve reconhecimento nas políticas públicas nem entre os educadores, pois as discussões educacionais estavam concentradas em torno da educação formal, de acordo com o que já apontamos anteriormente. Foi durante a década de 1990 que a educação não-formal começou a receber maior destaque, sobretudo graças às novas exigências de aprendizagens relacionadas ao mundo do trabalho e da expansão das políticas neoliberais no país. Neste cenário, são vários os problemas sociais que estão se tornando cada vez mais complexos a partir dessas mudanças no mundo do trabalho. São exemplos dessas o aparecimento do chamado desemprego estrutural, transformação do modo de produção fordista para o toyotista, a exclusão de jovens e trabalhadores idosos do mercado de trabalho e etc<sup>7</sup>. Neste cenário, são múltiplas as demandas postas à educação como, por exemplo, aperfeiçoamentos, atualizações profissionais, especializações e etc. Porém, muitas dessas demandas estão situadas não apenas na área da educação formal como também da educação não-formal através, por exemplos, da atuação de muitas ONGs neste campo.

Gohn (2008) argumenta que a ENF possui cinco dimensões referentes às suas áreas de alcance, que podem estar ou não relacionadas entre si. São elas: (i) a preocupação com a tomada de consciência dos sujeitos sociais para o entendimento de seus interesses e do meio social e da natureza que os cercam;

---

<sup>7</sup> A discussão sobre as transformações do mundo do trabalho podem ser vistas na referência de: ANTUNES, R. & ALVES, G. (2004). *As mutações no mundo do trabalho na era da mundialização do capital*. Revista Educação e Sociedade, 25(87), PP.335-351.

(ii) aprendizagem de habilidades e/ou desenvolvimento de potencialidades dos sujeitos sociais, ou seja, da capacitação dos indivíduos para o trabalho; (iii) aprendizagem e exercício de práticas que habilitam os indivíduos a se organizarem com objetivos comunitários, voltados para a solução de problemas coletivos; (iv) aprendizagem dos conteúdos da escolarização formal por diferentes formas e em espaços diferenciados; e, (v) a educação desenvolvida pela e na mídia.

Usualmente se define a educação não-formal por uma ausência, em comparação ao que há na escola (algo que seria não intencional, não-planejado, não-estruturado), tomando como único paradigma a educação formal. Concluímos que os dois únicos elementos diferenciadores que têm sido assinalados pelos pesquisadores são relativos à organização e à estruturação do processo de aprendizado (GOHN, 2008, p. 101).

É importante ressaltar que a autora destaca que a educação não-formal também é uma ação educativa estruturada, intencional e planejada. Porém, as práticas nesta área podem ser desenvolvidas em diversos espaços como, por exemplo, nas sedes de associações de bairros, de organizações que coordenem movimentos sociais, igrejas, sindicatos, partidos políticos e etc. Mas, na educação não-formal, as categorias espaço e tempo têm contornos diferentes daqueles que são típicos do ensino formal. Com relação ao tempo, ele costuma ser bem mais flexível no que diz respeito às aprendizagens que ações não-formais buscam garantir, sobretudo porque se pretende respeitar as diferenças de assimilação dos conteúdos presentes nos processo educativo e, via de regra, não se tem compromissos com certificações. O espaço também é uma categoria que surge de acordo com as necessidades de grupo social, pois não há um espaço pré-determinado e/ou fixo para a ocorrência da educação não-formal.

Moacir Gadotti (2005) também evidencia as diferenças entre tempos e espaços na educação formal e não-formal. Conforme o autor, a educação não-formal pode ser considerada como uma atividade educacional que ocorre fora do espaço da escola de forma organizada e sistemática, com o objetivo de proporcionar diferentes tipos de aprendizagens para determinados grupos da população. Diferentemente da educação formal, a ENF é mais difusa, menos hierárquica e menos burocrática. Os projetos de educação não-formal não precisam seguir um sistema seqüencial e hierárquico de progressão, podem ter

duração variável, concedendo ou não certificados de aprendizagem. Contrapõe-se, portanto, nestes aspectos, à educação formal, tipicamente representada pela escola e universidade, dependente de um sistema educacional focado no currículo com objetivos claros e específicos, regulamentados por órgãos fiscalizadores do Ministério da Educação e que tem na certificação um de seus mais importantes e valorizados atributos.

Outro aspecto importante da educação não-formal apresentado por Gohn (2008) se refere ao entendimento do surgimento da educação a partir do processo de participação de diferentes grupos sociais, a partir de ações coletivas direcionadas à produção de conhecimento. Mas, essa produção se dará por meio não só da aquisição de conteúdos sistematizados pela humanidade, mas, principalmente, pela conquista de novos saberes a partir de vivências de situações-problemas que produzem a interação entre os indivíduos.

Um dos supostos básicos da educação não-formal é o de que a aprendizagem se dá por meio da prática social. É a experiência das pessoas em trabalhos coletivos que gera um aprendizado. A produção de conhecimentos ocorre não pela absorção de conteúdos previamente sistematizados, objetivando ser apreendidos, mas o conhecimento é gerado por meio da vivência de certas situações-problemas. As ações interativas entre os indivíduos são fundamentais para a aquisição de novos saberes, e essas ações ocorrem fundamentalmente no plano da comunicação verbal, oral, carregadas de todo o conjunto de representações e tradições culturais que as expressões orais contêm. (GOHN, 2008, p. 103-104)

A educação não-formal tem um caráter coletivo. Ou seja, a educação não-formal constitui-se por um processo de ação grupal, sendo vivenciada como **práxis** de um determinado grupo, no sentido de ser uma atividade material e intelectual de sujeitos sociais que contribuem para a transformação da realidade social, apesar dos resultados dos processos educativos serem aspirados individualmente.

A maior importância da educação não-formal está na possibilidade de criação de novos conhecimentos, ou seja, a criatividade humana passa pela educação não-formal. O agir comunicativo dos indivíduos, voltado para o entendimento dos fatos e fenômenos sociais cotidianos, baseia-se em convicções práticas, muitas delas advindas da moral, elaboradas a partir das experiências anteriores, segundo as tradições culturais e as condições histórico-sociais de determinado tempo e lugar. O conjunto desses elementos fornece o

amalgama para a geração de soluções novas, construídas em face dos problemas que o dia-a-dia coloca nas ações dos homens e mulheres. (GOHN, 2008, p. 104-105)

A educação não-formal, então, pode ser entendida enquanto possibilidade de transformação social e criação de novas formas de atuação e de novos conhecimentos. O conjunto de contribuições de Olga Von Simson, Margareth Park e Renata Fernandes, acentua esta dimensão e nos auxilia a entender a educação não-formal como prática que tem como característica a possibilidade de promover transformações sociais e que valoriza intenções e desejos daqueles que estão envolvidos no processo educativo, como também das ações intencionais assumidas pelos educadores.

Podemos afirmar, em síntese, que compreendemos a ENF como uma área educacional ampla, que tem a intenção de contribuir para a formação dos indivíduos a partir da possibilidade de criação de maneiras novas de atuação e ação, levando-se em conta os anseios dos grupos envolvidos nos processos educativos. Seu compromisso deve ser o de favorecer transformações sociais e coletivas, a partir do desenvolvimento de ações pautadas numa flexibilidade de tempo, espaço e conteúdos. Essas ações não se destinam apenas a públicos específicos, podendo ser benéficas para todos os grupos sociais; por fim, a ENF tem a possibilidade de, em conjunto e estabelecendo relações de complementaridade com diferentes modalidades educacionais, permitir diferentes formas de aprendizado. Mas, para tal, a educação não-formal necessita de uma postura política de educadores diante da realidade social. Ao permitir novas formas de ação acaba por poder ultrapassar posturas excludentes existentes ao longo da história da sociedade, permitindo que a educação não-formal seja vivenciada por diferentes grupos etários, étnicos e sociais, em busca de contribuir para a maior participação dos indivíduos na vida em sociedade.

Como já afirmamos, a educação não-formal é uma área educacional, relativamente recente, principalmente, na história do Brasil. Conforme nos aponta Lopes & Oliveira (2010), a ENF vem sendo discutida por diferentes autores que acabam por assumir distintas posturas teóricas e metodológicas sobre o termo. Estas posturas distintas são possíveis graças às diferenças entre as concepções histórico-políticas de sociedade e educação que os estudiosos assumem e que

terminam por demarcar o sentido atribuído ao conceito de educação não-formal. A amplitude desta área e as múltiplas configurações daquilo que se encontra sob o título de ENF permite a estes autores problematizarem a fluidez dos contornos semânticos do termo e a argumentarem ser este um conceito à “deriva”. (LOPES, 2009, p. 7). Com relação à existência de uma ampla relação da educação não-formal com outras áreas de conhecimento como com o próprio campo da educação formal e com a assistência social. Abordaremos estas relações nos tópicos que seguem.

### **1.2.1. Educação não-formal e assistência social: relações entre educação e proteção social**

A assistência social possui ou pode possuir relações com a educação não-formal na medida em que desenvolve propostas e ações que alinhem educação e proteção social e que estão direcionadas a indivíduos e/ou grupos sociais que se encontram em situação de **vulnerabilidade social**<sup>8</sup>. No campo assistencial este conceito é compreendido como a ausência de oportunidades e serviços públicos destinados à proteção, educação, lazer de crianças, adolescentes e jovens.

Essa compreensão exige uma retomada da história da assistência social no Brasil, conforme nos apresenta Maria Luiza Marcílio em “História social da criança abandonada” (2006). A autora aponta que a primeira forma de assistência no país tinha como objetivo o atendimento da criança abandonada, destacando a existência de períodos ou fases da assistência à infância abandonada.

A primeira fase é denominada **caritativa** e estende-se do período colonial até meados do século XIX. Esta fase é caracterizada pelo assistencialismo e pelo

---

<sup>8</sup> Cabe informar que nas discussões que apresentam as possibilidades de relações entre estes dois campos distintos é comum encontrarmos o uso da expressão educação social (área considerada correlata da educação não-formal), quando se tratam de propostas educacionais direcionadas para a atuação com indivíduos que se encontram em situação de **vulnerabilidade social**. São vários os autores que trabalham e se debruçam sobre o conceito de educação social, dentre os quais podemos citar Trilla (1996), Petrus (1997), Sáez (1997) e Quintana (1997). Nossa preocupação está voltada para a compreensão mais ampla da educação não-formal. Sendo assim, entendemos que a diferença mais marcante entre os termos educação social e educação não-formal é que o primeiro possui a intencionalidade de atuar com sujeitos que se encontram em situação de vulnerabilidade social. Nas discussões sobre a educação não-formal não há evidências nem concordância de que esta área educacional tenha por objetivo atuar apenas com indivíduos em situação de fragilidade social. Dessa forma, compreendemos que esta diferença seja insuficiente para demarcar a distinção entre campos conceituais. Ou seja, trataremos da educação não-formal e suas relações com a assistência social.

sentimento de fraternidade humana, baseados no princípio paternalista que não visa mudanças sociais. Suas atuações são marcadas pela caridade e beneficência dos ricos que esperam diminuir o sofrimento dos mais pobres através de esmolas e boas ações. São ações de inspiração religiosa, pois os ricos esperam através das mesmas receber a salvação das suas almas ao mesmo tempo em que esperam ter o reconhecimento social e o status de beneméritos. Mas, na realidade, o que as classes dominantes desejam é a manutenção da ordem social por meio da propagação de comportamentos conformistas.

Conforme Marcílio (2006), a segunda fase de assistência à infância abandonada é denominada **filantrópica** e seu ápice estende-se de meados século XIX até a década de 1960. Nesse período, foram marcantes as transformações ocorridas na sociedade brasileira, principalmente no que se refere às políticas públicas sociais dirigidas à infância abandonada. Podemos citar como exemplo mais marcante dessas transformações o término da escravidão. Mas também são exemplos o fim da monarquia, a ruptura do Estado com a Igreja, o desenvolvimento da legislação social pró-infância; o fim dos domínios religiosos sobre a assistência social; a criação do estatuto legal da adoção; a elaboração dos direitos da criança e do adolescente; as reformas do ensino de 1930 e 1961; e a emergência do Estado de Bem-Estar Social. Estas mudanças contribuíram para que, aos poucos, a sociedade brasileira fosse rompendo com a ordem oligárquica até então existente e implementando a ordem social burguesa, pautada no princípio da ordem econômica industrial do capitalismo.

O século XX foi marcado pela revolução demográfica. O discurso utilizado amplamente desde o início da República foi o da modernização. De uma forma geral, podemos dizer que por muito tempo se acreditou que o progresso da humanidade seria ilimitado, graças à ciência e à adesão à civilização e à ordem. É neste período que surgem e se multiplicam a escola pública e a escola particular e criam-se as Universidades. Ao mesmo tempo, multiplica-se o número de crianças desamparadas nas grandes cidades brasileiras.

De acordo com Marcílio (2006), na fase filantrópica, as primeiras propostas de políticas sociais direcionadas à infância abandonada foram sendo ensaiadas

ainda desde fins da década de 1830. Em 1855, surge um projeto de política pública voltado a esta parcela da população, com base na nova filantropia científica. Este projeto nasce graças à abolição do tráfico de escravos (1850), que causou reação nas elites que temiam a carência de mão de obra; sendo assim, educar crianças para o trabalho parecia ser uma boa alternativa para suprir a escassez de mão de obra barata ou gratuita. Além deste fato, duas grandes epidemias (febre amarela, em 1949 e cólera, em 1955) que ocorreram na sociedade brasileira e que deixaram como consequência uma grande quantidade de crianças órfãs e desamparadas, provocaram a intensificação de ações sociais, resultando na criação de um tipo de instituição específico, os chamados Asilos de Educandos. Estes asilos tinham o objetivo de proporcionar às crianças desvalidas a instrução elementar, a formação cívica e a capacitação para o trabalho.

Na década de 1870, a partir da promulgação da Lei do Ventre Livre e juntamente com o surgimento de uma nova força político-social, os médicos higienistas, teve início uma nova etapa do projeto filantrópico de atendimento à infância abandonada. A problemática envolvendo a infância abandonada foi enfrentada pelos médicos higienistas a partir de várias frentes tais como, combate à mortalidade infantil, educação de mães, introdução da pediatria como nova área de conhecimento, campanhas de higiene e saúde pública e etc. Durante o século XIX, o campo da infância também recebeu atenção dos juristas. Dessa forma, a medicina e o direito acabaram elaborando propostas de política assistencial, destacando a relevância e urgência de reformulação de práticas comportamentais tradicionais, a partir do uso de técnicas científicas. A partir da Proclamação da República (1889), a distinção entre criança rica e criança pobre se tornou mais marcante. A criança rica recebia atenção das políticas de família e educação. O intuito dessa atenção era formá-las para dirigir a sociedade. Já as crianças pobres estavam inseridas nas chamadas “classes perigosas” e eram estigmatizadas como “menor”. Essas crianças eram consideradas sujeitos de controle especial, de educação elementar e profissionalizante, tendo em vista a sua preparação para o mercado de trabalho

Cabe ressaltar, que até a década de 1960, o Estado brasileiro não interveio na assistência e nem na proteção à criança abandonada. Sua função era estudar, vigiar e controlar a assistência aos menores considerados desviantes ou

infratores. Para assumir estes papéis, foram criados alguns órgãos públicos especializados, por exemplo, o Departamento Nacional da Criança, criado em 1919, com a obrigação de controlar a assistência à infância carente e o Serviço Nacional de Menores (SAM), criado em 1941, com o objetivo de controlar a assistência do menor carente e também do menor infrator. O Estado intervinha apenas nas funções de estudo, vigilância e controle da assistência ao menor e à repressão aos infratores. Foi criado, por exemplo, em 1964 (durante o período do regime militar) a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem), que introduziu o Estado do Bem-Estar na assistência à infância.

Esta é a última fase apresentada por Marcílio (2006), o período da **emergência do Estado de Bem-Estar Social**. Foi a partir da Declaração Universal dos Direitos da Criança que a assistência e a proteção passaram a ser consideradas direito que o Estado deveria garantir a todas as crianças. A partir dessa concepção, foi elaborado um novo código de leis, o chamado Estatuto do Menor (1979). Por esse código, ficava determinado que as entidades de assistência e proteção ao menor seriam criadas sob responsabilidade do poder público. A pobreza e a violência cresciam cada vez mais nas grandes cidades brasileiras, fato que acabava por desafiar o poder público, instado a dedicar alguma atenção a estes problemas. Com o objetivo de controlar essa situação começam a aparecer na sociedade brasileira reações e movimentações a partir da própria organização da sociedade. Importantes exemplos dessas movimentações foram a criação da Pastoral do Menor e o surgimento de organizações da sociedade civil em defesa dos direitos da criança e adolescente, principalmente a partir da década de 1980.

No período entre a década de 1980 e 1990 foi grande a mobilização em torno da elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), aprovado em 1990. A partir do ECA ficou determinado que a proteção à infância seria destinada não só aos menores, mas a todas as crianças e adolescentes que dela precisarem.

É oportuno ressaltarmos que a assistência social no Brasil só passa a ser considerada política pública a partir da Constituição Federal de 1988, tanto pela recenticidade deste fato quanto porque seu maior desafio ainda é constituir-se

como política e realizar-se como pública. Para tanto, é necessário que haja a construção de uma esfera pública no campo assistencial a partir da sua configuração enquanto política pública. É importante que o Estado tenha compromissos com: o financiamento público de políticas sociais; a qualidade de serviços, a universalidade e transparência do acesso à assistência social, a participação social nos processos decisórios desta política, garantia de controle social em todas as etapas do processo, conforme determinam a Constituição Federal de 1988 e a Lei Orgânica da Assistência Social.

É importante ter em mente este panorama geral da história da assistência à criança e adolescente para podermos compreender o lugar ocupado pelos chamados projetos ou ações sócio-educativas. Isto porque, podemos observar tanto no discurso como na prática que muitas dessas ações ora fortalecem a assistência enquanto direito ora se caracterizam como práticas típicas do assistencialismo. Cabe ressaltar também, para nossos propósitos, a presença de aspectos educacionais dentro da assistência social, fato que pode ser observado quando explicitamos o que sejam as ações sócio-educativas.

Maria do Carmo Brant de Carvalho em “Avaliação: construindo parâmetros das ações sócio-educativas” (2005), afirma que essas ações têm por objetivo alinhar a educação e a proteção social com o intuito de contribuir para o desenvolvimento integral do público atendido por essas ações.

O termo socioeducativo é utilizado como um qualificador. Ou seja, diz respeito a um campo de aprendizado destinado ao fortalecimento da convivência em grupo e participação na vida pública. É percebido como campo importante para a discussão intencional de valores éticos, estéticos, políticos e sociais. Carvalho (2005) afirma que as ações sócio-educativas nascem de iniciativas do chamado **microterritório**, sendo desenvolvidas localmente, principalmente, por organizações não-governamentais que, em parceria com o poder público municipal, igrejas ou empresas, oferecem serviços de atenção à infância, à juventude, idosos, portadores de deficiência e etc.

Essas iniciativas instalam-se nesses microterritórios porque em grande parte desses locais há uma escassez tanto de oportunidades como de serviços

que sejam direcionados à proteção, educação e lazer para as camadas populares. Pode-se dizer, num sentido mais completo, que as ações sócio-educativas têm o objetivo de construir oportunidades de aprendizagem que sejam diferenciadas das oportunidades oferecidas pela escola. Ou seja, devem ser ações que não reproduzam as formas e contornos do espaço escolar. Isso significa que não são curricularizadas e nem possuem um modelo de programação pedagógica. Na verdade, a eficácia educacional dessas ações está pautada em um **currículo-projeto**, que surge das demandas e necessidades particulares de cada comunidade. Essas ações devem ser propostas diversificadas que incluam diferentes atividades como, por exemplo, lúdicas, artísticas e esportivas.

Segundo Carvalho (2005), também há outro sentido dessas ações, que diz respeito à garantia de proteção social.

Vale lembrar que a Proteção Social é política pública necessária a todo cidadão que se encontra fora dos canais e redes de segurança social. Ou melhor, cidadãos desprotegidos porque não estão incluídos e usufruem precariamente dos serviços das políticas básicas (saúde, educação, habitação). Estão desprotegidos porque estão fora das malhas de proteção alcançadas pela via do trabalho, ou estão fora porque perderam relações e vínculos sociofamiliares que asseguram pertencimento. (CARVALHO, 2005, p. 28/29)

Podemos verificar que essas ações estão ou devem estar em conformidade com o objetivo mais amplo do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA): garantir o desenvolvimento e proteção integral da criança e do adolescente. Isto significa que as ações sócio-educativas são desenvolvidas por meio de programas, serviços, projetos e políticas de intenção protetiva e educacional. Ou seja, são ações que conjugam os objetivos de dois setores particulares: a assistência social, que se responsabiliza pela proteção social e a educação, que garante o acesso a vários tipos de conhecimentos.

Parece-nos ser inegável a importância das questões até aqui postas, sobretudo no que se refere a reconhecer a área da assistência social como importante objeto de políticas públicas. O que nos mobiliza é como podemos verificar se essas ações sócio-educativas estão alcançando seus objetivos primordiais? Podemos verificar os impactos que essas ações possuem e

produzem tanto para a comunidade mais geral como para os indivíduos, por meio de instrumentos de avaliação?

Discutir avaliação dentro de projetos que estão situados na área da educação não-formal requer certos cuidados. Uma das características da ENF e das próprias ações sócio-educativas é não reproduzir o que vem sendo desenvolvido pela escola, como vimos. E, a avaliação, embora seja uma prática essencialmente humana e presente nos mais diversos campos da vida, é mais largamente discutida pela educação escolar. Em função disso, há riscos de que a proposição sobre a importância de processos avaliativos no campo que estudamos se reduza à importação do modelo de avaliação tipicamente escolar, o que seria inadequado por pelo menos dois motivos: o modelo é alvo de críticas dentro do próprio contexto em que se institui (o sistema escolar) e cumpre objetivos diferentes daqueles que a avaliação deve cumprir quando se trata de ENF. Sendo assim, a articulação entre ENF e avaliação requer importantes cuidados, de que trataremos a seguir.

### **1.2.2. Educação não-formal e avaliação: limites, possibilidades e desafios**

O conceito de avaliação é complexo, frequentemente polêmico e envolve distintas definições que estão relacionadas a diferentes escolhas e tomadas de decisão. Ou seja, existem diferentes maneiras de definição do termo. No nosso caso, compreendemos que avaliar é um processo intencional que pode ser utilizado em qualquer prática. Trata-se de uma forma de reflexão sobre dada realidade, processo educativo, atividade profissional e etc.

Quando falamos da possibilidade de avaliação da educação não-formal, podemos tratá-la de duas maneiras. A primeira maneira diz respeito à avaliação de programas e projetos sociais e/ou educacionais. Nesses casos, podemos dizer que se trata de uma forma de avaliação com caráter mais externo e institucional. A segunda maneira se refere à avaliação da aprendizagem dos conteúdos não-formais que os projetos de ENF devem fazer circular e está voltada para as problemáticas educacionais internas dos trabalhos desenvolvidos com um determinado público atendido.

Há uma ampla discussão sobre a avaliação de programas e projetos educacionais e sociais, assim como sobre os impactos dos trabalhos de ONGs. Os trabalhos de Roche (2002) e Marinho & Façanha (2001), são importantes referências neste campo. Existem também diversos relatórios elaborados e publicados por diferentes instituições, que possuem esses mesmos objetivos. São exemplos de alguns desses materiais: “Avaliação de práticas sociais: fazer saber, saber fazer” (Instituto Fonte, 2009); “As entidades de assistência social privadas sem fins lucrativos no Brasil” (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística –IBGE, 2006) e; “Avaliação: construindo parâmetros das ações sócio-educativas” (Cenpec - 2005). Embora seja ampla a discussão sobre a avaliação de projetos e programas situados no campo da educação não-formal, ao longo de nosso estudo identificamos a ausência de materiais, pesquisas e estudos que tenham como objetivo avaliar os conteúdos desenvolvidos por essas ações não-formais, as aprendizagens que eles tornam possíveis e de que formas elas se concretizam ou não.

Com relação às publicações sobre avaliação de programas e projetos educacionais e/ou sociais, há alguns fatores que nos chamam a atenção quando pensamos essas práticas no campo da educação não-formal. De uma forma geral, encontramos na bibliografia que aborda o tema de avaliação de programas e projetos o destaque de três aspectos que são tratados como referências da avaliação. São eles os termos de efetividade, eficiência e eficácia.

Esse é o caso de Paula Arcoverde Cavalcanti em “Avaliação de políticas, programas e projetos: uma contribuição para a área educacional” (2002). A autora tem o objetivo de sistematizar a literatura existente sobre o tema, visando produzir um insumo metodológico para os iniciantes no campo da avaliação de políticas, programas e projetos sociais e educacionais. Entre outros elementos, em sua dissertação de mestrado apresenta uma discussão sobre os tipos e modelos de avaliação e, também, sobre o freqüente uso dos conceitos de eficácia, efetividade e eficiência como critérios para os processos e procedimentos avaliativos.

Conforme a autora, o percurso histórico da avaliação de programas/projetos educacionais possui marcas de concepções e práticas diferenciadas. De uma forma geral, o desenvolvimento dessa área nasce de um

conjunto de práticas de avaliação que acabam utilizando princípios teórico-metodológicos da pesquisa social, da avaliação educacional, da avaliação de programas curriculares e de programas sociais. Destaca vários autores que discutem essa trajetória histórica da avaliação de programas tais como, Cohen (1972), Weiss (1998), Worthen et al. (1997) e Santacana & Benito (1996).

Na realidade, a avaliação de programas educacionais e sociais, tal como é conhecida na atualidade, teve um longo período de amadurecimento, através da colaboração de profissionais de diversas áreas do conhecimento. E foi justamente a diversidade desses profissionais que gerou uma variedade significativa de tipos e modelos de avaliação de programas. O que, de certa forma, reflete um conhecimento, interesse e visão de avaliação distinta e, finalmente, aponta para o fato do corpo teórico-metodológico da avaliação de programas educacionais e sociais ter sido construído gradual e coletivamente. (CAVALCANTI, 2002, p. 14/15)

Cavalcanti (2002) destaca três conjuntos de modelo de avaliação de programas, políticas e projetos. O primeiro conjunto abriga o modelo de avaliação analítica, clássica ou quantitativa. Este modelo permite a investigação das relações entre os componentes de um programa ou projeto social. O segundo conjunto diz respeito à avaliação global, alternativa ou qualitativa. Esse modelo surgiu a partir da necessidade de compreensão, interpretação e significação por parte de quem avalia das ações e atividades que são desenvolvidas no programa/projeto. O último conjunto se refere à avaliação analítico-global, clássico-alternativo ou misto. Esse modelo possui características dos outros dois citados anteriormente. Ou seja, possibilita compreender as relações causais entre os componentes de um programa ao mesmo tempo em que permite atribuir significações às atividades desenvolvidas. Quanto aos conceitos de eficácia, eficiência e efetividade, Cavalcanti nos informa que estes termos aparecem constantemente nas discussões sobre avaliação de políticas, programas e projetos. Analisando a literatura sobre o tema, a autora destaca que há um ponto em comum entre os trabalhos, no sentido de conceituarem o termo eficiência como nuclear. Mas, alguns autores distinguem eficácia de efetividade, enquanto outros não fazem isso e terminam por utilizá-los como sinônimos.

A partir da consideração de que eficácia e eficiência possuem os mesmos significados, podemos afirmar que verificar a eficácia ou a efetividade de um programa consiste em avaliar os resultados do mesmo, levando-se em conta o

contexto no qual está inserido e a população beneficiária. Significa avaliar se o programa/projeto responde ou não às necessidades que deram origem a ele. Já verificar a eficiência, significa avaliar a relação entre os resultados e os recursos que foram utilizados dentro de um determinado programa/projeto; refere-se, portanto, às relações custo-benefício. Não podemos deixar de sublinhar que estes conceitos são bastante típicos do capitalismo e da lógica empresarial, que vinculam o ato de prestar contas e classificar os resultados com o fortalecimento do mercado e a busca por maiores lucros e competitividade. Estas características costumam ser extremamente marcantes da avaliação que visa o controle, conforme apresentaremos mais adiante.

Já mencionamos que a avaliação de programas educacionais e sociais tem um caráter de avaliação mais institucional e externa. Neste caso, explicitamos a importância de se considerar as ações educativas e sociais enquanto ações formativas. Enfatizamos a ausência de materiais e a existência de lacunas sobre o ponto de vista da avaliação nos trabalhos que abordem esta prática na educação não-formal e nos trabalhos de ONGS e sobre parcerias entre setor público e setor privado.

Consideramos a educação não-formal enquanto uma área educacional, ou seja, enquanto uma das formas de práticas educativas e a avaliação pode se constituir como uma das possibilidades de se assinalar os sentidos desses projetos da própria ação educativa não-formal. Na área da educação, existem maneiras distintas de se compreender a avaliação. Apresentaremos a seguir as formas de compreensão da avaliação que mais nos interessa com relação ao nosso objeto de estudo.

Uma primeira maneira de compreender a avaliação é a partir da distinção entre avaliações formais e informais. Segundo Freitas (2003; 2009) afirma a avaliação formal diz respeito à utilização de instrumentos e procedimentos **palpáveis** como, por exemplo, provas, trabalhos e etc. Tratam-se, na realidade, de técnicas estruturadas e sistematizadas das quais deriva um resultado, que se expressa, corriqueiramente, por um conceito ou uma nota. Embora esta seja a modalidade mais tipicamente utilizada no contexto escolar e a mais visível, o mesmo autor argumenta sobre a importância de outra modalidade de avaliação,

denominada, em contraposição à primeira, como informal. A avaliação informal, por sua vez, costuma estar mais fortemente relacionada aos juízos de valores e dirigir-se aos comportamentos dos sujeitos avaliados. Menos sistemáticas, menos visíveis, as avaliações informais não são por isso menos importantes e, geralmente acabam por influenciar os resultados obtidos pelos processos formais de avaliação.

Podemos compreender também a avaliação com base na forma como os indivíduos (avaliador e avaliados) estão inseridos no processo avaliativo. Nesse sentido, estamos falando das possibilidades de configuração da avaliação autoritária, participativa e democrática. A avaliação participativa é aquela em que os sujeitos avaliados participam de todas as etapas do processo de avaliação. Enquanto que na avaliação autoritária, há concentração das decisões do processo avaliativo nas mãos do avaliador, cabendo aos avaliados uma posição de submissão. É comum tratarmos a avaliação participativa e democrática como sinônimas, mas é importante destacar que na última há maior preocupação com a igualdade de poder (ou, pelo menos, em atenuar no limite máximo possível a hierarquização dos sujeitos envolvidos nos processos de avaliação).

Por último, destacamos a compreensão da avaliação segundo suas funções. Tratam-se das finalidades do processo de avaliação, pois este é mais do que a aplicação de alguns instrumentos, procedimentos e técnicas. Neste caso, estamos tratando do caráter de controle, regulação, formação e emancipação que estas práticas podem assumir. De uma forma geral, na avaliação com o objetivo de controle e/ou regulação, o intuito do procedimento é produzir certo ajustamento dos indivíduos e dos processos avaliados, visando controlar e fiscalizar os mesmos. Conforme Dias Sobrinho (2003), a avaliação que visa controle tem por finalidade promover o fortalecimento do mercado, garantir os lucros e a competitividade a partir da prestação de contas e também da classificação dos resultados obtidos pelos procedimentos de avaliação. A avaliação regulatória também utiliza instrumentos de controle, mas estes estão relacionados à função da avaliação, que consiste em garantir a qualidade dos processos educativos. Na avaliação que visa à formação, os objetivos vinculam-se a provocar as transformações dos sujeitos e dos processos que estão sendo avaliados. Estas transformações que visam à formação humana podem ocorrer em diferentes

direções, tais como formação que visa garantia da justiça social, da igualdade, da cidadania, do respeito ao outro etc. Saul (2001), aponta que garantir a emancipação, numa avaliação desta natureza, significa transformar modos e padrões de comportamento, visando a promoção de condições de liberdade dos indivíduos. Para tanto, é necessário que os sujeitos sejam despertados para um contexto político que favoreça a tomada de consciência para uma avaliação da realidade. Neste caso, a avaliação emancipatória deve levar em conta os contextos sociais em que cada indivíduo vive, sendo importante considerar as diferenças existentes entre os mesmos.

A avaliação formativa ou emancipatória, ao contrário da realizada para controle ou mera regulação, deve contribuir para o aprofundamento dos valores democráticos da vida em sociedade, além de colaborar para a elevação material e espiritual da vida social, conforme Dias Sobrinho em “Avaliação educativa: produção de sentidos com valor de formação” (2008). A partir desta perspectiva, a avaliação deve focalizar alguns aspectos importantes como: a relação de vários elementos indispensáveis à educação, como: sentidos e valores do processo de conhecimento, autonomia moral da vida social e pública e do conhecimento. Outro aspecto importante da avaliação diz respeito ao fato de que ela deve construir uma arena de debates sobre os processos, contextos, produtos, objetivos, procedimentos e etc, que fazem parte da vida em sociedade e possuem significados importantes para a construção da sociedade democrática e no desenvolvimento de cidadãos.

[...] a avaliação deve se pôr em busca não apenas de explicação, mas sobretudo de compreensão e transformação de uma dada realidade. Nisso reside o essencial da potencialidade formativa da avaliação: um processo aberto de comunicação entre sujeitos para compreender, valorar e transformar dada realidade. (DIAS SOBRINHO, 2008, p.197)

O processo de comunicação, fundamental à prática avaliativa, também é uma produção social de sentidos que motiva e avigora a disposição de ação de indivíduos, de grupos sociais e do próprio Estado. A avaliação deve, portanto, se interessar por tudo o que ocorre na ação/prática educativa, pois cada um de seus aspectos está relacionado a outros, não podendo ser compreendido de forma isolada.

A avaliação não pode perder seu objetivo central de apontar os sentidos essenciais das estruturas, dos projetos e das práticas educativas, não deixando de compreender que tudo em educação deve estar relacionado à formação e desenvolvimento de seres humanos. Seu objeto e seus objetivos fundamentais são os fins da educação: a formação do cidadão profissional, ético, moral, político e técnico, que possa contribuir para a promoção e o desenvolvimento material, cultural, espiritual da sociedade e para o progresso da ciência e o fortalecimento dos valores democráticos. Embora estes processos se materializem, incessantemente, num campo de lutas, entendemos que seja fundamental que a avaliação tenha um caráter formativo, conforme proposto por vários autores que discutem os processos avaliativos no campo da educação. Este caráter pode ser alargado para as ações sócio-educativas, quando o foco dos projetos está voltado para a prestação de serviços e o atendimento de crianças e adolescente em idade escolar, como é o caso que aqui estudamos.

De nossa perspectiva, portanto, a problemática da avaliação deve ser discutida levando-se em conta a preocupação com a intenção formativa através da consideração de que a mesma seja um instrumento capaz de contribuir para a regulação das aprendizagens em curso em qualquer projeto, sobretudo no sentido das intenções ou objetivos do processo educativo. Importa, neste ponto destacar que a **avaliação formativa** está relacionada às formas de participação dos sujeitos envolvidos num processo avaliativo. Portanto, diz respeito às possibilidades de reflexão dos participantes, no sentido crítico sobre o contexto sociopolítico no qual estão inseridos, com o objetivo de transformar este contexto, superando suas contradições, lacunas e/ou desigualdades.

Marinho em “Avaliação sob a ótica do aluno” (2009) afirma que todas as ações educativas devem estar direcionadas à aprendizagem, ou seja, deve existir uma prática intencionada que possibilite o maior acesso ao desenvolvimento de saberes e conhecimento que levem a formação do educando crítico, participativo, responsável e autônomo. Fato que implica diálogo permanente entre educadores e educandos e disponibilidade constante para a reconstrução de práticas pedagógicas.

A avaliação está no centro de toda ação formativa, possuindo duas dimensões: uma prognóstica e uma cumulativa. A primeira dimensão diz respeito à condução e ajuste do ensino e adaptação aos conteúdos e metodologias de ensino. A segunda dimensão se refere ao balanço das conquistas dos sujeitos. O caráter formativo da avaliação permite que tanto professores/educadores como alunos descubram ao longo do processo educativo formas diferenciadas e melhores para a continuidade das aprendizagens (HADJI, 2001)

As ações educativas devem estar direcionadas ao desenvolvimento e promoção da aprendizagem dos educandos. Afonso (2003) aponta que o exercício da avaliação formativa implica o exercício da autonomia e a participação dos educandos no desenvolvimento e planejamento do trabalho educativo. A avaliação formativa demanda diálogo e a construção de uma relação de parceria entre professores/educadores e alunos. E, também porque é só através da liberdade e autonomia que o professor poderá criar instrumentos que favoreçam a vivência desses princípios pelos alunos. O conceito de autonomia está sendo entendido, segundo definição de Rios (2008):

[...] situação na qual agimos levando em consideração regras das quais fomos os criadores ou que, mesmo encontrando-as prontas na sociedade, foram avaliadas como significativas e incorporadas ou internalizadas em nossas ações (RIOS, 2008 apud MARINHO, 2009, p.56)

A avaliação formativa favorece o desenvolvimento da autonomia a partir da possibilidade dos sujeitos envolvidos nas relações educativas terem a possibilidade de participar das decisões que serão tomadas para garantir a aprendizagem. Isto só é possível quando há reflexão por parte dos sujeitos sobre as diversas manifestações apresentadas para o crescimento da aprendizagem individual e coletiva.

Cabe ressaltar ainda que, conforme Marinho (2009), o compromisso com a avaliação formativa exige a escolha por uma proposta pedagógica que não esteja baseada na exclusão de uns e seleção de outros. A proposta educacional deve ter o objetivo de incluir a todos através de um projeto emancipatório que beneficia a humanização dos sujeitos e sua adesão por uma sociedade mais democrática.

Dessa forma, a avaliação deve estar comprometida com esse tipo de sociedade mais democrática.

No Brasil, a avaliação formativa também costuma ser nomeada como avaliação mediadora, emancipatória, dialógica, fundamentada ou cidadã. A avaliação formativa é a que engloba todas as atividades desenvolvidas pelos participantes do processo educativo, com o intuito de fornecer informações que podem ser utilizadas para reorganização do trabalho desenvolvido (cf., por exemplo, encontramos em Villas Boas, 2008). Dentro de um projeto socioeducativo desenvolvido com crianças e adolescentes, isto significaria permitir a essas crianças e jovens e suas respectivas famílias participarem das tomadas de decisões sobre o processo educativo em todos os seus níveis, uma vez que os mesmos poderão acompanhar as potencialidades e fragilidades do seu próprio desenvolvimento, avaliando-as.

Nosso objetivo nesse capítulo foi apresentar as diferentes interpretações do conceito de organização não-governamental com o intuito de evidenciarmos este campo como um dos espaços possíveis de atuação por meio da educação não-formal. Esta área educacional, por sua vez, foi compreendida a partir das suas relações de complementaridade com a educação formal, além de suas relações com o campo da assistência social e da avaliação, a partir de uma perspectiva problematizadora. No próximo capítulo iremos discutir e apresentar as formas de parceria entre Estado e organizações não-governamentais na área da assistência social, destacando atuações que são desenvolvidas por meio de projetos, programas, serviços e ações sócio-educativas. Os temas tratados neles são essenciais para uma compreensão mais acurada de nosso objeto de estudo.

## **CAPÍTULO 2 - RELAÇÕES ENTRE A SOCIEDADE E O ESTADO BRASILEIRO: POSSIBILIDADES DE PARCERIA ENTRE A ASSISTÊNCIA SOCIAL, ONG E ESCOLA PÚBLICA**

O objetivo deste capítulo é apresentar uma das formas de parceria entre Estado e organizações não-governamentais (ONGs) na área da assistência social no município de Campinas (SP), que atuam por meio de projetos, serviços, programas e ações sócio-educativos com crianças e adolescentes de 6 a 14 anos. Destacamos que a possibilidade do estabelecimento de parcerias entre Estado e setor privado é resultado do processo histórico de formação do Estado e da sociedade brasileira. Por essa razão, discutiremos, inicialmente, a maneira como se deu a construção histórica de um modelo de sociedade e Estado no Brasil, que, primeiramente, negou a participação a determinados setores da sociedade civil no espaço público e, posteriormente, permitiu – e estimulou/procurou - a atuação em parceria com estes segmentos. Em seguida, apresentamos possibilidades de aproximação entre setor público e determinadas organizações da sociedade civil como as ONGs.

Do ponto de vista do nosso objeto de pesquisa, estas primeiras elucidações são fundamentais para compreendermos como a área da assistência social, enquanto política pública, estabelece parcerias com as ONGs, a partir de uma Política Nacional e do Sistema Único de Assistência Social (PNAS/SUAS).

### **2.1. A formação do Estado e da sociedade no Brasil: (im) possibilidades de participação?**

Luiz Felipe Alencastro (1987) discute a formação da participação da sociedade na vida pública. O autor faz esta análise quando explicita as circunstâncias que envolveram a independência do Brasil (1822) e como estas marcaram a identidade cultural do país e a legitimidade política que ainda hoje fundamentam o poder político das classes dirigentes. Para tanto, realiza uma reflexão em torno de dois processos distintos, mas que se referem à formação do Estado brasileiro. O primeiro está relacionado à presença de instituições imperiais portuguesas nas terras brasileiras e da América durante o período colonial. O

segundo processo, diz respeito à integração do território nacional em torno da capital do vice-reinado.

Com relação ao primeiro processo, Alencastro (1987) afirma que no período de colonização portuguesa foi concebida uma **economia bipolar** no Brasil, formada, de um lado, por áreas de produção escravista no país e, por outro, por áreas portuguesas de reprodução de escravos na África. Havia uma inadequação promovida pelo poder imperial entre o quadro econômico e o político. Este desajustamento diz respeito ao fato de que a partir de 1850 o tráfico negreiro passa a ser proibido do ponto de vista internacional. Mas, no Brasil, do ponto de vista da formação do Estado, ele continuava legítimo e permitido pelo poder imperial.

Não reprimido o tráfico negreiro, o governo central concede aos proprietários algo muito mais importante do que o próprio reconhecimento legal da escravidão: o reconhecimento da legitimidade das operações de pirataria atlântica que permitiam a reprodução da produção escravista. (ALENCASTRO, 1987, p. 69)

Isto significa que, apesar da proibição internacional do tráfico negreiro, o império português ainda garante o direito do ajuste político e social da sociedade pelos senhores rurais. Ou seja, o imperador aprova e corrobora as formas de controle privado como a escravidão que os proprietários impõem sobre os trabalhadores rurais neste período da história do Brasil.

Cabe ressaltar que o autor está trabalhando, neste primeiro processo, com o período da colonização brasileira que dura até a independência do país. E este momento da história do país é marcado profundamente pelo modo de produção escravista. Lembramos que a abolição da escravidão no país só ocorreu em 13 de maio de 1888, com a assinatura da Lei Áurea<sup>9</sup>.

Conforme o autor, o segundo processo de formação do Estado Nacional, está relacionado à estratégia política que foi fundada entre as oligarquias brasileiras das diferentes regiões do território nacional que eram controladas pelo espaço político estruturado sob responsabilidade da burocracia imperial.

---

<sup>9</sup> A lei imperial que determinou o fim da escravidão foi sancionada pela princesa Isabel Cristina Leopoldina Augusta Micaela Gabriela Rafaela Gonzaga de Bragança e Bourbon.

A Independência do Brasil, ocorrida em 7 de setembro de 1822 pôs fim aos laços coloniais estabelecidos com a metrópole portuguesa. Este fato fez com que o país passasse à categoria de nação soberana e, para manter esta situação, era necessário organizar um Estado que fosse capaz de manter a unidade territorial. Mas, mesmo com a independência, o mando do país continuou sob domínio português, pois foi o herdeiro do trono, Dom Pedro I que governou a nação durante o período do Primeiro Reinado (1822-1831). Além disso, apesar da independência do Brasil, as instituições colegiadas<sup>10</sup> originárias do período colonial, continuaram a existir enquanto lugares privilegiados de aliança entre as diferentes oligarquias nacionais. Eram espaços políticos que permaneciam elitistas, pois a população rural encontrava-se dependente dos senhores rurais e seus membros não tinham condições de empreender ações transformadoras desta realidade. Neste caso, suas ações ficavam restritas localmente, favorecendo o aparecimento de uma *intelligentsia*, um grupo de intelectuais que tinham o intuito de transformar e modernizar a sociedade brasileira por meio da utilização do aparelho do Estado. Conforme Alencastro (1987):

Esboçam-se aqui os traços históricos originais que marcam o autoritarismo brasileiro: a prática de um jogo parlamentar restrito que permite a conciliação de elites, excluindo as camadas populares dos centros de decisão, e a existência no seio da administração pública de uma corrente que preconiza a modernização do país pela via autoritária. (ALENCASTRO, 1987, p.70)

Esta **via autoritária** e privatista, abordada por Alencastro (1987) pode ser interpretada de duas maneiras. A primeira diz respeito ao fato de que presumia-se que a nação brasileira só existia graças à ação de suas elites. Ou seja, somente as oligarquias regionais e os altos funcionários do Estado tinham uma experiência histórica satisfatória que os tornava capazes de perceber a utilidade e o sentido do Estado brasileiro. A segunda interpretação se refere ao fato de que no Brasil havia uma heterogeneidade cultural da sociedade que surgiu graças à

---

<sup>10</sup> Instituição colegiada é o termo utilizado para caracterizar o poder legislativo como as assembleias nacionais, as câmaras municipais e as assembleias provinciais.

**desterritorialização** do mercado de trabalho<sup>11</sup> que contribuiu para a consolidação de um tecido social fragmentado. Essa fragmentação ou separação cultural era considerada a justificativa para a negação dos direitos à cidadania às camadas populares, pois estas eram fragmentadas em virtude da organização do mercado de trabalho. Podemos citar como exemplo do não reconhecimento da cidadania a parcelas da população o fato dos analfabetos não terem o direito ao voto, situação que permaneceu até 1885. É neste contexto que se consolida uma **ideologia civilizadora** no Brasil, conceito fundamental para o presente estudo, conforme apresentaremos no próximo capítulo. Nesse sentido, o Estado atribuía às elites dominantes o trabalho de determinar para a sociedade brasileira um conjunto de elementos materiais e culturais da vida de uma coletividade como, por exemplo, as regras de conduta moral.

[...] a ideologia “civilizadora” nasceu da internalização do pensamento colonial esclarecido, elaborado na segunda metade do século XVIII, quando a Coroa portuguesa, depois de expulsar os jesuítas, passou a controlar diretamente a administração temporal dos índios brasileiros. (ALENCASTRO, 1987, p. 71)

A definição desse conceito de **civilização** foi tramada na medida em que foi se construindo oposição ao conceito religioso de **evangelização**, que até então era utilizado como a base ideológica do colonialismo. E esta aversão, ou a construção do conceito de civilização em contraposição ao de evangelização significou uma inovação político-filosófica, que consiste na passagem de uma concepção ideológica religiosa para uma laica.

O exército também passa a ser considerado o *locus* civilizador a partir das primeiras décadas do século XIX, quando o alistamento passa a ser obrigatório. A aliança entre as classes dominantes e os altos funcionários do Estado acabou funcionando também como um empecilho para a continuação do desenvolvimento da estruturação do Estado, uma vez que o privava de um braço armado. A escravidão, incapacitando parcela da população para as Forças Armadas e os senhores rurais, organizando seus trabalhadores livres em corpos de milícias

---

<sup>11</sup> Esta “desterritorialização” do mercado de trabalho está relacionada à exploração e produção de diferentes produtos pelo território brasileiro como, por exemplo: a exploração canavieira, predominante nas regiões litorâneas dos Estados de Pernambuco, Bahia, Rio Grande do Norte e Alagoas; a exploração de ouro em Minas Gerais, o aumento das pastagens no norte e nordeste, a exploração de produtos da Amazônia e etc. também são excelentes exemplos desta “desterritorialização”.

regionais constituíam-se em dois importantes fatores limitantes da constituição do exército. Neste caso, o exército teve que incorporar parte da população que estava excluída do sistema patrimonial rural, tais como índios e camponeses pobres. A idéia de **civilização**, a partir do enquadramento militar, passa a ter uma definição específica para os oficiais, que seria transformar o soldado em cidadão.

Todo o contexto colonial de formação de uma sociedade e de um Estado no Brasil esteve vinculado a formas de violência e autoritarismo e de esvaziamento da noção de **espaço público**. O conceito de espaço público está sendo entendido aqui como espaço de debate e negociação de diferentes interesses políticos, assim como espaço que possibilita a participação de diversos grupos sociais na formulação de políticas públicas.

Maria Célia Paoli (2003) tem como objetivo realizar a interpretação de alguns momentos históricos dos movimentos sociais e das classes trabalhadoras, a partir da visão da dinâmica política que disputa o sentido do espaço público. Para tanto, faz reflexões sobre a importância de reconhecer o sentido democrático e republicano do Brasil no que diz respeito à formação colonial brasileira e dos processos de construção dos direitos sociais e de cidadania no país.

Com relação à formação colonial brasileira, a autora discute a herança social da colônia a partir da interpretação de três pensadores importantes que refletem sobre a formação da sociedade brasileira: Gilberto Freyre<sup>12</sup>, Sérgio Buarque de Holanda<sup>13</sup> e Caio Prado Júnior<sup>14</sup>. Paoli (2003) afirma que o argumento fundamental desenvolvido por esses autores nas suas respectivas obras, diz respeito à característica principal da composição da ordem social e política colonial do país. Trata-se de sua representação a partir de um universo privado senhorial, que produziu, neste período, representações que ficaram como herança para a modernidade do país, uma vez que contribuíram para a diluição das tentativas práticas de reconhecimento dos valores verdadeiramente públicos.

---

<sup>12</sup> Casa Grande e Senzala - obra publicada em 1933

<sup>13</sup> Raízes do Brasil - obra publicada em 1936

<sup>14</sup> Obras: Evolução Política do Brasil (1933); Formação do Brasil Contemporâneo (1942)

A partir da obra de Gilberto Freyre, podemos destacar algumas teses importantes referentes ao caráter **autoritário** e às aproximações afetuosas características do espaço familiar e patriarcal da casa grande. O autoritarismo tinha como finalidade o papel institucional de referência da noção **civilizadora**, fundamentada no trabalho escravo e sustentada pela violência entre diferentes grupos sociais – senhores e escravos – que ocorreram em um determinado espaço: a casa grande. Mas, este espaço, considerado centro da ordem social estabelecida no período colonial também foi marcado pelo encontro, que pode ser considerado como aproximações afetuosas entre estes diferentes grupos sociais. Portanto, na casa grande existiam duas práticas distintas. De um lado, havia os abusos, torturas, castigos praticados diretamente contra os trabalhadores escravos. Estas violências também se estendiam para as outras figuras que participavam da relação de dominação patriarcal como, por exemplo, a senhora, os filhos, as crianças escravas e os escravos domésticos. De outro, havia o estabelecimento de uma relação afetiva entre estas figuras.

Conforme Paoli (2003), a obra de Freyre pode ser interpretada a partir da idéia da existência de um *ethos* naturalizado considerado importante parte da cultura política do Brasil. Este *ethos* diz respeito à violência expressada, por exemplo, pelas práticas de sexualidade encetadas pelos senhores sobre o corpo dominado das escravas e considerada elemento principal da dominação. A violência, juntamente com a afetividade, existente por meio das proximidades entre os dominantes e os dominados, contribuíram para a construção do processo civilizador brasileiro. Ou seja, Freyre demonstra como a formação das relações sociais no país foi marcada pelos arbítrios de um grupo social sobre o outro, através da naturalização de atos violentos. Esta naturalização foi potencializada pela associação com atos afetivos, legitimados pela intenção de civilizar. Este fato contribuiu para que, num período posterior ao colonial, houvesse dificuldade para determinar um espaço que fosse externo e não privado, que organizasse um domínio coletivo. Isto significa que o espaço público não foi reconhecido, neste período, como elemento importante para a formação da vida coletiva no Brasil, pois não houve possibilidade de construção de uma relação igual com o outro, com o diferente. Nesse sentido, o ambiente privado, representado pela casa grande, pode ser visto como o espaço comum a todos, que foi reconhecido

durante o período colonial e construído baseado na violência e que acabou se engendrando nas concepções modernas da sociedade e do Estado brasileiro. Foi dado ao poder privado das oligarquias regionais a possibilidade de se conceber como um poder público no sentido de ser representante e determinar os interesses coletivos.

É justamente na presença desse princípio privado no âmbito público brasileiro que Sérgio Buarque de Holanda constrói uma de suas reflexões, a partir da noção de **cordialidade**. O ponto central da obra deste autor se refere a não realização, na modernidade, da concepção de republicanizar, ou seja, o fato de no Brasil a democracia ter sido entendida, em diversos momentos, como um engano. Para essa compreensão, Paoli (2003) destaca registros importantes da obra de Sérgio Buarque de Holanda. O primeiro se refere ao fato de não ter havido no Brasil um enraizamento da noção de **república democrática**, pois a proclamação da República (1889) não trouxe consigo as transformações políticas e sociais necessárias que dessem suporte para o modelo de Estado republicano. Neste período, não foram destruídas as bases que sustentavam a ordem social estabelecida pelos velhos proprietários rurais. Ao mesmo tempo, não foi permitido o surgimento de novas forças políticas, pois os conflitos sociais das classes populares, que seriam considerados fundamentais para estas novas construções políticas, eram vistos como um comportamento indesejável. Isto significa que a liberdade participativa, entendida enquanto liberdade de participação política, característica básica de um modelo democrático republicano foi negada como princípio que possibilitasse a ampliação e a concretização do espaço público no processo histórico da modernidade.

O segundo apontamento importante se refere à definição da noção de **cordialidade**, de acordo com a autora. Esta noção nasce da lógica cordial existente no espaço familiar e patriarcal, que diz respeito a uma disposição baseada na emoção, nos sentimentos e na personalidade e que se alarga por todas as esferas da vida pública. Tem como princípio básico a pessoalização dos assuntos públicos e é considerada o elemento destruidor da estruturação de uma ordem coletiva.

É exatamente nesse ponto que o retrato da predominância, nas relações sociais públicas, da lógica privada familiar e íntima, e a longa e detalhada análise de sua presença em todos os níveis da sociedade e da cultura republicanas conseguem demonstrar o que entra no lugar dos valores públicos, do acolhimento do conflito social, da vida inteligente, das decisões administrativas normativas e reguladoras; a suspensão do valor positivo de uma esfera pública, em todos os planos. (PAOLI, 2003, p. 168)

Portanto, a partir da obra de Sérgio Buarque de Holanda, pode-se observar como a lógica privatista, através de seus valores e práticas, invadiu todos os espaços que deveriam ser públicos, e acabou dando sentido privado àquilo que deveria ser o bem comum a todos na sociedade.

Segundo Paoli (2003), Caio Prado Júnior também discute a herança colonial e suas consequências para o futuro da noção de espaço público no país. O foco central de Caio Prado Júnior é a busca desses atores e agentes sociais que compõem e atuam na construção histórica do cenário colonial brasileiro. Para o autor, os personagens desta paisagem não são apenas os senhores e os escravos, pois há uma disseminação pelo território nacional de homens pobres livres que estão vagando e que são considerados inúteis e desclassificados. São **pretos fugidos, mulatos, índios e mestiços**<sup>15</sup> que possuem como característica comum o fato de se encontrarem perdidos no espaço. Ou seja, de estarem em transição entre sua posição de origem (tal como: serem jagunços ou escravos, por exemplo) e vislumbrarem um determinado objetivo comum, porém impossível de ser alcançado: o de serem reconhecidos em uma coletividade (PAOLI, 2003)

A análise de Prado Júnior não economiza adjetivos para expressar sua indignação com a situação dessa gente “livre”, segundo uma descrição forte que, paradoxalmente talvez, a desqualifica completamente como incapaz de pertencer a qualquer coletividade. (PAOLI, 2003, p.169)

De acordo com Paoli (2003) o que Caio Prado Júnior destaca é o fato de que essa população colonial liberta não pertence a uma coletividade e não possui ligações de pertencimento a lugares e direções comuns. O processo de formação da sociedade brasileira não cria ligações morais entre esses indivíduos, provocando a inexistência de um todo conexo que seja capaz de fundamentar ações coletivas e transformadoras da estrutura social desigual predominante.

---

<sup>15</sup> Os termos são utilizados por Caio Prado Júnior como forma de indignação com a situação em que se encontram esses indivíduos livres.

Esses intérpretes da formação da sociedade brasileira demonstram, de maneiras diversas, como houve a impossibilidade da construção de um espaço público e democrático para o país tendo em vista a herança histórica e social do período colonial. A discussão sobre a presença de uma lógica cultural produzida pelo espaço privado, que foi alargado por todas as esferas de vida coletiva dessa sociedade, constitui-se numa grande contribuição desses autores. Ou seja, mesmo com a Proclamação da República continuou a ser privilegiada no país, a defesa de interesses particulares e/ou privados em detrimento dos interesses da ordem coletiva.

Paoli (2003) também discute a exclusão das classes populares do espaço público, mas a autora desenvolve suas análises a partir da reflexão sobre a forma como os direitos sociais, de cidadania e participação foram ora construídos, ora destruídos, em três diferentes períodos da história do Brasil: República Velha (1889-1930), Era Vargas (pós 1930) e do final da década de 1970 até meados dos anos de 1990.

No período da República Velha houve o primeiro ensaio de se conhecer a cidadania. Neste momento, esta noção estava baseada no chamado republicanismo liberal e sua concepção era contrária à visão popular da mesma. Em outras palavras, do ponto de vista das camadas populares, a noção de cidadania era entendida como:

[...] negação, pelas classes dirigentes do país recém-republicanizado, das possibilidades políticas de diferentes grupos sociais em sua aspiração a ter um papel constitutivo na formação das então novas esferas de interesse e direitos a serem negociados no âmbito governamental (PAOLI, 2003, p. 175)

Ou seja, na visão dos populares, as classes dominantes queriam manter seus privilégios privatistas a partir da exclusão das camadas populares. O que as classes dirigentes queriam era implantar um projeto de modernização urbana e industrial no país, a partir da manutenção das hierarquias e privilégios de seu próprio mundo como, por exemplo, a manutenção da dominação privatista no mundo do trabalho. Isto significa que os grupos excluídos de participação das esferas de discussão com o Estado, tiveram que encontrar formas de criar **culturas reflexivas** particulares, que foram organizadas através do entendimento

e do debate em torno de uma condição comum, a de serem excluídos dos instrumentos de negociações de interesses na esfera governamental. Esta condição contribuiu para o surgimento de identidades próprias construídas a partir do debate de suas experiências (PAOLI, 2003).

Este período da primeira República no Brasil foi marcado pela impossibilidade de participação democrática de parcelas da população como, por exemplo, as classes trabalhadoras, os negros, as mulheres e os imigrantes, na esfera de interesses e direitos a serem negociados no campo governamental. Os partidos políticos existentes - e que poderiam ser considerados como espaços possíveis de participação destas parcelas da população - estavam sob comando dos coronéis ou das oligarquias regionais. As camadas populares não tinham meios de expressar suas insatisfações, embora não faltassem problemas sociais que causassem inúmeros descontentamentos.

Um exemplo deste descontentamento popular estava relacionado às péssimas condições de trabalho existentes na rudimentar industrialização que se desenvolvia no país. Isto significa que os populares, entre eles as classes trabalhadoras, tiveram que encontrar outros meios de demonstrar suas indignações diante da realidade social da qual faziam parte. São exemplos de movimentos sociais que se organizaram neste período a Guerra de Canudos (1893 a 1897)<sup>16</sup>, a Revolta da Vacina (1904)<sup>17</sup>, o Movimento Operário (1907)<sup>18</sup>, a Revolta da Chibata (1910)<sup>19</sup> e a Guerra do Contestado (1912 a 1916)<sup>20</sup>.

O segundo modo de experiência de cidadania no Brasil diz respeito ao movimento pós 1930, período do Estado Novo e da ditadura Vargas. Neste

---

<sup>16</sup> Revolta ocorrida no norte da Bahia, na região de Belo Monte, devido à miséria em que vivia a população do sertão e sob liderança de Antônio Conselheiro.

<sup>17</sup> Revolta eclodida em 1904, quando o governo decretou a vacinação contra varíola obrigatória. Este foi um período no qual a cidade, que seria considerada um modelo, passou por uma remodelação a partir de uma visão higienista, que consistia em colocar ordem no caos urbano.

<sup>18</sup> Durante a República Velha ocorreram vários movimentos operários como, por exemplo, em 1907, operários de São Paulo organizaram uma greve geral com o objetivo de defender a jornada de oito horas. Os operários eram trabalhadores de ferrovias, portuários, da construção civil, trabalhadores das fábricas e etc.

<sup>19</sup> O motivo desta revolta está relacionado aos castigos corporais sofridos pelos oficiais da marinha, que se revoltaram assumindo o controle de navios da Marinha de Guerra na baía de Guanabara.

<sup>20</sup> Ocorreu entre o Paraná e Santa Catarina, na região conhecida como Contestado, devido a uma disputa de limites de terras entre os estados. O conflito foi agravado graças à expulsão de posseiros e pequenos madeireiros de suas terras para facilitar a construção de uma ferrovia ligando São Paulo ao Rio Grande Sul.

período, os direitos sociais foram outorgados pelo Estado ditatorial; eram direitos domesticados e separados de sua dinâmica conflituosa.

O longo período da era Vargas introduziu a dissociação entre interesses privados, direitos sociais e ação política por meio da subordinação dos conflitos políticos do mundo do trabalho à visibilidade de uma obra pública do Estado, tendendo-se a centralidade política da luta por direitos sociais a definir-se pela realização do próprio Estado. (PAOLI, 2003, p.179)

O governo que assumiu o poder em 1930 fez diversas concessões aos trabalhadores, uma vez que os mesmos estavam insatisfeitos com suas precárias condições de trabalho e ausência de reconhecimento de direitos sociais. Mas, essas concessões foram realizadas com o objetivo de manter o controle sobre as camadas populares, em especial, sobre as classes trabalhadoras. A Lei de Sindicalização, assinada em 1931, é um exemplo de concessão por parte do governo aos trabalhadores. Esta lei tinha por objetivo transformar os sindicatos em colaboradores do Estado, assim como disciplinar o trabalhador e evitar conflitos entre classes sociais. A legislação trabalhista, conhecida como Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) também pode ser considerada um exemplo da centralidade do Estado na luta por direitos sociais, já que o Decreto-Lei nº 5.452 de 1 de maio de 1943, consolida e determina as normas de regulação das relações individuais e coletivas de trabalho.

A última forma de experiência de cidadania no Brasil, conforme Paoli, surgiu dos chamados **novos movimentos sociais**, do final da década de 1970 até meados dos anos de 1980. Este é o ponto fundamental para compreendermos como foram construídos os mecanismos de participação de determinadas organizações da sociedade civil como as ONGs na esfera pública e como foi possível a existência de possibilidades de parcerias entre essas duas instâncias. Por isso, é importante que explicitemos a contribuição dos chamados **novos movimentos sociais** na elaboração de novos significados da noção de cidadania.

Estes movimentos sociais foram inaugurados por um movimento renovado de trabalhadores que nasceu no período da ditadura militar (iniciado com o golpe de 1964) e que lutava pela quebra da figura de tutela do Estado sobre os direitos sociais e pelo surgimento de um caminho novo de ação para a sociedade

brasileira. **Os novos movimentos sociais** foram importantes, pois possibilitaram que as esferas populares, que até certo ponto eram caladas, pudessem atuar na luta por uma nova noção de cidadania e direitos sociais, assim como pela construção de um novo conceito de igualdade social, a partir da transformação do entendimento destas noções de direitos sociais e de cidadania em assuntos públicos da sociedade brasileira. Isto significa que, do ponto de vista público, os movimentos sociais diferentes entre si - tanto com relação à atuação como em relação aos objetivos -, construíram suas trajetórias a partir da recusa da tradição institucional do país, caracterizada pela exclusão política de parcela da população no debate e nas decisões sobre assuntos públicos. Estes movimentos também questionaram as fronteiras construídas entre os interesses públicos e os privados e sua projeção sobre a vida coletiva, a partir de suas diferentes experiências sociais.

Conforme Paoli (2003), estes **novos movimentos sociais** são considerados como novidade na medida em que surgiram num contexto de ditadura militar em que houve um aprofundamento do legado privatista da cultura política em prejuízo dos direitos sociais. São considerados novos, pois contribuíram para a construção de uma experiência de cidadania, até então inexistente na história do Brasil. O caráter principal desses movimentos foi o fato de serem considerados autônomos com relação ao Estado e à formação de seus atores. Atuavam em um campo novo, pois, de um lado, não queriam se confundir e, de outro, queriam se confrontar com os espaços subalternos - aos quais eram relegadas as reivindicações populares - e as idéias de pacificação política que eram empregadas por governantes, patrões, chefias e etc.

Autônomos, portanto, em reivindicar não apenas bens e disposições materiais, mas também, colados a eles, a sua qualidade de bens públicos, implicando o reconhecimento de sua capacidade de participar e mudar os padrões sociais e culturais herdados da organização sociopolítica do país. (PAOLI, 2003, p. 181)

Esses **novos movimentos sociais** possuíam finalidades e objetivos diversos entre si, mas que acabaram suscitando um modelo de exigência de superação das experiências de carências de direitos sociais, comuns durante as décadas de 1970 e 1980. São exemplos destes o movimento das mulheres, que

merece destaque por lutar pela denúncia da desigualdade de gênero; o movimento negro, que entre outros teve como resultado o reconhecimento do racismo enquanto crime e o movimento indígena, que lutou pela demarcação das terras indígenas no início dos anos 1990.

É inquestionável a importância destes movimentos sociais para a delimitação da constituição política com o alicerce popular no país. Mas, o início dos anos de 1990, foi marcado por um desenvolvimento contraditório do entendimento do que seja cidadania e participação popular e expansão da esfera de poder público.

Durante esta década, segundo Dagnino (2004) houve um deslocamento do significado dos conceitos de **espaço público**, **cidadania** e **direitos sociais**, a partir da construção de políticas neoliberais, que exigem a privatização dos espaços públicos de decisões econômicas e as políticas públicas. Algumas dessas problemáticas já foram abordadas no capítulo anterior. Então, houve uma perda do caráter político dos movimentos sociais com base popular. Ao mesmo tempo, houve um aumento do surgimento de organizações não-governamentais que atuam por meio de **tecnologias de cidadania** como, por exemplo, as experiências na área de educação não-formal. Estas **tecnologias de cidadania** são cada vez mais dinâmicas e estão sendo construídas em conjunto com governos através de diferentes formas como, por exemplo, por meio do financiamento e da terceirização de serviços localizados (PAOLI, 2003). Podem ser definidas como um conjunto de conhecimentos, técnicas e metodologias utilizadas com o intuito de promover a cidadania. O ponto central é saber qual o significado atribuído a este conceito dentro das diferentes experiências que atuam por meio dessas tecnologias.

De uma forma geral, podemos afirmar que a origem histórica do conceito de cidadania reporta-se à Antiguidade grega e romana, conforme Martins (2007). Na Grécia, neste período, nas chamadas cidades-Estado apenas os homens livres e proprietários podiam participar da gestão da vida na cidade, a chamada “pólis”. Nesse sentido, a noção de política se referia a essa realidade grega e a noção de cidadania era entendida como o exercício dessa política na cidade. Em Roma, o correspondente a pólis era a chamada *civitas*, ou cidade política, que

tinha como característica ser formada pelos cidadãos que também tinham participação na política. Dessa maneira, o conceito de cidadania, segundo sua origem histórica, deve ser compreendido enquanto forma de participação dos sujeitos sociais na luta pela igualdade, conquista e ampliação dos direitos sociais, civis e políticos que garantam a posse dos bens materiais, simbólicos e sociais. As ações cidadãs, então, devem se opor às desigualdades da sociedade dividida em classes sociais, enquanto que os cidadãos serão considerados aqueles que se engajam na luta política para que as estruturas sociais que produzem e reproduzem as desigualdades sejam modificadas.

Estamos de acordo com a posição assumida por Martins (2007), de que a problemática da participação cidadã exige uma *práxis* que tenha por objetivos a superação dos problemas sociais entendidos enquanto ausência de bens materiais, simbólicos e sociais. Estes problemas só serão superados caso os indivíduos se apossam e lutem pelo cumprimento de seus direitos sociais, civis e políticos. Ou seja, a noção de cidadania implica a busca pela condição de igualdade entre as pessoas, em detrimento da divisão social em classes e da negação do reconhecimento dos bens e direitos.

Na sociedade brasileira, tem havido, entretanto, deslocamentos de significados do conceito de cidadania e também no de participação e sociedade civil, principalmente durante as décadas de 1980 e 1990. Dagnino (2004) tem evidenciado que a existência do que chama de **confluência perversa** entre dois projetos políticos<sup>21</sup> distintos, que demarcam um campo de conflito entre o neoliberalismo e a defesa de um aprofundamento da democracia, na sociedade brasileira é a origem destes deslocamentos.

A existência de uma disputa de significados entre estes dois projetos políticos é trabalhada pela autora no sentido de evidenciar que em ambos encontramos referências aos mesmos conceitos, mas com significados diferentes, a serviço de cada uma das visões de sociedade implicadas nestes projetos díspares. E, alerta, as conseqüências desta disputa de significados não são evidenciadas de forma clara. Há, na sociedade, por um lado, uma ação de

---

<sup>21</sup> Dagnino (2004) utiliza o conceito de **projeto político** - a partir da perspectiva gramsciana - para designar os conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações de como deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos e atores sociais.

ampliação da democracia promulgada pelo surgimento de espaços públicos de participação da sociedade civil nos processos de tomada de decisão relacionados a questões públicas. Esta ampliação tem como marco formal a Constituição de 1988. Este processo de alargamento da democracia possui um projeto democratizante e participativo que se constituiu, principalmente, durante os anos de 1980 em torno do crescimento de discursos defendendo a importância da cidadania e do aprofundamento da democracia. O caminho percorrido por este projeto político possui dois momentos fundamentais.

O primeiro, diz respeito ao reestabelecimento da democracia dita formal através das eleições livres e da liberdade de organização partidária, o que contribuiu para que este projeto, nascido na sociedade civil, pudesse ser levado ao campo do poder estatal nas distintas esferas de poder. Esta relação entre sociedade civil e Estado acabou caracterizando a década de 1990. O segundo momento importante se refere à possibilidade de atuação conjunta do Estado e sociedade civil, para a ampliação democrática, a partir de estabelecimento de conflitos e disputas entre o poder público estatal e a sociedade civil.

Essa aposta deve ser entendida num contexto onde o princípio da participação da sociedade se tornou central como característica distintiva desse projeto, subjacente ao próprio esforço de criação de espaços públicos onde o poder do Estado pudesse ser compartilhado com a sociedade. Entre os espaços implementados durante esse período destacam-se os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, instituídos por lei, e os Orçamentos Participativos [...] (DAGNINO, 2004, p.96)

A partir da eleição de Fernando Collor de Mello como presidente da República em 1989, foi possível observar que houve por parte do Estado a adequação ao modelo neoliberal. Este fato contribuiu para que surgisse um modelo de Estado Mínimo, que tem como objetivo desresponsabilizar-se de seu papel de garantidor de direitos sociais, por meio da diminuição de suas responsabilidades sociais e da transferência das mesmas para a sociedade civil. Este projeto faz parte de um processo mais geral e global de ajuste das sociedades ao modelo neoliberal legitimado pelo Consenso de Washington.

Conforme Dagnino (2004), a década de 1990 foi caracterizada por essa disputa entre os distintos projetos políticos. A **perversidade** se encontra no fato

de que os dois projetos constroem um discurso que anuncia o desejo de uma sociedade civil ativa e participativa, mas caminham em direções opostas e até mesmo antagônicas. Na realidade, a defesa dessa sociedade civil propositiva é superficial quando tratada dentro do projeto neoliberal, apesar de ser construída por referências a termos comuns, tais como participação, sociedade civil, cidadania e democracia. O conflito de diferentes projetos políticos é perpassado por um confronto de significações destes referenciais, iguais apenas num nível superficial.

Nessa disputa, onde os deslizamentos semânticos, os deslocamentos de sentido, são as armas principais, o terreno da prática política se constituiu num terreno minado, onde qualquer passo em falso nos leva ao campo adversário. Aí a perversidade e o dilema que ela coloca, instaurando uma tensão que atravessa hoje a dinâmica do avanço democrático no Brasil. (DAGNINO, 2004, p. 97)

Ao longo de sua argumentação, a autora lembra que a constituição de espaços públicos possui significados importantes para as décadas de luta pela democratização do país, expressados, principalmente, pela Constituição de 1988, que foi fundamental na implementação de direitos sociais e de participação da sociedade civil na gestão das próprias políticas públicas. No neoliberalismo, a diminuição do Estado, no sentido da transferência de suas responsabilidades sociais para setores privados, baseou-se no discurso civil e na defesa da participação da sociedade na gestão do Estado, confundindo-se com a tese defendida pelo projeto de democracia participativa, mas que é avesso ao primeiro – o projeto neoliberal.

A noção de **participação** é o ponto principal defendido pelo projeto participativo e democratizante. Mas, esta noção sofreu uma re-significação com o neoliberalismo a partir do nascimento da chamada **participação solidária**, da valorização do **voluntariado** e do discurso da **responsabilidade social**<sup>22</sup>. Nesta nova concepção da noção de **participação** há a adoção de uma perspectiva privatista e individualista, enquanto princípio básico que redefine e substitui a dimensão coletiva da participação social. A própria idéia de **solidariedade**

---

<sup>22</sup> Para o entendimento da discussão em torno do conceito de **responsabilidade social** ver PAOLI, M.C. Empresas e responsabilidade social: os enredamentos da cidadania no Brasil. In: SANTOS, B. S. Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003b. p. 373-418.

defendida por esta concepção redefinida de participação é esvaziada de sentido político e coletivo, fundamentando-se no espaço e na iniciativa privados. Este princípio também demonstra como estas redefinições dispensam os espaços públicos, lugares possíveis para o debate e discussão da própria noção de **participação**, pois o seu significado político e potencial democratizante é substituído por formas individualizadas de tratar questões como, por exemplo, desigualdade social e pobreza (DAGNINO, 2004).

A idéia de individualizar diz respeito também ao fato de que as organizações da sociedade civil atuam muito mais na **execução** de políticas sociais do Estado do que na própria **elaboração** dessas políticas. Isto significa que as políticas sociais do Estado acabam não sendo muito debatidas enquanto problemas que dizem respeito ao compartilhamento do poder entre Estado e sociedade civil no que se refere à elaboração dessas políticas. Este é o ponto central para entendermos como vem ocorrendo as possibilidades de aproximação no Estado e determinadas organizações da sociedade civil, principalmente as organizações não-governamentais. Apresentaremos a seguir as formas pelas quais podem ocorrer aproximações entre Estado e organizações da sociedade civil.

A discussão sobre a confluência perversa tem ampla relação com os conceitos de educação não-formal, avaliação e ONG, conforme nos aponta Doraci Alves Lopes em “Educação não-formal e avaliação: em busca de um debate” (2009). A autora afirma que esta modalidade de educação, assim como os procedimentos de avaliação e a concepção de organização não-governamental, podem atender a diferentes projetos políticos, compreendidos a partir da concepção de Dagnino (2004) apresentada anteriormente. Ou seja, a educação não-formal, em especial, pode ser entendida como um termo ambíguo que possui distintos significados, podendo ser utilizado tanto por movimentos sociais, como entidades de utilidade pública e ou fundações surgidas da iniciativa privada. Esta ambigüidade pode ser estendida ao outros termos fundamentais desta pesquisa.

A perspectiva histórica da formação da sociedade e do Estado brasileiro - que trabalhamos aqui em suas linhas mais gerais – ajuda a compreendermos as

possibilidades e impossibilidades da participação cidadã na vida política desde o período colonial até a primeira década de nosso século. Os elementos históricos apresentados até o presente momento nos permitem levantar e explicitar alguns questionamentos. Dentre eles, importa-nos destacar os seguintes: será que as experiências de participação política ou cidadã dos indivíduos ou sujeitos sociais, que estão ou podem estar representados por determinadas organizações da sociedade civil, estão de fato sendo desenvolvidas visando à ampliação da igualdade social, política e civil dos indivíduos e da sociedade como um todo? Ou, ao contrário, mais frequentemente contribuem para a manutenção de determinadas estruturas sociais que acabam por aprofundar as desigualdades entre os indivíduos e grupos sociais?

## **2.2. Aproximações entre Estado e organizações da sociedade civil**

Compreender as possíveis relações entre organizações da sociedade civil e Estado é fundamental, pois essas organizações - como as ONGs - podem ser vistas por meio de duas perspectivas diferentes e antagônicas. A primeira está relacionada ao envolvimento das ONGs na formulação de políticas públicas. Uma segunda perspectiva vê essas entidades como responsáveis pela adoção de responsabilidades sociais que o Estado abandona. Ou seja, é necessário entender como essas entidades influenciam, pressionam ou comprometem-se com os deveres do Estado.

Retomando as contribuições de Teixeira (2003), a autora aponta que há diferentes (inclusive opostas) aproximações e disputas entre as ONGs e o Estado. Algumas entidades como, por exemplo, as ONGs atreladas à Abong recusam-se a dialogar com os setores estatais, pois acreditam que o diálogo deva ser estabelecido com os movimentos sociais. É comum a estes movimentos sociais a atuação coletiva de sujeitos fundamentada em uma concepção de mundo que tem por objetivo a transformação e/ou a defesa da equidade nas relações sociais de uma sociedade<sup>23</sup>. Podemos citar como exemplo o Movimento dos Sem-Terra (MST) que surgiu na década de 1980 e atua por diferentes frentes, tais como a defesa da reforma agrária e a luta contra a concentração de terras. A posição

---

<sup>23</sup> Os trabalhos de Maria da Glória Gohn (2010; 2009), Ruth Corrêa Leite Cardoso (1994) e Evelina Dagnino (1994) são importantes referências bibliográficas para aprofundamento nos debates sobre o conceito de movimentos sociais.

deste grupo de ONGs é adotada porque defendem a idéia de que o estabelecimento de vínculos estatais significaria assumir uma postura de ser um instrumento do Estado.

A “parceria” só ocorreria com os movimentos sociais. Isso porque parceria, freqüentemente, é entendida por essas organizações como uma relação de igualdade, de compartilhar valores, tarefas e recursos. (TEIXEIRA, 2003, p. 139)

Nesse sentido, as relações possíveis entre o Estado e as ONGs vinculadas à Abong são vistas pelas mesmas como convênios ou contratos, pois essas entidades estão preocupadas em não seguir os contornos neoliberais. Mas, é necessário ressaltarmos: será que as práticas dessas organizações não estariam contribuindo com esse projeto neoliberal, principalmente quando atuam na execução de políticas públicas? Em outras palavras, essas entidades não estariam funcionando como empresas terceirizadas que realizam as atividades que seriam do Estado? Ou seja, será que essas entidades vinculadas à Abong estão de fato contribuindo para a transformação social e discussão das políticas públicas existentes nas diferentes áreas de sua atuação?

Teixeira (2003) argumenta que há três tipos de relações ou três maneiras possíveis de aproximação entre ONGs/Estado, que são exemplos de parcerias entre essas duas instituições. A primeira forma de aproximação ou parceria pode ser caracterizada como uma relação menos formal que abrange tanto uma postura de pressão, monitoramento e crítica por parte da ONG junto ao Estado, como também um auxílio e acompanhamento dos passos dos órgãos do governo. Essa forma de relação é chamada de **encontro pressão**.

[...]não há um contrato formal atrelando as organizações a um projeto específico. A relação com o Estado, quando ocorre um encontro desse tipo, pode ser mais tensa, de oposição declarada [...] ou pode ser uma relação mais cordial, de maior colaboração, com a ONG tentando fazer com que suas propostas e sua forma de conceber determinadas questões possam ser incorporadas às políticas governamentais (TEIXEIRA, 2003, p.144).

Organizações sociais que cumprem a função de pressionar o Estado sempre existiram. Mas, hoje essa pressão é exercida de forma mais propositiva e de acompanhamento dos caminhos percorridos pelo Estado. Nesta modalidade de encontro, graças à ausência de vínculos formais, as organizações podem ter

maior liberdade crítica em relação à atuação governamental. Esse encontro possui as seguintes características: ausência de contrato formal entre ONG e órgão governamental e maior liberdade das organizações para criticar e procurar influenciar nos caminhos das políticas implantadas pelo Estado. Cabe ressaltar que neste caso de aproximação a condução do projeto ou da política pública fica sob responsabilidade do Estado e não da sociedade civil organizada.

Um exemplo de ONG que atua dentro desta perspectiva é a SOS Mata Atlântica, entidade criada em 1986 na cidade de São Paulo (SP) e que atua na defesa dos remanescentes da Mata Atlântica. Esta entidade possui vários projetos dentre os quais podemos citar a constituição do Núcleo pró-Tietê, que consiste em atividades de recuperação do rio e do acompanhamento da política de recursos hídricos. Este projeto pode ser considerado um exemplo de encontro entre sociedade civil e Estado que passou por momentos de aproximação e oposição. Dessa forma, a experiência do Projeto Tietê pode ser dividida em dois momentos. O primeiro é marcado pelo intenso conflito entre o governo do Estado de São Paulo e a entidade durante o governo de Luís Antônio Fleury (1991-1994). A tensão começou a ocorrer após a conquista do financiamento do projeto pela ONG e por meio da não abertura do diálogo com o Estado que pode ser exemplificado por meio do não acesso da SOS Mata Atlântica aos relatórios sobre o desenvolvimento do projeto. O segundo momento é caracterizado pela maior aproximação entre governo e sociedade civil organizada e coincide com o primeiro mandato do governador Mário Covas (1995-1998) quando houve a disponibilização de informações sobre os resultados e impactos do projeto à sociedade e a SOS Mata Atlântica recebeu financiamento da Sabesp para promover atividades de educação ambiental. Esta ONG possui autonomia técnica, administrativa e econômica, porém é fiscalizada pelo Estado, que lhe fornece recursos e constitui-se enquanto órgão auxiliar de seus serviços. Neste caso, sua autonomia e possibilidades de crítica e oposições ao Estado podem ser limitadas, na medida em que passa a ser tutelada por este órgão público.

A segunda forma é aquela caracterizada por serviços prestados pelas ONGs. Neste caso, o Estado se relaciona com a organização a partir da contratação de serviços, como se essas entidades fossem uma empresa. Esta forma de encontro ocorre com o objetivo de realizar apenas uma consultoria ou

até mesmo para contratar um serviço específico, como educacionais, de lazer, saúde, esporte etc. Os projetos a serem implantados devem ser aprovados pelo órgão financiador e, durante sua execução, as ONGs são avaliadas com o intuito de verificar se estão cumprindo os objetivos estabelecidos a elas. Por estas características, essa forma de encontro é chamada de **encontro prestação de serviço**. Um exemplo deste tipo de encontro da sociedade civil organizada com o Estado é o Projeto Brio, da ONG Geledés, fundada em 1988, também na cidade de São Paulo (SP). O objetivo desta instituição é combater o racismo e o sexismo, valorizando as mulheres e a comunidade negra em geral.

Nesse encontro, as relações entre órgãos governamentais e ONGs são distantes, permeadas por cobranças e avaliações ou meramente por relações burocratizadas: projetos enviados pela ONG, pareceres enviados pelo órgão governamentais, respostas das organizações readequando seus projetos quando necessário, relatórios detalhados. Eventualmente há a visita de técnicos das entidades governamentais para acompanhar de perto o trabalho (TEIXEIRA, 2003, p.145).

A terceira e última forma de encontro com o Estado diz respeito à materialização de projeto elaborado de forma conjunta entre poder público e a organização não-governamental. Esse encontro é denominado **encontro participativo** e é caracterizado pelo fato de as ONGs participarem da elaboração e execução dos projetos de maneira integral e efetiva. Nesse caso, a concepção original do projeto surge das organizações, mas recebe o apoio dos órgãos do governo. Podemos exemplificar este tipo de encontro a partir da experiência do Centro de Referência da Juventude, concebido pela Ação Educativa e pela Prefeitura Municipal de Santo André.

[...] no encontro participativo há vínculos formais estabelecidos, acompanhados por um maior compromisso do órgão governamental. Em última instância, o órgão governamental assume o projeto como seu. Em resumo, este tipo de encontro envolve: 1) um contrato formalizado, passível de mudanças se for necessário; 2) espaços para críticas mútuas; e 3) divisão de responsabilidades entre o órgão governamental e a ONG (TEIXEIRA, 2003, p. 146)

Destacamos que, com relação à presente pesquisa, a relação entre Estado e ONG na área da assistência social no município de Campinas (SP) que estudamos, ocorre na forma de **encontro prestação de serviço**, conforme a discussão anterior e, como demonstraremos mais adiante, quando apresentarmos

nosso objeto de estudo. Entretanto, para discutirmos esta parceria específica no respectivo município, é necessário compreendermos a parceria entre setor público e privado na área assistencial a partir de uma perspectiva mais geral. Faremos isso a seguir.

### **2.3. A política (de parceria) no campo assistencial**

A assistência social passa a ter um caráter de política pública no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988, quando passa a integrar a seguridade social, juntamente com a Saúde e a Previdência, conforme já apresentamos no capítulo anterior. Mas, cabe ressaltar ainda alguns pontos fundamentais para o entendimento da assistência social no país.

Os princípios norteadores da política de assistência social são regulamentados pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), sancionada em 1993, e pela criação, em 2004, do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Estamos entendendo o conceito de políticas públicas a partir da perspectiva de Eloísa Höfling em “Estado e políticas (públicas) sociais” (2001). Nesta obra, a autora destaca a importância de se refletir sobre as diferentes concepções de Estado e as políticas que delas decorrem em uma determinada sociedade e em um determinado contexto histórico e social. Para Höfling, tal reflexão é imprescindível quando se pretende compreender da melhor forma possível o impacto de políticas públicas e sociais implementadas por um governo. Entretanto, para fazê-la, é necessário, primeiramente, diferenciarmos as concepções de Estado e governo.

O Estado é formado por um grupo de instituições estáveis como, por exemplo, tribunais, órgãos legislativos, exército que são responsáveis por sua constituição e permitem a atuação do governo. O governo, por sua vez, é entendido como o contíguo de programas e projetos que uma determinada parcela da sociedade, como políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros, sugerem e determinam para a sociedade de uma forma geral. Tais programas e projetos são considerados como um guia da política de um determinado governo, que adota e cumpre os papéis do Estado por um período.

As chamadas políticas públicas são entendidas como encargos do Estado, responsável pelo seu desenvolvimento e manutenção com base em um processo de tomada de decisão que abarca organismos públicos e outros agentes da sociedade. As políticas públicas constituem-se pelas atuações que caracterizam o modelo de amparo social implantado pelo Estado, na maior parte dos casos direcionadas para o remanejamento dos bens sociais e coletivos, com o objetivo de diminuir as disparidades e desigualdades sociais geradas pelo desenvolvimento socioeconômico (HÖFLING, 2001).

O processo de definição de políticas públicas para uma sociedade reflete os conflitos de interesses, os arranjos feitos nas esferas de poder que perpassam as instituições do Estado e da sociedade como um todo. Um dos elementos importantes deste processo – hoje insistentemente incorporado na análise das políticas públicas – diz respeito aos fatores culturais, àqueles que historicamente vão construindo processos diferenciados de representações, de aceitação, de rejeição, de incorporação das conquistas sociais por parte de determinada sociedade. (HÖFLING, 2001, p. 38 e 39)

Dessa forma, as políticas públicas devem estar relacionadas às necessidades da sociedade como um todo, mas não devem ser apenas instrumentos que oferecem determinados serviços sociais e sim, precisam funcionar como mecanismos garantidores dos direitos sociais.

Existem dois parâmetros legais fundamentais para compreendermos a constituição da assistência social enquanto política pública: a Constituição Federal de 1988 e a Lei Orgânica da Assistência Social. Estes dois parâmetros são importantes para discutirmos, posteriormente, a Política Nacional de Assistência Social e o SUAS.

Na Constituição Federal mencionada, a assistência social passa a ser definida como política de seguridade social, assumindo-a como um direito social.

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

De acordo com o parágrafo único deste artigo, define-se como obrigação do poder público organizar a seguridade social a partir do cumprimento de determinados objetivos, tais como: tornar o atendimento social acessível a todos;

equiparar os benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; irredutibilidade do valor dos benefícios; equidade na forma de participação no custeio; diversidade da base de financiamento; caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados.

Os destinatários desta política da ordem social são as famílias, crianças, adolescentes, portadores de deficiência e idosos (cf. artigo 203). A fonte primária dos recursos que custearão as ações desta área e - o que nos interessa mais fortemente - as diretrizes a serem adotadas na política de assistência social, também estão previstas na Constituição, como podemos verificar no trecho a seguir:

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Cabe ressaltar que a grande contribuição e transformação que a Constituição Federal de 1988 trouxe para a área assistência social diz respeito a dois princípios contidos no artigo 204, considerados inovadores e de indiscutível importância para o desenvolvimento deste campo.

Mas, como veremos a seguir, a história da assistência social como objeto de políticas públicas é marcada por impasses, obstáculos e lutas. As formas de concretização das obrigações do Poder Executivo no campo da assistência social, explicitadas pela Constituição (organizar a seguridade social, bem como os planos de custeio e de benefícios dessa área) deveriam ser apresentadas no prazo máximo de seis meses ao Congresso Nacional, que teria o mesmo tempo para avaliá-las. Isto significa que desde 1988 o Brasil deveria ter um conjunto de leis que regulamentasse a seguridade social, cuja implantação progressiva

deveria ter acontecido até o prazo máximo de 5 de abril de 1991. Mas, até o final deste prazo, o Poder Executivo não havia conduzido ao Congresso Nacional uma proposta de lei da assistência social. Mesmo assim, algumas instituições - como, por exemplo, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e a Universidade de Brasília (UnB) apresentaram propostas de uma lei para a assistência social; entretanto, nenhuma delas foi desenvolvida no sentido de induzir o Executivo à regulamentação da área.

Apesar disto, neste mesmo período, após publicação da Constituição, houve diversos eventos cujos objetivos eram encontrar elementos para a formulação de uma lei orgânica da assistência social. Em 1989, o Poder Legislativo empreendeu uma ação com o intuito de organizar o campo, apresentando o Projeto de Lei nº 3099/89, de autoria do Deputado Raimundo Bezerra que, após emendas e dois turnos de votação, foi aprovada pela Comissão Temática e pela Comissão de Finanças em maio de 1990 e, posteriormente, pelo Senado. Porém, o então presidente da República, Fernando Collor de Mello (1990-1992), vetou integralmente a Lei Orgânica da Assistência Social, a partir da mensagem nº 672/85 ao Presidente do Senado.

Em abril de 1991, a elaboração de uma lei orgânica da assistência social voltou a ser discutida no legislativo através do deputado Geraldo Alckmim Filho e Reditário Cassol, que reapresentaram o projeto de Raimundo Bezerra com algumas alterações. Essa nova iniciativa de discussão da problemática foi realizada no mesmo momento em que ocorreu o 1º Seminário Nacional da Assistência Social realizado em Brasília, em 1991, através da iniciativa de diversas entidades dessa categoria profissional. Desse Seminário, surgiu a Comissão pela Lei Orgânica da Assistência Social, que teve como resultado de seus trabalhos a elaboração de um documento chamado “Ponto de vista que defendemos”, utilizado como base para um novo projeto de lei, o de nº3154, encampado pelo deputado Eduardo Jorge e tendo a deputada Fátima Pelaes como relatora. O procurador da República, Dr. Aristides Junqueira, ameaçou este projeto a partir de uma ação de inconstitucionalidade, por omissão, pois ainda não havia uma lei que regulamentasse a política de assistência social.

Foi apenas em 1993, na gestão do Ministro de Bem-Estar Social, Jutahy Magalhães Júnior, que o Poder Executivo se posicionou frente à discussão, a partir da articulação com movimentos representativos da sociedade civil. São exemplos desta articulação os encontros regionais organizados pelo Ministério e por instituições como LBA, SESC e SESI, que tinham como objetivo a discussão do projeto nº3154. Ou seja, esses encontros tiveram a participação de representantes de organizações da sociedade civil, do Poder Legislativo, servidores e dirigentes da LBA, integrantes da Comissão de Seguridade e Família da Câmara dos Deputados, representantes do Movimento pela Ética na Política, da Associação Brasileira de Organizações não-governamentais e do Conselho Nacional de Segurança Alimentar. Esses encontros culminaram com a Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em junho de 1993.

Neste evento, uma nova versão da Lei Orgânica da Assistência Social foi produzida pelo Poder Executivo, mas por pressões das entidades e especialistas da área, e tendo à frente a vereadora Aldáza Sposati, a plenária da Conferência se posicionou e conseguiu manter os princípios do projeto nº 3154. Então, a respectiva lei foi discutida na íntegra e, posteriormente, foi submetida pelo executivo ao Conselho Nacional de Seguridade, que a aprovou, embora tenha indicado algumas alterações a serem feitas. A proposta de lei foi encaminhada pelo Ministério do Bem-Estar Social para o então presidente da República Itamar Franco (1992 a 1994) em julho de 1993. O projeto foi aprovado em setembro de 1993 pela Câmara dos Deputados e, em novembro, pelo Senado. A lei foi sancionada pelo presidente da República e publicada no Diário Oficial da União em dezembro de 1993 (CNAS, 2000).

Entretanto, a história da LOAS não terminou com a sanção do presidente e o campo da assistência social permaneceu (e permanece) como uma arena de tensões e lutas; a partir deste momento, entretanto, estas tensões e lutas passaram a se dirigir a esforços pela implantação dos dispositivos legais e por fazer valer suas determinações.

É a partir desta lei que a assistência social brasileira passa a ter um caráter de política pública. Esta lei destaca o atendimento a indivíduos em situação de vulnerabilidade social e pobreza, ou seja, abarca os níveis de desigualdade social

que foram intensificados durante as últimas décadas no país. Enfatiza também o empenho da assistência social como estatuto de cidadania. Isto significa que a assistência social será considerada um direito social na medida em que superar os limites de sua ação convencional, marcada por características do assistencialismo. A assistência social passa, então, a ser considerada como um tipo particular de política social, a partir desta concepção, assumindo duas formas distintas: uma restrita, direcionada a uma determinada parte da população que se encontra em situação de pobreza extrema; e outra ampla, a partir do envolvimento de outras políticas sociais.

A Lei Orgânica da Assistência Social é apresentada a partir de seis capítulos, nos quais são abordadas as definições e os objetivos da assistência social (capítulo I), os seus princípios e diretrizes (capítulo II), sua organização e gestão (capítulo III), os benefícios, serviços e programas de assistência social (capítulo IV), as formas de financiamento (capítulo V) e, por fim, as disposições gerais e transitórias, relacionadas com a reorganização dos órgãos assistências em âmbito federal para que ocorra a implantação da respectiva lei (capítulo VI).

Define que o Estado, em cada uma de suas esferas de governo, tem a responsabilidade de conduzir a política de assistência social. Entre os benefícios, estão a prestação continuada, que trata-se de um salário mínimo mensal destinado ao portador de deficiência e ao idoso que comprovem dificuldades de suprir as necessidades básicas próprias e/ou de sua família. As formas de financiamento da assistência social deverão vir de recursos da União, dos Estados e dos Municípios. A administração federal deverá gerir o Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS), sob orientação e controle do Conselho Nacional de Assistência Social.

Com a LOAS, portanto, a assistência social passa a ser considerada direito do cidadão e dever do Estado; trata-se de uma política de seguridade social, que tem como objetivo fornecer os mínimos sociais garantidores do atendimento das necessidades básicas através de um conjunto coeso de ações de iniciativas públicas e da própria sociedade.

Apesar de haver uma legislação que regulamenta a área da assistência social enquanto política pública, cabe questionarmos de que formas as experiências concretas nesta área, principalmente as que são realizadas em conjunto com organizações não-governamentais, funcionam. Serão apenas prestadoras de determinados serviços sociais como, por exemplo, educacionais, de saúde, alimentação, ou podem, de fato, serem consideradas como garantidoras de direitos sociais?

Desde a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social, em 1993, várias questões mudaram dentro da área assistencial até chegarmos ao modelo atual. São exemplos destas mudanças a extinção, em 1995, da Legião Brasileira de Assistência Social (LBA) e do Centro Brasileiro para Infância e Adolescência (CBIA), a partir da extinção do Ministério do Bem-Estar Social e criação da Secretaria de Assistência Social. Outro exemplo, diz respeito à criação da Política Nacional de Assistência Social e da primeira Norma Operacional Básica (NOB), em dezembro de 1998. Em 1999 é criada a Secretaria de Estado de Assistência Social, que se torna o órgão responsável pela implantação da PNAS e do sistema descentralizado e participativo.

A Política Nacional de Assistência Social em vigor foi sancionada em 2004 e é a partir dela que ocorre a determinação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que consiste em um modelo único de gestão, regulação e organização da assistência social em todo o território brasileiro.

### **2.3.1. A Política Nacional e o Sistema Único de Assistência Social**

A criação da Política Nacional de Assistência Social atual surge da necessidade de implantação de um Sistema Único de Assistência Social. Seu objetivo é transformar os pressupostos da Constituição Federal de 1988 e da Lei Orgânica da Assistência Social em **ações diretas**, através da demarcação de princípios e diretrizes norteadores de sua implantação. Esta experiência pode ser considerada como uma tentativa de reestruturação orgânica da política pública de assistência social na direção do Sistema único de Assistência Social, contribuindo para o alargamento e ressignificação do sistema descentralizado e participativo que vigora atualmente. Nasce como resultado de um esforço contíguo do

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e das secretarias estaduais e municipais de assistência social. A gestão desta política está baseada em um acordo federativo, que determina quais são as funções dos três níveis de governo (federal, estadual e municipal) no fornecimento das ações sócio-assistenciais que estão em consonância com o indicado na LOAS e NOB. Esta forma de gestão fundamentada no sistema descentralizado e participativo, determinado pela Lei Orgânica da Assistência Social, como já vimos, sugere a participação popular, a autonomia da gestão municipal, a divisão de responsabilidades e o co-financiamento entre as três esferas de governo e a sociedade civil (PNAS, 2004).

A Política Nacional de Assistência Social, proposta no ano de 2004, apresenta o conteúdo da assistência social, a partir da sua inserção no Sistema de Proteção Social Brasileiro na esfera da seguridade social.

A Assistência Social como política de proteção social configura-se como uma nova situação para o Brasil. Ela significa garantir a todos, que dela necessitam, e sem contribuição prévia a provisão dessa proteção. Esta perspectiva significaria aportar quem, quantos, quais e onde estão os brasileiros demandatários de serviços e atenções de assistência social. (PNAS, 2004, p. 07)

Isto significa que para a construção e implantação da política pública de assistência social é necessário que se leve em conta três vertentes de proteção social: “às pessoas, às suas circunstâncias e dentre elas seu núcleo de apoio primeiro, a família” (p.7). Ou seja, é preciso que se analisem as pessoas e seus territórios, em especial, os municípios, pois estes são considerados a menor escala administrativa governamental. Portanto, a PNAS está organizada, fundamentalmente, sob ponto de vista sócio-territorial, e os municípios brasileiros são considerados como referências fundamentais de análise. Trata-se de uma política pública que intervém na realidade social através das capilaridades dos territórios.

A Política Nacional está dividida em seis aspectos básicos: os princípios, as diretrizes, os objetivos, os usuários, os tipos de proteção e a gestão. Com relação ao primeiro aspecto, a PNAS está em acordo com os dispostos na LOAS, capítulo II, seção I, artigo 4º. Isto significa que deve ser orientada por cinco princípios democráticos (p.17):

I – Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômicas;

II – Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;

III – Respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;

IV – Igualdade de direitos de acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;

V – Divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão.

Para a sua realização, a organização da assistência social deve seguir quatro diretrizes que estão baseadas na descentralização político-administrativa, participação popular, prioridade do Estado na responsabilidade da conduta da política assistencial e centralização do trabalho com a família.

Portanto, a Política de Assistência Social considera as desigualdades socioterritoriais e objetiva seu enfrentamento, a garantia dos mínimos sociais, o fornecimento de condições para atender demandas sociais e a universalização dos direitos sociais. Em função disso, apresenta três objetivos fundamentais: fornecer serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica em especial às famílias, indivíduos e grupos sociais necessitados; favorecer a ampliação e igualdade de acessos aos serviços pelas populações rurais e urbanas e garantir a centralidade das ações assistenciais nas famílias. Os usuários prioritários desta política são indivíduos e grupos sociais em situação de vulnerabilidade social como, por exemplo:

(...) famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnicos, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiência; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (PNAS, 2004, p.18 e 19).

A Política Nacional de Assistência Social prevê dois tipos de proteção social: a proteção social básica e a proteção social especial e, dentro desta última, a proteção especial de média e alta complexidade. O objetivo da proteção social básica é:

[...] prevenir situações de risco através do desenvolvimento de potencialidade e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente de pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminação etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outros (PNAS, 2004, p. 19)

Os serviços, programas e projetos deste tipo de proteção social têm o intuito favorecer o acolhimento, convivência e socialização de famílias e de indivíduos, a partir da identificação de sua situação de vulnerabilidade social. Estes serviços também necessitam ser articulados de forma conjunta com outras políticas públicas locais para que as ações sejam desenvolvidas de forma sustentável. Devem ser executados de forma direta nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), em outras unidades básicas e públicas de assistência social e, de forma indireta, por entidades e organizações assistenciais. O CRAS é uma unidade pública estatal de base territorial localizado em áreas consideradas de vulnerabilidade social e atende até mil famílias por ano. Esses centros de referência são responsáveis pela execução dos serviços de proteção social básica, além de organizarem e coordenarem a rede de serviços sócio-assistenciais locais da Política de Assistência Social (PNAS, 2004).

A proteção social especial pode ser definida como:

(...) modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio-educativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, dentre outras (PNAS, 2004, p.22).

Os serviços oferecidos neste tipo de proteção exigem um acompanhamento individual e maior flexibilidade nas soluções protetivas, além de possuírem estreita relação com o sistema de garantia de direito. Fazem parte deste tipo de proteção duas modalidades diferentes: média e alta complexidade.

A proteção social especial de média complexidade (PSM) oferece serviços e atendimento às famílias e indivíduos que tiveram seus direitos violados, mas que ainda possuem vínculos familiares e comunitários. Os serviços de média complexidade também podem ser desenvolvidos nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), visando sempre à orientação e o convívio sócio-familiar e comunitário. Já os serviços de proteção social especial de alta complexidade (PSA) são aqueles que se destinam à proteção integral do indivíduo em situação de risco que foi retirado do convívio familiar. Este tipo de proteção inclui acesso a moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido.

Como afirmamos anteriormente, o SUAS privilegia a descentralização e a participação da sociedade na execução dos serviços da rede sócio-assistencial. É este sistema que irá materializar o conteúdo preconizado pela Lei Orgânica da Assistência Social, determinando e organizando os elementos essenciais à execução da Política de Assistência Social, possibilitando a normatização dos padrões nos serviços, qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e resultados, nomenclatura dos serviços e da rede sócio-assistencial.

A prestação de serviços sócio-assistenciais no Sistema Único de Assistência Social é organizada de acordo com três referências fundamentais: vigilância social, proteção social e defesa social e institucional. A vigilância social consiste em produzir e sistematizar informações relativas às situações de vulnerabilidade social e violação de direitos sociais, a partir de índices de territorialidade. A proteção social está relacionada à garantia de três tipos de segurança: segurança de sobrevivência; de convívio e de acolhida. A segurança de sobrevivência diz respeito aos benefícios e serviços que garantam e assegurem a proteção de idosos, pessoas com deficiência sem fonte de renda, indivíduos e famílias vítimas de calamidades, em situação de fragilidade pessoal e familiar. A segurança de convívio está baseada em cuidados e serviços que restabeleçam os vínculos familiares entre pessoas, de vizinhança, através de ações sócio-educativas, lúdicas e sócio-culturais. A segurança de acolhida diz respeito a serviços e projetos destinados a proteger e recuperar crianças, adolescentes, adultos e idosos em situação de abandono e isolamento por meio da oferta de condições materiais de abrigo, alimentação, repouso, higiene, vestuário e etc . Quanto à defesa social e institucional, estes termos remetem a

serviços de proteção social básica e especial que devem garantir os direitos sócio-assistenciais tais como: direito ao atendimento digno e atencioso e ao respeito; direito ao tempo, no sentido de garantir o acesso aos serviços disponíveis com reduzida espera e de acordo com as necessidades; direito à informação sobre o funcionamento destes serviços; direito à manifestações de seus interesses; direito do usuário à qualidade dos serviços e direito de convivência comunitária e familiar.

Destacamos a assistência social como uma política pública e, portanto, responsabilidade do estado, mas a ser concretizada através da participação pública no delineamento de projetos e programas, o seu endereçamento a pessoas em situação de vulnerabilidade social (reicidentemente enfatizado em todos os documentos analisados) a importância da ênfase nestes documentos sobre o trabalho com as famílias. Será importante ter em mente os elementos trazidos até este ponto sobre da Lei Orgânica da Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social, quando buscarmos analisar se e de que forma ocorre o atendimento a eles, quando se trata de um caso específico. A seguir apresentaremos a Política Municipal de Assistência Social do Município de Campinas, que segue as determinações da política nacional.

### **2.3.2 O Município de Campinas (SP) e a Política Municipal de Assistência Social**

O Município de Campinas (SP), lócus de nossa pesquisa, surgiu por volta do século XVIII. Segundo dados do IBGE, estima-se que sua população, em 2010, esteja em torno de 1.024.912 habitantes. A cidade está situada na região sudoeste do Estado de São Paulo, sendo a sede da Região Metropolitana formada por 19 municípios<sup>24</sup>. A Região Metropolitana de Campinas (RMC) é o segundo pólo industrial mais importante do Estado de São Paulo, caracterizando-se pela sua produção e difusão de tecnologias de ponta, por seus centros universitários e pelas pesquisas científicas neles desenvolvidas. Esta região é importante também do ponto de vista da produção agroindustrial. No que diz respeito à assistência social, dados da Pesquisa Nacional por Amostra de

---

<sup>24</sup> A Região Metropolitana de Campinas é formada pelos seguintes municípios: Americana, Arthur Nogueira, Cosmópolis, Engenheiro Coelho, Holambra, Hortolândia, Indaiatuba, Itatiba, Jaguariúna, Monte Mor, Nova Odessa, Paulínia, Pedreira, Santa Bárbara D'Oeste, Santo Antônio de Posse, Sumaré, Valinhos e Vinhedo.

Domicílio – PNAD – em 2006, estimavam que o número de famílias pobres estava em torno de 26.998. Já dados do Sistema Integrado de Gestão Municipal (SIGM), apresentados no Plano Municipal de Assistência Social, em abril de 2010, indicavam a existência de 27.387 famílias inseridas no Programa Bolsa Família, do Governo Federal, 835 famílias no Programa Renda Cidadã, do Governo do Estado e 3008 famílias no Programa Renda Mínima do Governo Municipal.

Em 2009, a Política Municipal de Assistência Social de Campinas (SP) estava sendo desenvolvida com base na Resolução nº01/2009<sup>25</sup> publicada no Diário Oficial do Município em 29 de setembro de 2009. Este documento apresenta as instruções referentes aos processos administrativos de pedidos de co-financiamento da Rede Executora da Assistência Social do Município de Campinas com recursos do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS). Esta Rede Executora é composta por organizações governamentais e por organizações não-governamentais.

Para que uma entidade de assistência social ou ONG estabeleça parceria com a SMCAIS/FMAS é necessário que a mesma esteja inscrita no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS). E, se forem instituições que desenvolvem seus trabalhos com crianças e adolescentes, devem ser registradas também no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA).

As parcerias entre a SMCAIS com as ONGs são chamadas de co-financiamentos. Estes co-financiamentos dizem respeito ao repasse de verba pública com objetivo de contribuir financeiramente para o desenvolvimento dos serviços, programas ou projetos de uma entidade. Após a entidade obter os registros no CMAS e no CMDCA, os pedidos de co-financiamento devem ser protocolados através de ofício encaminhado à SMCAIS. Neste protocolo deve ser indicado pela ONG o nível de Proteção Social pretendido, a Área Programática a que se refere e os respectivos projetos, serviços e/ou programas para os quais a instituição deseja receber o co-financiamento.

---

<sup>25</sup> Este documento diz respeito ao Decreto nº16.781 de 28 de setembro de 2009.

Uma longa série de documentos devem ser encaminhados também: o plano anual de trabalho por área programática a ser co-financiada, cópia do Estatuto Social da entidade; cópia da ata da assembléia que constituiu a diretoria da entidade; cópia do RG e CPF dos representantes legais; cópia do Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ); certidão negativa de débitos junto ao Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS); a certidão de regularidade junto ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS); uma declaração informando o número da agência e conta bancária para movimentação de verbas vinda do FMAS; um termo de ciência que diz respeito à responsabilidade de acompanhamento de processos junto ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e, por fim, uma declaração de que a ONG mantém regularidade nos recolhimentos de encargos trabalhistas.

Após o envio de toda documentação das entidades à SMCAIS, é criada uma Comissão Técnica na Secretaria com o objetivo de analisar e aprovar (ou não) os Planos de Trabalhos. Esta comissão fica sob responsabilidade da Coordenadoria Setorial de Avaliação e Controle (CSAC), composta por trinta e dois membros de diversos conselhos municipais, tais como: CMAS, CMDCA, Conselho Municipal do Idoso (CMI), Conselho Municipal de Direitos da Pessoa com Deficiência (CMDPD), Conselho Municipal da Mulher (CMM) e representantes do CSAC e do Departamento de Operações de Assistência Social (DOAS). Estes Conselhos Municipais foram criados a partir da Constituição Federal de 1988, sendo considerados espaços possíveis de diálogo entre a sociedade civil e o governo, uma vez que podem assumir a co-gestão de políticas públicas. Segundo informações da Prefeitura Municipal de Campinas, no município existem 27 Conselhos Municipais em atividade. Esta Comissão Técnica elabora um relatório de aprovação dos Planos de Trabalhos (quando for este o caso) e o encaminha ao CMAS, para a aprovação da partilha dos recursos. Cabe ressaltar que o município de Campinas possui uma Gestão Plena dos seus recursos financeiros. Isto significa que é a própria SMCAIS que distribui seu montante financeiro de acordo com suas necessidades. Identificamos, assim, uma série de estratégias colocadas em funcionamento com vistas a tornar lícito o estabelecimento das parcerias, incluindo procedimentos jurídicos, burocráticos e políticos.

A publicação da aprovação da partilha dos recursos por entidade é divulgada por meio de resolução no Diário Oficial do município. Depois desta publicação, cada entidade que teve projeto aprovado deve encaminhar à CSAC, da SMCAIS, planos de aplicação e cronograma de desembolsos, adequados aos montantes aprovados pelo CMAS para cada um dos níveis de proteção, de acordo com as fontes de recursos financeiros publicados, sua área programática e seus respectivos projetos, serviços ou programas.

Neste programa a verba destinada à parceria está no valor de R\$ 45,66 per capita. Ou seja, a entidade recebe este valor por cada criança e adolescente que atende. Como a entidade trabalha com 40 crianças e adolescentes, então o valor que receberá será: 40 multiplicado por R\$ 45,66, multiplicado por 12, que é o período de duração do co-financiamento. Este valor é repassado à entidade até o quinto dia útil de cada mês. Os cálculos feitos sinalizam para o recebimento de uma verba de R\$ 21.916,80 por ano. A verba que a ONG recebe deve ser investida, conforme determinado no Plano de Trabalho, em pagamento dos gastos com energia elétrica, salário da assistente social e despesas de alimentação das crianças e jovens. Ao mesmo tempo em que recebe esta verba, a ONG também recebe doações de materiais diversos incluindo escolares e também de alimentos.

Cabe ressaltar que as parcerias entre a Secretaria Municipal e as ONGs apresentam um crescimento constante em números e financiamentos. No Período de 2000 a 2004 houve um aumento de 42% dos recursos financeiros destinados à Política da Assistência Social em Campinas, passando de 2,52% em 2000 para 3,57% em 2004. Em 1994, o orçamento anual do Sistema Municipal de Assistência Social de Campinas (SMAS) estava em torno de R\$ 3.195.804,99, dez anos depois, em 2004, orçamento anual chegava a R\$ 34.910.267,67. Segundo informações da Secretaria de Assistência Social em 2008, foi aprovado um financiamento de 14 milhões de reais destinados a 137 ONG's. Em 2009 foram 18 milhões divididos entre 113 entidades financiadas por este órgão público. (Prefeitura Municipal de Campinas, 2009).

É responsabilidade da Secretaria de Assistência Social e, em especial a CSAC, gerir e avaliar toda a Política Municipal de Assistência Social referente à

execução dos programas, serviços e projetos realizados com as organizações governamentais e organizações não-governamentais.

O intuito deste capítulo foi evidenciar as formas de aproximação entre Estado e organizações não-governamentais para podermos compreender um caso específico de parceria entre prefeitura municipal e ONG no campo da assistência social que ocorre no município de Campinas (SP). No capítulo que se segue iremos apresentar, especificamente, nosso lócus e objeto de estudo.

## **CAPÍTULO 3 – AÇÕES SÓCIO-EDUCATIVAS, FORMAS DE DIÁLOGOS E AVALIAÇÃO: QUAL O CARÁTER DA EDUCAÇÃO NÃO-FORMAL?**

O terceiro capítulo está organizado em torno de dois pontos fundamentais. O primeiro refere-se à apresentação de um conjunto de reflexões teórico-metodológicas que são importantes para o entendimento de todo o processo que foi seguido durante o desenvolvimento do presente estudo. Trata-se de explicitar quais os instrumentos e procedimentos usados assim como os caminhos e desafios enfrentados durante o percurso de pesquisa na área das ciências humanas e sociais.

O segundo foco do presente capítulo está voltado para apresentação e análise do material empírico, que está organizado com a intenção de responder aos seguintes objetivos: (a) explicitar como a educação não-formal vem sendo concebida na parceria que pesquisamos, assim como (b) evidenciar quais os instrumentos de avaliação estão sendo utilizados, o que nos permite, entre outros fatores, verificar como as instituições, objetos dessa pesquisa, vêm (c) estabelecendo forma(s) de diálogo(s) entre si. Esses diálogos nos permitiram verificar a posição que cada uma dessas instituições ocupa na parceria destacando, sobretudo, qual é o papel do Estado e da sociedade civil organizada.

### **3.1. Principais orientações teórico-metodológicas**

A parceria entre a SMCAIS - ONG - escola pública estadual foi escolhida para o estudo por ocorrer desde a década de 1990, momento representativo tanto da multiplicação de entidades civis na sociedade brasileira como marcante para a ampliação da participação da sociedade civil organizada nos debates públicos. Esta parceria ocorre há pelo menos por uma década, o que evidencia certa tradição no desenvolvimento de projetos sócio-educativos, na realização de parcerias e, supõe-se, no desenvolvimento de práticas de avaliação destes projetos.

Utilizamos uma abordagem qualitativa (Cf. LÜDKE & ANDRÉ, 1986), o que significa que nossas análises estão sendo desenvolvidas considerando todas as informações obtidas como importantes para o estabelecimento de um entendimento mais claro e completo do objeto de estudo.

Para coletar os dados do nosso estudo de caso utilizamos entrevistas semi-estruturadas, conforme Menga Lüdke e Marli André em “Pesquisa em educação: abordagens qualitativas” (1986). Segundo as autoras, este tipo de instrumento de coleta de dados é uma das principais e mais utilizada técnicas de pesquisa. O uso deste instrumento cria uma relação de interação entre entrevistado e entrevistador, ou seja, há influência mútua entre estes sujeitos. Uma das vantagens mais importantes desta técnica é a possibilidade de captação imediata e corrente da informação desejada. A entrevista semi-estrutura é desenvolvida a partir de um esquema básico, que não precisa ser aplicado de forma rígida, permitindo adaptações por parte do entrevistador, a partir do surgimento de pontos e problemática nova que até então não estavam previstas no roteiro inicial da entrevista.

Lüdke e André (1986) destacam a existência de uma série de cuidados que devem ser tomados ao se utilizar esta técnica de pesquisa. Um primeiro cuidado se refere ao respeito com o entrevistado. Isto significa que devem ser respeitados os horários e os locais marcados para a entrevista, assim como deve ser garantido o anonimato em relação às informações da entrevista e do próprio entrevistado. Outro cuidado importante diz respeito à capacidade do entrevistador ouvir atentamente o que está sendo respondido pelo entrevistado, garantido o fluxo das informações.

O roteiro de entrevista foi organizado com um primeiro conjunto de questões que tinham por objetivo a caracterização e descrição dos sujeitos que aceitaram participar da pesquisa e das suas respectivas instituições. Um segundo conjunto de questões teve os seguintes objetivos: 1) compreender os significados das ações chamadas sócio-educativas, segundo a perspectiva dos participantes; 2) entender as diferentes visões e justificativas para a realização de parcerias; 3) verificar a existência de concepções e práticas de avaliação implicadas nas ações sócio-educativas e para a participação dos envolvidos no projeto realizado pela parceria em foco.

Ainda utilizamos outros recursos de pesquisa, como: a pesquisa documental e a revisão bibliográfica dos conceitos-chave. A pesquisa documental foi realizada a partir do levantamento de materiais que pudessem ser utilizados

como fonte de informação, conforme Lüdke e André (1986). São exemplos desses materiais a Constituição Federal de 1988, a Lei Orgânica da Assistência Social, a Política Nacional de Assistência Social, Relatório anuais de Gestão e Resolução nº01/2009 da SMCAIS, reportagens, Estatuto Social da ONG, organograma, Planos de Trabalho, instrumentos de avaliação e relatório técnico anual. A pesquisa documental foi considerada uma técnica importante de abordagem de dados qualitativos, sendo usada como complemento de informações obtidas por outras técnicas ou por sua potencialidade para explicitar aspectos novos de nosso tema ou problema (LÜDKE & ANDRÉ, 1986).

### **3.2. Os caminhos percorridos e os desafios enfrentados**

Ao iniciarmos nosso estudo, entramos, primeiramente, em contato com a organização não-governamental. Este contato ocorreu de forma tranqüila e sem grandes obstáculos. Foi marcada uma reunião na entidade, da qual participaram a assistente social, a coordenadora pedagógica, o presidente atual, o fundador da ONG e a pesquisadora.

Nesta reunião, foram apresentados os objetivos desta pesquisa à entidade. Após explanação do intuito do presente trabalho, os representantes da ONG questionaram bastante os objetivos do estudo, uma vez que se disseram preocupados com a integridade da instituição e, principalmente, com a preservação do público atendido. Tiveram esta preocupação porque, conforme relataram, já haviam “*aberto as portas*” da ONG uma vez para a realização de uma pesquisa, também de mestrado. Mas, ao questionarem o pesquisador responsável por essa outra pesquisa, o mesmo não apareceu mais na instituição. Ou seja, percebemos que esta reunião marcada na entidade, no início do estudo, teve, para a instituição, a finalidade de verificar a idoneidade da pesquisadora e a seriedade da própria pesquisa.

Posteriormente a esse encontro, foi marcado um dia para a assinatura da Carta de Autorização, na qual a entidade autoriza a realização da pesquisa. Trata-se de uma exigência do Comitê de Ética em Pesquisa da Pontifícia Universidade Católica de Campinas. No decorrer do desenvolvimento do projeto e da pesquisa

propriamente dita, entramos em contato diversas vezes com a entidade para esclarecimento de dúvidas, que foram respondidas de forma rápida e clara.

O segundo contato realizado foi com a Secretaria Municipal de Assistência Social do município de Campinas. Este foi o contato mais difícil de ser estabelecido, porque por diversas vezes tentamos conversar sobre a pesquisa, mas não obtivemos resposta da Secretaria. Esta dificuldade de acesso à Secretaria fez com que tivéssemos dificuldades de assinatura da Carta de Autorização da instituição referente à pesquisa.

O contato com a Secretaria só foi possível graças à interferência de uma pessoa conhecida da pesquisadora, funcionária da Prefeitura Municipal, que colocou-nos em contato direto com a psicóloga responsável pelo acompanhamento do serviço sócio-educativo de 6 a 14 anos. Então, da mesma forma como ocorreu com a ONG, foi marcada uma reunião para apresentação da pesquisa na Secretaria Municipal. Esta reunião foi realizada apenas com esta psicóloga. A pesquisa foi apresentada e em seguida foi feita a solicitação de assinatura da Carta de Autorização para o desenvolvimento do trabalho de campo. E, depois, foi assinada por ela e pela coordenadora da Coordenadoria Setorial de Avaliação e Controle. Embora o primeiro contato com a Secretaria tenha ocorrido em outubro de 2009, a autorização só foi conseguida em janeiro de 2010.

O contato com a escola ocorreu de forma distinta das experiências anteriores, pois não identificamos preocupação ou questionamentos por parte do vice-diretor da escola com relação à pesquisa. O contato foi realizado por telefone e a visita ao local ocorreu no dia da assinatura da Carta de Autorização. Esta carta foi assinada pelo vice-diretor, mas o mesmo não quis nos receber pessoalmente. Dessa forma, a escola não sentiu necessidade de uma reunião para explicações mais detalhadas sobre a pesquisa.

As entrevistas foram realizadas seguindo também esta ordem de contatos: primeiro com a coordenadora pedagógica da ONG, em seguida com a psicóloga da SMCAIS e, por último, com o vice-diretor da escola pública estadual.

Não tivemos problemas com a realização da entrevista com a coordenadora pedagógica da ONG nem com a psicóloga da SMCAIS. A primeira entrevista durou aproximadamente uma hora, enquanto que a segunda durou cerca de uma hora e quarenta minutos. Também não tivemos problemas para marcar a entrevista com o vice-diretor da escola. Mas, a sua realização foi feita com sérias dificuldades. A entrevista foi realizada minutos antes do horário do intervalo dos meninos e, além disso, ocorreu no pátio do colégio, em meio aos próprios estudantes, o que dificultou muito o desenvolvimento da mesma. Cabe ressaltar que todas as entrevistas foram gravadas com a autorização dos participantes, sendo posteriormente transcritas na íntegra.

Com relação à transcrição e análise das entrevistas, apontamos que os processos foram realizados de acordo com as orientações apresentadas por Alice Beatriz da Silva Gordo Lang em “Documentos e depoimentos na pesquisa histórico-sociológica” (1992). Dessa maneira, as entrevistas foram realizadas nas instituições de cada um dos participantes, pois nosso intuito foi facilitar a participação dos entrevistados e também contribuir para que os mesmos se sentissem a vontade no seu próprio local de trabalho.

Durante a realização das entrevistas, houve a preocupação em anotar como foi o seu desenvolvimento. Outras informações referentes ao contato com os entrevistados também foram anotadas durante as entrevistas. Essas anotações se referem a observações como, por exemplo, se o entrevistado estava à vontade com as perguntas que foram feitas, se em algum momento demonstrou dúvida, irritação ou nervosismo com as perguntas ou com o comportamento da pesquisadora e etc.

Depois da realização de cada entrevista, passamos para o processo de transcrição das gravações. Essa transcrição foi realizada pela própria pesquisadora, que teve a preocupação em respeitar cada detalhe da fala e depoimento de cada um dos participantes. Cabe lembrar que antes de iniciarmos as transcrições, as entrevistas gravadas foram ouvidas integralmente e só em seguida iniciou-se o processo de transcrição.

### 3.3. O material empírico da pesquisa:

Iremos apresentar, a seguir, como foram organizados os documentos analisados na pesquisa assim como, destacaremos a forma como ocorreu o processo de transcrição das entrevistas. Nosso intuito é apresentar tanto o material empírico da pesquisa como os sujeitos participantes.

#### 3.3.1. A organização dos documentos

Os documentos foram organizados em três quadros diferentes. No primeiro quadro constam os documentos nacionais referentes à assistência social. No segundo quadro apresentamos os documentos municipais tanto da Secretaria Municipal de Assistência Social como da Prefeitura Municipal de Campinas (SP). No último quadro estão organizados os documentos que dizem respeito à organização não-governamental que faz parte da parceria com a SMCAIS.

Em cada quadro de organização dos documentos podemos encontrar: o nome do documento, a fonte e o objetivo do material. Destacamos a ausência de documentos da escola pública estadual que se referissem à parceria com a organização não-governamental.

#### Quadro 1. Documentos Nacionais da Assistência Social

DOCUMENTO	FONTE	OBJETIVO(S)
Constituição da República Federativa do Brasil de 1988	Disponível em: <a href="http://www.planalto.gov.br">www.planalto.gov.br</a>	Promulgar a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.
Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS nº8.742 de dezembro de 1993	Disponível em: <a href="http://www.campinas.sp.gov.br">www.campinas.sp.gov.br</a>	Dispõe sobre a organização da assistência social no Brasil.
Histórico da Política de Assistência Social do Conselho Nacional de Assistência Social	Disponível em: <a href="http://www.mds.gov.br">www.mds.gov.br</a>	O documento foi produzido pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) com o objetivo de capacitação Regional de Conselheiros Estaduais e Municipais de assistência social
Política Nacional de Assistência Social (2004)	Disponível em: <a href="http://www.mds.gov.br">www.mds.gov.br</a>	Apresentar e tornar pública a proposta para a aprovação da Política Nacional de Assistência Social.

**Quadro 2.** Documentos da SMCAIS e da Prefeitura Municipal de Campinas (SP)

<b>DOCUMENTO</b>	<b>FONTE</b>	<b>OBJETIVO(S)</b>
Relatórios Anuais de Gestão (período de 2001 a 2008)	Disponível em: <a href="http://www.campinas.sp.gov.br">www.campinas.sp.gov.br</a>	O documento apresenta a avaliação das ações realizadas pela rede de assistência social do município de Campinas (SP), composta pelas organizações governamentais e não-governamentais.
Organograma da Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência e Inclusão Social de Campinas (SP)	Disponível em: <a href="http://www.campinas.sp.gov.br">www.campinas.sp.gov.br</a>	Apresenta o organograma da Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência e Inclusão Social
Resolução n° 01/2009 da SMCAIS	Publicada no Diário Oficial do Município – n° 9.743, ano XXXIX de 29 de setembro de 2009. Disponível em: <a href="http://www.campinas.sp.gov.br">www.campinas.sp.gov.br</a>	Dispõe sobre as instruções e tramitações dos processos administrativos referentes aos pedidos de co-financiamento da rede executora de assistência social de Campinas para o ano de 2010.
Reportagens	Disponíveis em: <a href="http://www.campinas.sp.gov.br">www.campinas.sp.gov.br</a>	Reportagens que abordem as parcerias entre SMCAIS e as organizações não-governamentais do município de Campinas (SP)
Política Municipal de Assistência Social	Disponível em: <a href="http://www.campinas.sp.gov.br">www.campinas.sp.gov.br</a>	Apresenta a política de assistência social do município.

**Quadro 3.** Documentos da organização não-governamental

<b>DOCUMENTO</b>	<b>FONTE</b>	<b>OBJETIVO(S)</b>
Estatuto Social	Documento disponibilizado pela própria ONG	Estatui sobre a denominação, fins, localização e todo o funcionamento da organização não-governamental.
Alterações do Estatuto Social	Documento disponibilizado pela própria ONG	Apresenta as alterações que foram feitas no Estatuto Social da instituição.
Planos de Trabalho dos anos de 2009 e 2010	Documento disponibilizado pela própria ONG	Apresentam os objetivos, justificativa, resultados esperados, estratégias metodológicas, atividades de gestão referentes ao serviço sócio-educativo de 6 a 14 anos, conforme as exigências e modelo da SMCAIS.

Relatório Técnico Anual de Atividades do ano de 2009	Documento disponibilizado pela própria ONG	Apresenta os resultados das atividades realizadas durante o ano de 2009 no que diz respeito ao serviço sócio-educativo de 6 a 14 anos.
Organograma da instituição	Documento disponibilizado pela própria ONG	Apresenta o organograma da ONG.
Instrumento de avaliação construído pela SMCAIS (online).	Documento disponibilizado pela própria ONG	Trata-se de um instrumento de avaliação online disponibilizado pela SMCAIS a ONG.

### 3.3.2. Os sujeitos participantes

O quadro a seguir apresenta cada um dos sujeitos participantes. Lembramos que as identidades/nomes dos sujeitos serão mantidos em sigilo, conforme o estabelecido nos Termos de Consentimento Livre e Esclarecido assinados pelos entrevistados e pela pesquisadora no momento de realização das respectivas entrevistas.

**Quadro 4.** Perfil dos sujeitos participantes da pesquisa

	<b>Sujeito 1</b>	<b>Sujeito 2</b>	<b>Sujeito3</b>
<b>Sexo</b>	Feminino	Feminino	Masculino
<b>Instituição que está vinculado</b>	ONG	SMCAIS/ CSAC Prefeitura Municipal de Campinas	Escola pública estadual de Campinas
<b>Cargo exercido na instituição</b>	Coordenadora pedagógica	Psicóloga/ técnica	Vice-diretor
<b>Função exercida na instituição</b>	Responsável pela execução de todos os projetos e serviços da instituição	Técnica da CSAC responsável pelo acompanhamento, monitoramento e avaliação do programa sócio-educativo de 6 a 14 anos.	Responsável por toda a organização escolar
<b>Há quanto tempo está na instituição</b>	12 anos	6 anos SMCAIS e 4 anos CSAC	6 anos
<b>Nível de escolaridade e/ou formação</b>	Formação em Pedagogia	Formação em Psicologia, Biologia e Mestrado em Saúde Mental	Formação em Letras, Pedagogia, Direito e Música.
<b>Data e local da entrevista</b>	Na própria instituição/ 29 de março de 2010.	Na própria instituição/ 19 de abril de 2010.	Na própria instituição/ 28 de abril de 2010.

### **3.3.3. Apresentando a ONG em estudo**

A ONG em estudo foi fundada em janeiro de 1993 em Campinas (SP). Foi criada por membros da comunidade na qual a instituição se localiza. A entidade possui uma diretoria executiva que comanda toda a organização da instituição. Esta diretoria lidera diretamente o conselho de mães, a coordenadoria, o conselho de voluntários e o conselho fiscal. A coordenadoria, por sua vez, lidera os setores da assistência social, da pedagogia, serviços gerais e cozinha.

A instituição possui uma grande dependência de recursos financeiros para manter seus projetos. Estes recursos podem ser conseguidos por meio de editais juntos a órgãos públicos, estabelecimento de parcerias com outros tipos de instituições como, por exemplo, empresas privadas e através de doações à instituição. Atualmente, a organização não-governamental possui 28 parcerias, sendo que 11 são com órgãos públicos municipais ou estaduais, 4 são com outras instituições de natureza não-governamental, 10 são com empresas privadas e 3 com igrejas. Essas relações institucionais são de natureza tanto de apoio financeiro como também de encaminhamentos dos adolescentes a cursos profissionalizantes, assistência médica e odontológica, doações de alimentos e produtos diversos, prestação de serviços e etc. No caso do projeto de que tratamos, as informações mais específicas serão apresentadas logo à frente.

As crianças e adolescentes chegam ao projeto por meio de indicação da Secretaria de Assistência Social ou por meio de inscrições que seus pais ou responsáveis fazem na própria ONG. Dentro do projeto sócio-educativo de 06 a 14 anos há apenas 40 vagas disponíveis que estão preenchidas, existindo também uma demanda em lista de espera para ingresso no projeto. O projeto atende apenas a meninos, segundo informa a sua representante entrevistada em razão do fato de que quando a instituição foi criada já havia no bairro uma entidade que tinha por objetivo atender apenas a meninas.

O dia-a-dia das crianças e adolescentes no projeto segue as rotinas das atividades e oficinas destinadas a este público. Todos os meninos participam de todas as oficinas que estão sendo disponibilizadas pela ONG. Normalmente, cada

atividade é oferecida uma vez por semana, preenchendo toda a semana das crianças e adolescentes na entidade.

Existem também alguns projetos que são destinados às famílias destas crianças e jovens como, por exemplo, oficinas de informática. Estas atividades destinadas aos familiares são oferecidas, normalmente, nos finais de semana, pois a jornada de trabalho destes adultos não permite que estejam presentes durante os dias de semana. Dessa forma, participam do projeto, mais especificadamente de determinadas atividades, separadamente de seus filhos. A integração entre pais, familiares e crianças costuma ocorrer nas festas como as das mães, dos pais, Natal, Páscoa etc.

### **3.4. A construção das categorias analíticas**

As análises de nossas entrevistas semi-estruturadas foram organizadas em torno de três categorias: ações sócio-educativas, avaliação e noção de diálogo. As duas primeiras categorias de análise foram estabelecidas *a priori*; já a terceira foi se constituindo ao longo da construção e desenvolvimento do estudo. A análise de nossos dados empíricos foi realizada buscando articular o material das entrevistas com os advindos dos documentos organizados, tendo em perspectiva as questões teóricas que fundamentam todo o trabalho.

#### **3.4.1. Ações sócio-educativas: do que estamos falando?**

Ao longo da nossa pesquisa nos deparamos com diferentes termos utilizados para designar os processos educativos que fazem parte da realidade do nosso objeto de estudo. A utilização variável da nomenclatura educação não-formal, educação social e ações sócio-educativas foi uma constante nos materiais analisados. Considerando que o uso destes termos implica variações conceituais, nos cabe indagar: de qual educação estamos tratando nesse caso específico de parceria entre setor público e setor privado que ocorre no campo da assistência social? Nosso objetivo aqui é explicitar o que são e para quem se destinam essas ações chamadas de sócio-educativas, uma vez que é este o termo é utilizado pela Secretaria Municipal de Assistencial Social e pela ONG para denominar as práticas educativas desenvolvidas pela parceria.

Por fazer parte da rede assistencial, este programa e, conseqüentemente, as ações sócio-educativas que coloca em funcionamento possuem determinadas características. Uma primeira particularidade está relacionada ao fato do programa estar inserido dentro da proteção social básica, determinada pela Política Nacional de Assistência Social de 2004. Conforme já apresentamos, esse tipo de proteção se caracteriza pelo atendimento a crianças e adolescentes e suas respectivas famílias a partir do fortalecimento dos vínculos familiares. Conforme depoimento da representante da SMCAIS:

Na proteção social básica a família é.... Embora esteja em situação de risco, de vulnerabilidade, mas existe um vínculo ainda com a família de origem, ou com a família atual dessa criança e adolescentes. (representante da SMCAIS)

Isto significa que todos os programas inseridos nesse tipo de proteção devem apresentar essa especificidade, incluindo o programa sócio-educativo de 6 a 14 anos. Este, além de responder a esse objetivo que podemos considerar mais geral, possui algumas particularidades, que estão determinadas em alguns dos documentos analisados e nos depoimentos dos representantes tanto da Secretaria de Assistência Social quanto da ONG.

Por exemplo, na resolução nº01/2009<sup>26</sup> que norteia os pedidos de co-financiamento das ONGs consta como objetivos do programa:

Contribuir para a prevenção e/ou proteção à situação de vulnerabilidade e/ou risco pessoal e social de crianças e adolescentes. (Resolução nº01/2009)

Já no Plano de Trabalho da ONG há um tópico específico referente aos fins das ações sócio-educativas. Neste documento podemos observar que existe consonância com as diretrizes determinadas para realização de projetos de proteção social básica como também dos objetivos presentes na resolução da SMCAIS. Consta neste documento que o intuito do desenvolvimento das ações sócio-educativas, especificamente da ONG, é:

integrar as crianças, os adolescentes e suas respectivas famílias na sociedade através da utilização de espaços sócio-educativos que contribuam para o desenvolvimento de habilidades e potencialidade

---

<sup>26</sup> Lembramos que estamos trabalhando com a Resolução nº01/2009, pois esta é última resolução publicada referente aos processos de co-financiamento entre a SMCAIS e as ONGs do município de Campinas SP).

das crianças e adolescentes, sendo espaços preventivos e protetivos visando auxiliar na formação de sua personalidade e no convívio familiar (Planos de trabalhos de 2009/2010).

Podemos verificar que estes objetivos abrangem aspectos da educação não-formal apresentado, por exemplo, pelas dimensões desta prática educativa explicitadas por Gohn (2008).

A consonância entre a apresentação dos objetivos nos remete também ao que já apresentamos, em capítulos anteriores, sobre o que são essas ações sócio-educativas. Essas ações são características da assistência social, pois têm como objetivo conjugar educação e proteção social com o intuito de contribuir para a formação integral dos indivíduos. Trata-se de um campo de aprendizado destinado ao fortalecimento da convivência em grupo e participação na vida pública. São ações que surgem a partir de necessidades localizadas, sendo desenvolvidas, por organizações não-governamentais que atuam de forma conjunta com o poder público municipal, igrejas ou empresas (CARVALHO, 2005).

Uma síntese dessa concepção de ação sócio-educativa que alinhe educação e proteção social pode ser observada de forma mais específica nas diretrizes do programa:

Assegurar espaços socioeducativos que contribuam para o desenvolvimento de habilidades e potencialidades de crianças e adolescentes na concepção de educação integral e, conseqüentemente, constituindo-se em espaços preventivos e protetivos (Resolução nº01/2009)

A partir destas primeiras abordagens sobre estas ações podemos evidenciar um aspecto importante que diz respeito ao público ao qual elas se destinam. Observa-se nos documentos e depoimentos que as ações destinam-se a crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade ou riscos sociais. No instrumento de avaliação indica-se que o motivo principal de ingresso no projeto é a situação de vulnerabilidade socioeconômica. Porém, não há, nem nestes documentos, nem nas informações obtidas pelas entrevistas, quaisquer evidências de situação de fragilidade social do público atendido. Este fato se agrava quando identificamos também nos depoimentos das entrevistas e nos outros documentos da ONG analisados, a ausência de registros mais precisos

sobre quem são essas crianças e adolescentes atendidos pela entidade e sobre suas famílias, que também estão inseridas no projeto, uma vez que um dos seus objetivos é promover o fortalecimento dos laços e relações familiares. Estes aspectos serão mais trabalhados logo à frente, quando apresentarmos o item **Caracterização do público atendido (crianças e adolescentes) e de suas respectivas famílias (componente familiar)**.

Com relação a como se definem as ações sócio-educativas, ao perguntarmos à representante da ONG e também à da Secretaria de Assistência Social sobre o que são essas práticas, deparamo-nos, nos dois casos, com a ausência de explicitação de possíveis conteúdos que são ou devem ser desenvolvidos dentro deste tipo de ação e se e como “*contribuiriam para o desenvolvimento de habilidades e potencialidades de crianças e adolescentes*”, para “*auxiliar na formação de sua personalidade*” e/ou “*no convívio e no estabelecimento de laços familiares*”, como prevêm os documentos.

Ao definir as ações sócio-educativas, a representante da ONG apenas cita os projetos existentes na instituição e que fazem parte deste tipo de programa parceirizado com a SMCAIS.

Essas ações...São esses projetos que a gente tem dentro do Programa Meninos, que seriam... Que seria, no nosso caso, a música, o esporte. Seriam essas ações, artes manuais, a informática. (representante da ONG)

Já a representante da Secretaria de Assistência Social explicita que essas ações devem estar pautadas na educação não-formal e devem ser desenvolvidas por meio de atividades lúdicas, esportivas, culturais e etc. Ela lembra que essas ações também devem ser alargadas para o trabalho junto à família das crianças e adolescentes.

O que seria o serviço sócio-educativo de 6 a 14 anos?... É o serviço que atende crianças e adolescentes nesta faixa etária, no contra turno escolar, pautadas na educação não-formal, desenvolvendo atividades diversificadas... De atividades lúdicas, esportivas, culturais, desenvolver habilidades, potencialidades e, junto com isso, o grupo familiar também. (representante da SMCAIS)

Quando perguntado sobre o que são as ações sócio-educativas, o representante da escola pública destaca, ao tentar defini-las, a idéia de

“semiprofissionalização” e uma possível relação entre estas ações e prevenção de marginalidade. Diz, o vice-diretor:

[As ações são importantes] a partir do ponto que é notório que a gente não mantenha o adolescente na rua. E, aqui, nós temos... Atendemos uma região não muito grande, mas uma região de baixa renda. A ONG desenvolve um projeto importantíssimo, porque ela os tira da rua no período em que a escola não os tira. Certo? Então, eu acho que isso, esse é o ponto mais importante e positivo num primeiro momento. [...] Agora, fora disso, eles procuram dar alguma formação semi-profissional. Algum apoio nas atividades escolares. Então, já são outros pontos que a gente deve considerar, que são muito positivos também. (representante da escola)

Este depoimento demonstra a defesa de um discurso utilizado de forma generalizadora que refere-se ao pressuposto de que a criança ou adolescente pobres – ou, de modo freqüente e excessivo, chamados de carentes - têm uma tendência a seguir o caminho da marginalidade e/ou da criminalidade. Se lembrarmos-nos que, embora as informações sobre as crianças, jovens e suas famílias sejam lacunares, há um ponto sobre o qual não pairam dúvidas: se elas não estão em situação de fragilidade social este discurso fica ainda mais problemático. Mas, o representante da escola pública defende a concepção de que a escola e a ONG tiram os meninos da rua. Ou seja, que supostamente dentro destas instituições essas crianças e adolescentes estão protegidos dos perigos dessa marginalidade e/ou que supostamente a rua represente perigos indelévels.

Um outro ponto importante presente nesse depoimento diz respeito à idéia de “semiprofissionalização”. A ênfase nesta característica também aparece no depoimento da representante da ONG. A entrevistada destaca que o objetivo principal da entidade é inserir essas crianças e adolescentes no mercado de trabalho.

[...] esse é nosso objetivo. Que eles se insiram no mercado de trabalho, que é muito complicado. Porque, primeiro, eles têm, apesar da escolaridade, [e de] a maioria estar na idade certa e com a escolaridade certa, eles não têm muito conteúdo. Então, é muito difícil arrumar um emprego (representante da ONG)

Com base nesse objetivo apresentado pela representante da ONG e pelo depoimento apresentado anteriormente do vice-diretor da escola pública, podemos ver o destaque também da importância de cursos profissionalizantes

(ou, semi, como diz o vice-diretor) na entidade. Informações existentes no Plano de Trabalho da ONG também evidenciam essa valorização da profissionalização dos meninos. Nesse documento consta que das vinte e oito articulações institucionais que a entidade possui, nove são com empresas e/ou instituições que oferecem cursos pré-profissionalizantes aos adolescentes da ONG. As outras articulações institucionais estão relacionadas a doações de materiais escolares, alimentos, assistências médicas e odontológicas e cuidados pessoais como, por exemplo, corte de cabelo. De nossa perspectiva, algumas palavras precisam ser ditas sobre estes cursos. Até onde pudemos verificar, uma das parcerias realizadas é com uma empresa de informática de Campinas. As aulas de informática para os meninos ocorrem duas vezes por semana e costumam durar cerca de uma hora e meia. No final do curso, os meninos recebem um certificado, que segundo a representante da ONG, são disponibilizados após avaliação no curso. Não foram explicitados os conteúdos e os possíveis instrumentos de avaliação utilizados nesta oficina de informática, porém consta em alguns documentos (instrumental online e relatório técnico anual) que os objetivos do curso foram alcançados. Trata-se da inclusão digital das crianças e adolescentes. Esta ausência de materiais e informações mais precisas sobre o desenvolvimento do curso de informática nos faz questionar sobre os impactos deste tipo de ação que visa à formação profissional do público atendido. O responsável pelo curso é um monitor de uma empresa privada que possui parceria com a entidade através da disponibilização deste profissional. Este instrutor de informática possui ensino médio completo e é um funcionário terceirizado na ONG. Este formação nos faz refletir também sobre o que é possível disponibilizar aos meninos nesta ação nomeada como profissionalização, pois o próprio responsável pelo curso não possui formação específica na área de informática.

Retomando a discussão sobre os possíveis conteúdos das ações sócio-educativas, podemos analisar de forma um pouco mais clara quais são esses temas ao observarmos informações apresentadas em um instrumento de avaliação que é disponibilizado pela SMCAIS, de forma *online*, para que a ONG preencha a cada três meses. Nesse documento consta que os temas trabalhados pela entidade foram “*direitos socioassistenciais*”, “*higienização/saúde*” e “*convivência com a diversidade*”. Informa-se, neste mesmo material, que esses

temas foram trabalhados dentro das seguintes atividades: informática, reciclagem, artes manuais, roda de conversa-asmbléia, grupo reflexivo, jogos cooperativos, esporte, filme e atividades livres.

Queremos, aqui, chamar a atenção para as definições vagas e imprecisas do que sejam essas ações sócio-educativas. A mesma imprecisão pode também ser observada a partir dos dados referentes aos resultados esperados pelo desenvolvimento do projeto, programa ou serviço, que encontramos registrados na resolução nº01/2009:

Acesso à educação formal (matrícula, permanência e desempenho escolar);

Acesso à alimentação balanceada e cuidados de higienização, entre outros aspectos que contribuam para o desenvolvimento da auto-estima;

Acesso às atividades culturais, artísticas, esportivas, lúdicas e recreativas; acesso ao universo informacional e tecnológico;

Desenvolver atividades relacionadas à preservação do meio ambiente;

Acesso à documentação civil;

Desenvolvimento do protagonismo, emancipação; sociabilidade, convivência com a diversidade, habilidades cognitivas e pessoas, valores éticos e políticos;

Fortalecimento da família na sua função protetiva e socializadora;

Acesso aos serviços básicos e especializados de saúde;

Desenvolvimento da participação grupal;

Desenvolvimento de ação e prevenção a todas as formas de violência e violação dos direitos.

A partir do destaque desses resultados esperados, observamos também que não há explicitações mais claras sobre possíveis metodologias utilizadas e formas de evidenciar **se** e **como** foram possíveis ou não a obtenção desses resultados.

Apesar desse modo extremamente vago de se trabalhar com a definição do que são essas ações, observamos, a partir dos depoimentos, que essas práticas possuem algumas outras características, sobre as quais queremos fazer algumas

considerações. Por exemplo, o caráter de obrigatoriedade, conforme depoimento da representante da ONG. Segundo a coordenadora pedagógica, não há definição de critérios de participação dos meninos nas atividades desenvolvidas pela entidade. Segundo consta em seu depoimento, “*Todos [os meninos] participam de todos [os projetos e atividades]*”.

A representante da entidade está se referindo ao fato de que os meninos são obrigados a participarem de todas as atividades desenvolvidas na ONG. Conforme já apresentamos, cada oficina é oferecida uma vez por semana; sendo assim, a cada dia da semana há uma atividade distinta aos meninos. Isto significa que os usuários não podem escolher participar de atividades com que mais se identificam, rejeitar outras sobre quais não se interessam. Apesar de ser uma característica da educação não-formal a possibilidade de escolhas e maneiras de desenvolver as ações nesta área educacional, isto não é preservado neste projeto. Este aspecto relacionado à obrigatoriedade determinada pela ONG entra em desacordo com o depoimento da representante da SMCAIS, pois a psicóloga afirma que os usuários deste serviço sócio-educativo devem (ou deveriam) ter a oportunidade de escolher a atividade que mais gostarem.

Todos [as crianças e adolescentes] são obrigados a fazer tudo [todas as atividades e oficinas]? Não. Não é para ser. Eu tenho o rol, é claro... Que também não é nem lá nem cá. Você tem que falar dar possibilidades deles ampliarem os conhecimentos. Eles podem fazer um mês de rotatividade, né, em todas as oficinas e depois eles escolhem (representante da SMCAIS)

A representante da Secretaria de Assistência Social destaca que devem existir dentro de cada ONG e OG opções para que a criança e o adolescente possam escolher qual oficina ou atividade gostariam de participar. Mas, relaciona essa liberdade de escolha à noção de protagonismo e de auto-estima. Faremos, a seguir, algumas considerações a este respeito.

O termo protagonismo é amplamente utilizado principalmente pelo terceiro setor. Tratam-se de formas de atuação, principalmente de adolescentes e jovens, que, através de possibilidades de participação construtiva, podem se envolver com problemáticas da própria adolescência assim como em temáticas sociais da comunidade da qual pertencem. A partir desse envolvimento, podem não só assegurar seus direitos sociais como também contribuir para a resolução de

problemas da comunidade, do bairro, da escola e etc. Isto significa que o termo tem um significado muito maior do que mera escolha de atividade e/ou oficina de que irão participar. Neste caso, a utilização do termo deveria se referir também à atuação desses jovens e adolescentes na própria concepção e elaboração dos projetos e das ações sócio-educativas, pois as mesmas deveriam responder a suas necessidades individuais e de grupo. Este aspecto nos evidencia a possível existência de uma disputa de significados do conceito de protagonismo, que acaba sendo utilizado a partir de diferentes (e até mesmo opostas) posições políticas e ideológicas.

Com relação ao trabalho com as famílias dos meninos, temos poucas informações, apesar de estar enfatizada nas leis e documentos a importância deste aspecto. Foi explicitado, conforme a representante da ONG, o desenvolvimento de um projeto com os pais e responsáveis pelos meninos que visa à inclusão digital para os adultos. Porém, este projeto não é co-financiado pela SMCAIS e surgiu da demanda explicitada pelas mães dos meninos.

Queremos destacar como uma última característica das ações sócio-educativas e dos projetos da ONG, a presença e importância do trabalho voluntário. Esta característica tem importantes efeitos na construção das ações sócio-educativas, como veremos a seguir. Cabe ressaltar que todas as oficinas mencionadas anteriormente, com exceção da de informática, são desenvolvidas por voluntários. A presença constante do voluntariado evidencia a existência de um problema que está diretamente relacionado com os limites financeiros do projeto, que levam à necessidade de contar com o voluntariado; esta situação, por sua vez, cria um limite importante no desenvolvimento do projeto, referente à não poder haver um planejamento de oficinas de acordo com o que se poderia identificar como mais interessante/necessário de ser trabalhado com os meninos e jovens, de acordo com as intenções de que *“contribuiriam para o desenvolvimento de habilidades e potencialidades de crianças e adolescentes”*, como dispõem os documentos como metas dos projetos.

Conforme depoimento da representante da ONG, existe uma grande dependência do desenvolvimento do projeto em relação à disponibilidade de voluntários. Mesmo quando a entidade percebe a necessidade de desenvolver

uma ação específica, a sua realização acaba dependendo da existência de voluntários disponíveis para fazê-lo. Esta dependência pode ser exemplificada, a partir da prática do reforço escolar, que até o momento da realização da entrevista com a representante da ONG (março de 2010) ainda não estava sendo desenvolvida porque a voluntária incumbida dele ainda não tinha retornado à instituição.

A coordenadora pedagógica da ONG ainda destaca que para ser voluntário é necessário apenas disponibilizar algum tempo para a entidade. Esta disponibilização pode ser feita de diversas maneiras, conforme o depoimento:

[...] a pessoa precisa assim, disponibilizar de um horário e vir aqui conhecer a entidade. E, vamos supor: eu quero fazer bordado. Então aqui não seria o lugar porque a gente só atende a menino. Ela precisaria ser voluntária, no entanto, no que a entidade possa oferecer pra ela. A pessoa vem, conhece a entidade vê se quer ficar, se é aquilo mesmo que ela deseja, porque é só meninos, pra ver se ela se identifica. (representante da ONG)

Outro destaque importante feito pela coordenadora pedagógica que diz respeito ao trabalho voluntário consiste em evidenciar que esse tipo de atuação não precisa ser desenvolvido necessariamente dentro da instituição ou diretamente com o público atendido pela mesma.

E, pra ser voluntário não precisa vir até aqui na entidade. Eu posso ser voluntária... de querer montar alguma coisa, um *site*, eu não preciso vir até a entidade. Eu sou voluntária, mas eu não preciso disponibilizar meu tempo, eu disponibilizo em outro horário, à noite, por exemplo. Se eu quero montar um *site* não preciso vir na entidade, não é verdade? Não tem necessariamente de a pessoa vir. Às vezes a pessoa é voluntária de transporte. A gente tinha um senhor que era voluntário e vinha buscar doação pra gente. Quando aparecia doação, ligava pra ele (representante da ONG).

Este tipo de ação, o chamado trabalho voluntário, é uma prática amplamente utilizada por distintos sujeitos sociais no âmbito do terceiro setor. Park et. al em “Voluntariado, categoria trabalhista? Reflexões e provocações” (2006) afirmam que o termo voluntariado significa:

[...] alguém que se mobiliza e se dedica espontaneamente a fazer algo porque gosta ou sabe fazer, mas na contemporaneidade a esse significado se agregam duas outras condições: o de não-recebimento de remuneração em troca e a tendência à profissionalização (PARK et. al, 2006, p. 96)

Ou seja, na contemporaneidade, o trabalho voluntário tornou-se uma categoria profissional. Fato que contribui para o surgimento de diversas ações que tenham por objetivo a formação e treinamento desses voluntários a partir do aperfeiçoamento de suas habilidades e disponibilidades. Essas diversas ações também acabam por fortalecer o discurso do papel desses indivíduos nas instituições e na própria sociedade, com base na defesa da idéia de realização de ações benéficas à sociedade.

O surgimento desta categoria de trabalho acaba por assumir as responsabilidades sociais do Estado e produz formas de manutenção do capitalismo a partir da flexibilidade das condições de trabalho. O capitalismo, atualmente, não possibilita a abertura de novas frentes de trabalho, contribuindo para a precarização, efemerização e informalidades do mundo laboral. Esta categoria trabalhista acaba por absorver uma grande quantidade de trabalhadores, muitos deles qualificados, mas que se encontram fora do mercado de trabalho. Além dessa problemática, a adesão ao trabalho voluntário ou ao voluntariado passa a ser compreendida como forma de aperfeiçoamento profissional, responsabilidade social e um produto que pode ser agregado ao currículo pessoal.

O discurso do voluntariado se propõe a servir tanto para o desempregado dito “momentâneo”, como alternativa nesse “ínterim”, quanto para o sujeito empregado, que agrega diferencial ao seu currículo e à sua imagem de cidadão na atualidade. (PARK et. al, 2006, p. 104)

Este discurso de defesa do voluntariado - que é amplamente utilizado no campo do chamado terceiro setor - ampara as novas formas que o sistema capitalismo assume e acaba mantendo as organizações do terceiro setor na esfera de atuação caracterizada pela delegação por parte do Estado de algumas de suas responsabilidades sociais.

No caso na ONG em estudo, podemos verificar de acordo com informações do Plano de Trabalho, que o quadro de recursos humanos da instituição é formado, em sua maioria, por voluntários: dos vinte e três funcionários ligados diretamente à execução do programa em estudo, quinze são voluntários. Isto representa pouco mais de 65% do quadro de recursos humanos da instituição. No

quadro a seguir, apresentamos uma síntese de informações sobre essas pessoas que atuam no programa, destacando seus cargos, níveis de escolaridade e tipos de vínculo com a instituição (regime trabalhista ou voluntariado).

**Quadro 5.** Perfil dos funcionários da ONG

<b>CARGO</b>	<b>ESCOLARIDADE</b>	<b>REGIME TRABALHISTA/ VOLUNTÁRIO</b>
Monitora	Magistério	CLT
Cozinheira	3ª Série do ensino fundamental	CLT
Instrutor de informática	EM completo	Terceirizado
Cozinheira	EF incompleto	CLT
Secretaria	EM incompleto	CLT
Serviços gerais	4ª série	CLT
Coordenadora	Superior Completo	CLT
Assistente social	Superior completo	CLT
Prof. De artes	Superior completo	Voluntário
Profº de Música	Superior completo	Voluntário
Monitora	EF completo	Voluntário
Presidente	Superior completo	Voluntário
Tesoureiro	Superior completo	Voluntário
2º Secretário	EF completo	Voluntário
Conselho	EM completo	Voluntário
Vice presidente	EM completo	Voluntário
Conselho Fiscal	Superior completo	Voluntário
Secretário	Superior completo	Voluntário
Eventos	Superior incompleto	Voluntário
Monitor	EM completo	Voluntário
Conselho fiscal	Superior completo	Voluntário
Monitor	EM completo	Voluntário
Monitor	Superior completo	Voluntário

Podemos observar pelos dados do quadro que existem onze funcionários com ensino superior completo/incompleto. Ou seja, pouco mais de 47%. Desses onze, nove são voluntários. Isto significa que do total de funcionários com ensino superior, mais de 81% são voluntários.

Estes dados podem ter diversos significados como, por exemplo, o fato desses profissionais não estarem inseridos no mercado de trabalho e encontrarem no voluntariado uma forma de se manterem ativos. Pode significar também uma tentativa de inserção e de busca por reconhecimento social por parte desses profissionais, uma vez que o trabalho voluntário possui um *status*. Esta idéia de *status* diz respeito ao entendimento da concepção de voluntário enquanto cidadão participativo. Podemos perceber a defesa da noção de participação, também do ponto de vista do projeto político neoliberal, pois o significado político e o potencial democratizando do conceito é substituído por uma idéia individualizadora. Afinal, o voluntariado acaba por defender interesses

particulares como a sua própria inserção em algum tipo de atividade produtiva (ainda que não remunerada) e o seu reconhecimento como alguém importante, do ponto de vista social.

Com relação ao caráter de aperfeiçoamento profissional que o trabalho voluntário pode ter, observamos que isso não se aplica ao caso dos voluntários do projeto. A própria profissionalização destes voluntários parece não ser considerada como fundamental para o desenvolvimento das oficinas. Nos parece que estas oficinas são muito mais decorrentes de idéias genéricas sobre o que fazer com meninos e jovens no contraturno escolar para que eles não fiquem na rua do que resultantes de áreas específicas de formação e atuação dos/as voluntários/as. Além disso, os voluntários não passam por uma seleção específica para entrar na instituição. Este ponto pode estar relacionado à precariedade financeira da entidade que, para fazer funcionar o projeto, acaba por necessitar de qualquer ajuda. Porém, esta problemática pode ter efeitos no trabalho que estes voluntários irão desenvolver com os meninos. Afinal, que tipos de compromissos assumem com a instituição? Que tipo de competências de fato têm para realizar as ações sócio-educativas que ficam sob sua responsabilidade? Que tipo de formação – técnica mas também humanística – têm para lidar com meninos e jovens e estabelecer vínculos adequados com eles?

Neste ponto, uma problemática parecer ser fundamental: quais seriam as implicações este trabalho voluntário para esta população de baixo poder aquisitivo? O provisoriedade desses voluntários que, não necessariamente estão atuando na sua área de formação, pode indicar que as ações que se destinam a este público são doações, boa vontade, solidariedade, porém por um período indeterminado. Qual seria o aprendizado informal e subjetivo que esses meninos estão tendo a partir dessa fragilidade de vínculos desses voluntários com a ONG?

A instabilidade desses voluntários fica claro no depoimento da representante da ONG, quando demonstra o exemplo do trabalho de reforço escolar que estava interrompido. Ressaltamos que não se trata aqui de discutir se à ONG caberia suprir necessidades que dizem respeito à escola, pois já destacamos no primeiro capítulo que compreendemos a relação entre a educação não-formal e a educação formal a partir de suas complementariedades. Portanto,

uma modalidade de educação não deve suprir a necessidade da outra e nem estabelecer-se como uma alternativa. O que queremos salientar é a provisoriedade dos vínculos criados entre a ONG e os voluntários, que parece indiciar mais às relações filantrópicas ou assistencialistas do que a relações profissionais. O que exemplifica o que discutimos no segundo capítulo sobre a presença destas relações na história da assistência social no Brasil, evidenciando a necessidade da assistência social constituir enquanto política pública e direito social no país.

Com o intuito responder sobre qual educação estamos tratando, em síntese, podemos afirmar, com relação a quem se destinam as ações sócio-educativas ou a educação não-formal que não se confirmam a situação de risco ou vulnerabilidade social da crianças/adolescentes e suas famílias. Também não podemos evidenciar de forma mais clara e precisa definições do que sejam essas ações e nem os conteúdos desenvolvidos. Mas, podemos apontar algumas características. Por exemplo, afirma-se que possuem como objetivo a formação dos indivíduos em suas habilidades e potencialidades, a partir da proteção e fortalecimento dos vínculos familiares, conforme está determinado nos documentos explicitados na pesquisa. Porém, são vagas as informações sobre as prováveis atividades que são desenvolvidas e que contribuam para o fortalecimento destes laços familiares. Outra marca importante que constatamos sobre essas ações é que elas dependem de financiamentos público/privados, de doações de materiais e outros produtos, assim como, do trabalho e da disponibilidade do voluntário, o que, seguramente, produz efeitos sobre o desenvolvimento do projeto, alguns dos quais destacamos.

Estes apontamentos demonstram como afirma Lopes (2009), que a educação não-formal pode atender a diferentes projetos políticos, compreendidos a partir da concepção de Dagnino (2004) podendo ser considerado como um termo ambíguo. O conceito pode e está sendo usado tanto por movimentos sociais, como entidades de utilidade pública e ou fundações surgidas da iniciativa privada. Isto significa que existem inúmeros projetos educacionais situados na área da ENF que podem ou não ser desenvolvidos juntamente com órgãos públicos estatais, mas acabam por atender aos mais distintos grupos sociais a

partir da fragmentação em interesses comuns, diferentes ou até mesmo antagônicos.

De uma forma geral, podemos afirmar que dificilmente a educação não-formal, apresentada neste estudo, está contribuindo para a superação das desigualdades sociais e/ou para a emancipação dos participantes. Quando as metas mais importantes parecem ser tirar da rua e semi-profissionalizar para adaptar ao mercado, sem nenhuma crítica em relação às complexas e, por vezes, dramáticas questões implicadas em todos estes termos, talvez o máximo que se possa almejar é formar “semi-cidadãos”.

Esta problemática torna-se ainda mais delicada quando se reflete sobre as relações entre a educação não-formal e a avaliação, pois os instrumentos e procedimentos neste campo também podem atender a interesses diversificados e sua realização pode ter sentidos muito singulares.

#### **3.4.2. Avaliando o quê?**

Compreendemos a avaliação como forma de reflexão sobre os sentidos dos fenômenos educativos, sendo que sua maior potencialidade consiste em ser um processo de comunicação entre distintos sujeitos sociais comprometidos com a compreensão, valoração e transformação de uma determinada realidade social (DIAS SOBRINHO, 2008). Entendemos que este processo deve estar comprometido, acima de tudo, com os fins da educação, ou seja, com a formação global dos indivíduos, assim como deve contribuir para o reconhecimento da cidadania, para a emancipação, no nosso caso a partir da participação das crianças, adolescentes e suas famílias. As avaliações devem contribuir para aprimorar o que foi feito e para usar estas informações nas tomadas de decisão sobre o que oferecer, como oferecer, a quem oferecer as ações sócio-educativas.

A avaliação tem sido colocada como um dos aspectos em que a área da assistência social precisa avançar. Na Política Nacional de Assistência Social de 2004 há explícita preocupação com a ausência de um sistema unificado de avaliação de programas, serviços e projetos desenvolvidos pelas secretarias municipais em conjunto com organizações governamentais e não-

governamentais. Decorre disso, conforme veremos no trecho a seguir, a explicitação neste documento nacional da urgência:

A formulação e a implantação de um sistema de monitoramento e avaliação e um sistema de informação em assistência social são providências urgentes e ferramentas essenciais a serem desencadeadas para a consolidação da Política Nacional de Assistência Social e para a implementação do Sistema único de Assistência Social – SUAS. Trata-se, pois, de construção prioritária e fundamental que deve ser coletiva e envolver esforços dos três entes da federação. (PNAS, 2004, p. 38)

Conforme o documento nacional, o objetivo da construção desse sistema de avaliação e monitoramento é produzir novos graus de desenvolvimento da Política de Assistência Social no Brasil, das ações realizadas e da utilização de recursos, contribuindo e promovendo a participação, controle social e gestão da política, a partir da medição do desenvolvimento dos projetos assistenciais. A necessidade de implantação desse sistema para a área também diz respeito aos instrumentos de planejamento institucional, considerados elementos estruturais de um sistema descentralizado e participativo, no que se refere aos recursos e sua destinação, aos serviços prestados e a seus usuários. Sua implantação é fundamental para aferir e aperfeiçoar os projetos existentes, aprimorar o conhecimento sobre os componentes que integram a Política Nacional de Assistência Social e sua execução e colaborar para seu planejamento, tendo como pano de fundo sua contribuição aos espaços institucionais.

Podemos destacar três pontos referentes à concepção de avaliação presente na PNAS: a avaliação enquanto medição, a relação entre avaliação e planejamento e a avaliação enquanto produção de conhecimento. Com relação ao caráter de medição, conforme a PNA, o objetivo da avaliação nesta política é aferir ou medir o desenvolvimento dos projetos sócio-assistenciais. Entretanto, não encontramos definições claras sobre o que significa medir, o que se deve medir, como se deve medir e nem sobre os objetivos desta medição de resultados. A relação entre avaliação e planejamento é entendida como forma de aperfeiçoamento futuro dos projetos e programas da área, a partir da constatação de sua realidade presente. Já com relação à avaliação enquanto produção de conhecimento, este último aspecto diz respeito à noção do funcionamento da

política como um todo, o que inclui a avaliação dos programas, projetos e serviços e das parcerias estabelecidas para execução desta política.

Dessa forma, verificamos que a concepção de avaliação presente na Política Nacional de Assistência Social ainda encontra-se expressa de maneira vaga e limitada. Podemos observar que há uma tendência da avaliação constituir-se apenas enquanto instrumento de controle que visa à fiscalização, principalmente da aplicação das verbas públicas. Assim, esta possibilidade de construção de um sistema nacional de avaliação da assistência social pode acarretar alguns riscos tanto para as ações da educação não-formal quanto para a própria concepção de organização não governamental. Esta problemática está sendo posta em função do que já apresentamos sobre a educação não-formal ter como uma de suas importantes características a flexibilidade, tanto de conteúdos, como de espaços, tempos, metodologias, públicos atendidos, cronograma e etc., que devem estar a serviço das necessidades, dos desejos, das decisões dos participantes. Então, como determinar um instrumento de avaliação universal dessas práticas, se cada instituição que atua por meio dessa possibilidade educativa pode assumir uma determinada postura diante desses aspectos? No caso da concepção de uma ONG, que, essencialmente, deveria ser uma instituição autônoma com relação às determinações de órgãos, seria coerente a avaliação de suas ações por meio de um sistema universal centralizado ou determinado por um órgão público estatal?

Contudo, em contrapartida, a ausência de um sistema de avaliação nacional do campo assistencial significa que fica a critério das secretarias municipais desenvolverem procedimentos de avaliação e monitoramento dos programas da área da assistência social. Neste sentido, as relações entre avaliação e planejamento mais amplo de uma política pública nacional e de geração de conhecimentos não correm também o risco de ficarem prejudicadas ou excessivamente fragmentadas? No caso do município de Campinas (SP), o órgão da SMCAIS responsável pelo monitoramento e avaliação do programa sócio-educativo de 06 a 14 anos é a Coordenadoria Setorial de Avaliação e Controle (CSAC). No trecho a seguir, extraído do depoimento da representante da SMCAIS, podemos verificar algumas das responsabilidades deste órgão municipal:

A CSAC é a Coordenadoria Setorial de Avaliação e Controle. Ela fica diretamente ligada ao gabinete [refere-se à secretária municipal de assistência social] e a responsabilidade da CSAC é o monitoramento das ações. É claro que a gente monitora tanto os serviços, programas e projetos desenvolvidos pela secretaria da assistência também. (representante da SMCAIS)

Dentro desta coordenadoria, existe um profissional responsável pelo monitoramento e avaliação de cada um dos programas e serviços da assistência social, realizados no município de Campinas (SP). No caso do nosso objeto de estudo, a profissional responsável pela avaliação do programa é a psicóloga, participante de nossa pesquisa. As atribuições e responsabilidades desta profissional dentro da CSAC é monitorar e avaliar todo o funcionamento do serviço sócio-educativo de 6 a 14 anos através de relatórios, emissão de pareceres, subsidiar o Conselho e a secretaria, verificar denúncias junto ao Ministério Público e etc.

A partir do que identificamos nos depoimentos e documentos, podemos afirmar que os procedimentos de avaliação podem ser divididos em três grupos diferentes: um inicial, um de caráter individual e um de caráter coletivo.

O procedimento que chamamos de inicial é aquele em que ocorre o pré-desenvolvimento do projeto/programa. Trata-se da avaliação realizada por uma Comissão Técnica da Secretaria dos planos de trabalho que cada ONG encaminhar à mesma. O objetivo desse procedimento é observar se os planos de trabalho estão de acordo com as diretrizes, objetivos, indicações metodológicas e resultados esperados, que são publicados em forma de resolução no Diário Oficial do Município. Estes trâmites já foram apresentados no capítulo anterior no tópico sobre o desenvolvimento da Política Municipal de Assistência Social em Campinas (SP).

(...) dentro do processo do co-financiamento, existe um instrumental, uma pontuação, uma avaliação de cada programa que é apresentado e depois se leva para partilha, que é a questão de o montante financeiro que nós temos no município para destinar para todos os programas. (representante da SMCAIS)

Após a avaliação da Comissão Técnica e se o plano de trabalho estiver de acordo com a resolução que norteia o co-financiamento, a Comissão Técnica dá parecer favorável e o plano de trabalho vai para a Comissão de partilha. Esta

comissão, por sua vez, tem o objetivo de distribuir o montante financeiro que a Secretaria possui para investir tanto nos programas de co-financiamentos como em outros projetos da assistência social municipal.

O processo que chamamos de individual pode ser dividido em outros quatro procedimentos, que ocorrem ao longo do desenvolvimento do programa. Eles se compõem por: (i) relatório de prestação de contas, (ii) visita técnica, (iii) instrumental *on line* e (iv) a produção do Relatório Técnico Anual. O primeiro procedimento ocorre após aprovação do plano de trabalho da entidade que começa a receber a verba do co-financiamento. Após 40 dias de recebimento da verba, a ONG deve enviar à Secretaria um relatório de prestação de contas sob responsabilidade de um outro órgão da assistência social, o Departamento Operacional de Assistência Social (DOAS).

Existe dentro da Secretaria, uma vez que foi aprovado o plano de trabalho do co-financiamento, automaticamente, aquela verba que ela [ a ONG] recebe do montante ao número de metas que ela tem. Ela tem que apresentar um plano de... Um cronograma de desembolso [...] e tem uma avaliação do técnico que acompanha aquele programa, que é por programa. Se é compatível o que ela está colocando aqui [refere-se ao Plano de Trabalho], certo? (representante da SMCAIS)

Conforme depoimento da representante da ONG, o principal cuidado que se deve ter neste documento de avaliação é que as notas enviadas não podem ser diferentes do que foi proposto no Plano de Trabalho da ONG. Ou seja, esta prestação de contas deve estar de acordo com o cronograma de desembolso apresentado pelas ONGs à SMCAIS. Esta avaliação segue um modelo que é da Secretaria, conforme informa a representante da ONG:

Você tem um modelo de uma prestação de contas, deles [da SMCAIS]. Você preenche, vai anexado as notas, eles carimbam e devolvem para a entidade. (representante da ONG)

Este modelo consiste no preenchimento de uma tabela, em que a ONG registra o valor dos gastos de cada mês, de acordo com o que foi apresentado no plano de trabalho. No caso da ONG em estudo, lembrando o que já dissemos, os gastos com a verba do co-financiamento se referem à alimentação/refeição, pagamento das despesas com a CPFL e pagamento de uma parte do salário da assistente social.

O outro procedimento individual diz respeito à visita técnica da SMCAIS à ONG. O objetivo desta visita às entidades é observar mais de perto o desenvolvimento das atividades que são co-financiadas pela SMCAIS.

[...] existe a visita institucional que no mínimo a gente tenta garantir uma por unidade executora [por ano] e, para os casos que necessitam um acompanhamento mais sistemático, quantas elas necessitarem. (representante da SMCAIS)

De nossa perspectiva, em que pese que consideramos importante a prestação de contas financeiras, este procedimento da visita institucional nos parece mais promissor para avaliação das ações sócio-educativas, já que através dele aspectos qualitativos poderiam ser melhor aferidos e a participação dos protagonistas do projeto poderia ser melhor garantida. Mas, essas visitas ocorrem, normalmente, apenas uma vez por ano. Nesse aspecto, há certa discordância entre os depoimentos da representante da ONG e da SMCAIS, quando são questionadas sobre a frequência dessas visitas. A pedagoga da ONG afirma que são feitas várias visitas da SMCAIS à entidade, enquanto a psicóloga afirma que tenta garantir pelo menos uma visita ao ano e que só são visitadas mais vezes as entidades que por ventura estiverem com algum problema interno ou de desenvolvimento das atividades sócio-educativas co-financiadas, conforme apresentamos no último excerto de sua entrevista.

A frequência anual da visita, segundo a representante da SMCAIS decorre de ela ter sob seu encargo várias responsabilidades na SMCAIS/CSAC, o que demanda tempo; além do mais, ela informa que não dispõe de funcionários em número suficiente para desenvolver de uma melhor forma esse processo avaliativo.

Por ser uma técnica com 68 unidades - porque tem outras demandas, às vezes tem uma denúncia ou às vezes vem um parecer do Conselho que você tem que fazer uma visita... Você tem que estar garantindo, no mínimo, uma visita institucional individual para apontamentos específicos. (representante da SMCAIS)

Nesta visita, a representante da SMCAIS conversa, normalmente com a assistente social e a coordenadora pedagógica da ONG. Não é o objetivo, deste procedimento, conversar com as crianças, famílias, monitores, professores e voluntários da entidade. Estes diálogos podem ocorrer caso esteja na instituição

alguma mãe, um voluntário, uma criança etc. Apesar disto, esta visita tem por finalidade observar se como o projeto co-financiado está sendo desenvolvido, verificando se há algum problema na execução, alguma dificuldade enfrentada pela ONG e também destacar propostas de mudanças ou inclusão de atividade para a instituição. Sendo assim, o controle sobre a avaliação fica nas mãos das pessoas que ocupam cargos de poder sendo possibilitada a participação de outros segmentos, como um mero acaso, em decorrência da presença ocasional de alguém na ONG.

O terceiro procedimento refere-se a um instrumental *online* disponibilizado pela SMCAIS à ONG, que, por sua vez, deve preenchê-lo a cada três meses (trimestral). Este instrumental é organizado a partir da elaboração de 33 questões. Destacamos que este instrumento não é acessível publicamente. Em função disso, tivemos acesso apenas ao relatório do segundo trimestre de 2010, tendo sido necessário insistirmos muito sobre a importância de conhecermos este instrumento.

Neste documento constam diversas informações sobre o desenvolvimento do projeto e acabamos por agrupá-las em quatro grandes categorias: (i) dados institucionais (nome da instituição; endereço; nome e cargo do responsável pelo preenchimento do instrumental; número e nome das organizações parcerias não-governamentais e empresas financiadoras dos projetos desenvolvidos no Projeto; número de metas mensais co-financiadas; número de profissionais/estagiários/voluntários admitidos ou desligados do projeto, no trimestre; número de reuniões na instituição que a equipe técnica participou em cada mês do trimestre; número de reuniões realizadas com outros parceiros; número de participante da equipe técnica em eventos de capacitação, no trimestre; número de almoços e lanches oferecidos no serviço); (ii) informações que caracterizam o público atendido (número de crianças e adolescentes que apresentam distorção entre a idade cronológica e série escolar; número de pessoas no projeto que acessaram outros programas e benefícios; números de crianças e familiares que apresentam alguma deficiência; número de crianças e familiares identificados em situação de risco como vários tipos de violência, exploração e situação de rua; informações sobre o grupo familiar disponíveis no prontuário do serviço; número de crianças atendidas por encaminhamento da

secretaria no trimestre; motivo principal de ingresso e de saída no serviço); (iii) dados sobre o que é desenvolvido no projeto (tipos de atividades; temas; atendimentos técnicos realizados pelo programa; periodicidade de frequência dos responsáveis ou pais das crianças no projeto; impactos das atividades); (iv) outras informações que a ONG considere importantes apresentar para a SMCAIS.

Podemos observar que os tópicos abrangidos pelo instrumento *online* são bem pontuais e que, acima de tudo, requerem informações quantitativas sobre o desenvolvimento do projeto sócio-educativo. Mas, evidenciam algumas problemáticas pertinentes sobre nosso objeto de estudo, que iremos apresentar e analisar a seguir.

**(i) Dados institucionais:**

- Parcerias não-governamentais e empresas financiadoras dos projetos desenvolvidos neste programa: 6 (FEAC, escola particular de ensino profissionalizante, escola particular de informática, empresa privada de produtos de beleza e higiene pessoal e empresa privada da área automobilística)
- Total de atendimento: 40 crianças e adolescentes e 40 famílias (o que corresponde ao total da capacidade)
- No trimestre tiveram 81 demandas reprimidas (não atendidas)
- Não houve desligamentos nem contratações de profissionais, estagiários e/ou voluntários (no trimestre)
- Total de reuniões em que a equipe técnica da ONG participou (no trimestre): duas reuniões com todos os funcionários; uma reunião intersetorial da Região (significa encontro com outros setores de atendimento (outros projetos) na mesma região da ONG); uma reunião com o Conselho Municipal da Criança e do Adolescente; uma reunião com o CMDCA, especialmente com a Comissão Proteção Social Básica; uma reunião Conselho Tutelar; e três reuniões com outras instituições parceiras como, por exemplo, a FEAC.
- Houve três participações da equipe técnica em eventos como Simpósios, Palestras/debates e oficinas/workshop

- A ONG financiou quatro eventos do tipo seminários/encontros e palestras/debates.
- Ocorre apenas uma vez por ano a supervisão de uma nutricionista quanto ao cardápio das refeições.

A partir destes dados, identificamos novamente o predomínio de informações quantitativas. Não é que não seja importante quantificar, mas seria relevante também que as informações fossem apresentadas de forma mais detalhada e referentes a aspectos qualitativos. Só para dar apenas um exemplo, não são descritas informações sobre os eventos (nome, tema, local, data, objetivos etc) de que os funcionários participaram e nem os assuntos discutidos durante as reuniões.

Com relação à supervisão nutricional, acreditamos que apenas uma visita não seja suficiente; além do mais, não consta no documento se a nutricionista faz uma avaliação alimentar individual das crianças e adolescentes ou se estabelece um cardápio alimentar coletivo para a entidade. As imprecisões de informações também aparecem na caracterização dos meninos e suas respectivas.

**(ii) Caracterização do público atendido (crianças e adolescentes) e de suas respectivas famílias (componente familiar):**

Com relação à caracterização dos meninos e jovens consta no documento de avaliação que não há distorção entre a idade cronológica e a série escolar que frequentam. Existem na instituição apenas quatro crianças/adolescentes que são atendidos pelo programa Bolsa Família e três pessoas do grupo familiar que são atendidas pelo Programa Mercado de Trabalho, que visa à inserção destes familiares no mercado de trabalho. Conforme informações do Ministério de Desenvolvimento Social, o Bolsa Família é um programa de transferência de renda destinado a beneficiar famílias que se encontram em situação de pobreza ou extrema pobreza. O valor repassado às famílias varia de R\$ 22,00 a R\$200,00 dependendo da renda familiar por pessoas, que é limitada à R\$140,00 e o número e idade dos filhos.

O Programa possui três eixos principais: transferência de renda, condicionalidades e programas complementares. A transferência de renda promove o alívio imediato da pobreza. As condicionalidades reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social. Já os programas complementares objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de **vulnerabilidade**. [grifo nosso] ([www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br))

Os dados apresentados não explicitam se os meninos que têm acesso ao programa são beneficiados pela transferência direta de renda ou se têm acesso às estas condicionalidades que fortalecem o acesso e reconhecimento dos direitos sociais. Além do mais, este número de beneficiários do Bolsa Família nos faz questionar sobre a problemática envolvendo a compreensão da situação de vulnerabilidade social destas crianças e adolescentes. Lembramos que este conceito, conforme apresentamos no primeiro capítulo, é compreendido na assistência social não só como carência financeira como também ausência de oportunidades e serviços públicos como, por exemplo, os destinados à educação e saúde. Dessa forma, questionamos: quem são estes indivíduos que participam destes projetos sócio-educativos?

Encontramos no instrumental *online* também informações que apontam para a não existência de crianças e nem de familiares que possuem algum tipo de deficiência seja ela visual, auditiva, física, intelectual, surdo/cegueira, múltipla, mental/transtorno psiquiátrico e ausência de diagnóstico. E, há apenas uma criança/adolescente em situação de violência de gênero. Porém, não há mais informações sobre o que seja esta violência. Há indicação de dois membros dos grupos familiares em situação de gravidez precoce. Isto significa que não há nenhum usuário do projeto em situação de: violência física, negligência, violência psicológica, violência sexual, exploração sexual infanto juvenil, trabalho infantil, uso de substâncias psicoativas, alcoolismo, doença crônica, situação de rua, situação de acolhimento institucional, medida sócio-educativa e pena alternativa.

Constam ainda, no prontuário dos usuários, as seguintes informações sobre o grupo familiar: estudo social/econômico da família; dados da saúde/vacinação/nº da ficha do centro de saúde; atestado de matrícula na rede formal de ensino; relatório da equipe técnica; relatório de entrevista/ visita domiciliar; registro regular do acompanhamento da família. Ainda encontramos no documento que o motivo

principal de ingresso dos meninos nos projetos da ONG seja a situação de vulnerabilidade socioeconômica e o motivo de saída é o ingresso da escola de tempo integral. A periodicidade de frequência dos responsáveis ou pais das crianças e adolescentes é mensal. Contudo, não se indica no relatório quantos pais ou familiares são arrolados, nem se há participação de pelo menos um dos pais ou um responsável de **todos** os meninos ou jovens frequentou a reunião mensal. Considerando-se dificuldades frequentemente registradas relativas ao comparecimento de pais ou responsáveis a encontros deste tipo, é crível que no caso do projeto que estudamos esta presença maciça tenha ocorrido, em todas as reuniões?

Seria importante a apresentação de informações mais precisas sobre quem são estes meninos e famílias inclusive para o entendimento mais aprofundado dos aspectos que serão apresentados a seguir que se referem aos resultados do projeto.

### **(iii) Informações sobre o desenvolvimento do programa e seus impactos:**

Os tipos de ações desenvolvidas foram: *recreativas/lúdicas, esportivas, informática, atividades orientadas para o fortalecimento familiar, atividades sociopedagógicas e esportivas*. Os temas, por sua vez, foram: *direitos sócioassistenciais, higienização/saúde e convivência com a diversidade*. E, as atividades realizadas foram: *informática, reciclagem, artes manuais, grupo reflexivo, jogos cooperativos, esportes, filme e atividade livre*.

Com relação aos impactos do desenvolvimento das atividades no preenchimento do formulário destaca-se que identificou-se: aumento do grau de satisfação pelo serviço; aquisição de documento civil; aumento do desempenho escolar do filho; aquisição de hábitos mais saudáveis na alimentação; aquisição de hábitos mais saudáveis de higienização; passou a conviver melhor em grupo; passou a expressar mais suas opiniões e reivindicações; apresentou diminuição de agressividade; acesso a informática.

Estas informações demonstram que o programa tem sido desenvolvido de forma positiva mas, novamente neste ponto não podemos deixar de apontar que não ficam evidentes aspectos importantes que dizem respeito ao desenvolvimento

das ações sócio-educativas. Por exemplo, não foram explicitadas, de modo claro, as propostas metodológicas e nem como de fato os resultados foram alcançados. Também não consta se houve algum tipo de dificuldade no decorrer do desenvolvimento do programa.

**(iv) outras informações que a ONG considere importantes apresentar para a SMCAIS, no relatório analisado, não encontramos nenhum registro feito pela ONG**

Por último, abordaremos o material empírico obtido através do Relatório Técnico Anual que a ONG encaminha no final de cada ano à SMCAIS. Cabe ressaltar que tivemos acesso ao relatório referente ao desenvolvimento do programa desenvolvido no ano de 2009.

Por meio do Relatório Anual Técnico e do instrumental online podemos fazer algumas observações sobre os procedimentos de avaliação. O documento retoma os objetivos do programa sócio-educativo e reafirma sua intenção de:

Integrar as crianças, adolescentes e suas respectivas famílias na sociedade através da utilização de espaços sócio-educativos que contribuam para o desenvolvimento de habilidades e potencialidades das crianças e dos adolescentes, sendo estes espaços preventivos e protetivos visando auxiliar na formação de sua personalidade e no convívio social.

Ainda podemos encontrar no documento informações sobre as ações executadas no programa, elencadas como: *atendimento sócio-familiar, visitas e entrevistas domiciliares, desenvolvimento social, leitura e rendimento escolar, inclusão digital, música, artes manuais, higiene, esporte, lazer e cultura.*

Como principais resultados alcançados no documento informa-se que identificou-se: *fortalecimento dos vínculos familiares; melhoria ao acesso a programas e serviços disponíveis na rede; acesso dos atendidos e suas famílias tanto da 1ª via quando da 2ª via de documentação geral; permanência e melhora no desempenho escolar; conscientização da higiene; inclusão de 100% dos adolescentes matriculados no curso [refere-se à inclusão social dos adolescentes]; acesso a leitura; domínio de instrumentos musicais: flauta e violão; conscientização ecológica através do aproveitamento de material reciclável; auto disciplina e respeito mútuo através do esporte.*

De uma forma geral, podemos afirmar que as informações apresentadas nesse documento são pontuais, pouco especificadas e/ou aprofundadas. Por exemplo, não explicitam como esses resultados foram alcançados e nem como as ações foram planejadas, organizadas e desenvolvidas.

Com relação aos processos avaliativos que chamamos de coletivos, pudemos verificar sua existência a partir do depoimento da representante da SMCAIS. Estes procedimentos também são utilizados ao longo do desenvolvimento do programa. Embora não tenhamos tido acesso às pautas e/ou relatórios referentes a este tipo de procedimento de avaliação, a partir das informações de que dispúnhamos pudemos dividi-los em dois procedimentos.

O primeiro procedimento coletivo diz respeito a uma reunião realizada pela SMCAIS, por área programática (no nosso caso, referente ao programa sócio-educativo de 6 a 14 anos). Desta reunião participam um representante de cada entidade que recebe o co-financiamento para desenvolvimento de projetos na área. O outro procedimento coletivo é realizado a partir de uma reunião por área programática de cada região (norte, sul, leste, noroeste e sudoeste) do município de Campinas. Uma síntese desses procedimentos pode ser observada no depoimento da representante da Secretaria Municipal de Assistência Social.

Um é por área programática, por exemplo, como o sócio-educativo de 6 a 14 se encontra em todas as regiões de Campinas, norte, sul, leste, noroeste e sudoeste, então, se divide por região e faz o monitoramento pelo número total de entidades ou unidades executoras daquela região.[...] esse monitoramento coletivo por área programática ela fica na minha responsabilidade, da técnica de referência, como das outras colegas de trabalho, das outras técnicas, cada uma tem sua área de foco de monitoramento. (representante da SMCAIS)

A SMCAIS também publica um Relatório Anual de Gestão que tem como objetivo avaliar as ações governamentais e não-governamentais da assistência social no município de Campinas. Estão disponíveis no *site* da Secretaria os Relatórios de Gestão do período de 2001 a 2008. Trabalhamos apenas com os relatórios dos anos 2005, 2006, 2007 e 2008, pois correspondem ao período de implantação da Política Nacional de Assistência Social.

Com relação à existência de avaliações por parte da ONG, não evidenciamos nenhum instrumento de avaliação específico e próprio da entidade.

Os procedimentos e instrumentos de avaliação que encontramos estão centralizados por uma única instituição, a SMCAIS. Porém, pudemos também verificar a existência de avaliações por parte de ONG que têm caráter informal e, segundo nos disse a sua representante, são realizadas ao longo do desenvolvimento do projeto. Segundo nossas análises, estas avaliações informais valorizam duas dimensões: (i) o produto final do trabalho desenvolvido dentro das práticas de educação não-formal (ii) a dimensão comportamental dos participantes, sobretudo no que diz respeito à disciplina e padrões de higiene.

A representante da ONG explica como ocorrem as avaliações de acordo com cada oficina ou atividade, através de alguns exemplos: nas atividades de música, a avaliação ocorre a partir de uma apresentação musical dos meninos; nas atividades manuais de artes, a avaliação é feita através do que é produzido manualmente pelos meninos como presente para o dia das mães, por exemplo; na oficina de informática, a avaliação ocorre pelo desempenho que os participantes demonstram no computador, sendo observado, pelo monitor que desenvolve esta atividade, se os meninos estão ou não conseguindo manusear o equipamento.

Em relação à música, a professora tem uma escola de música e ela apresenta para a família dos alunos. Dos alunos que freqüentam a escola e ela considera aqui os nossos atendidos como alunos também. Então, ela convida para apresentação. E em todas as comemorações eles se apresentam tocando os instrumentos musicais e cantando também. (representante da ONG)

Com relação à avaliação comportamental, inferimos sua ocorrência a partir de algumas enunciações da representante da ONG. Por exemplo, quando argüida sobre as avaliações realizadas, ela responde:

Ah, sim, sempre, né? Não é 100%, você sabe disso, né? Infelizmente. Mas a grande maioria muda seu comportamento, é... Muda-se... A questão dos deveres dos direitos. (representante da ONG)

A representante da ONG está se referindo, mais especificamente, à mudanças de comportamento dos meninos dentro da escola que frequentam.

Relata que, no caso de ocorrência de problemas disciplinares dos meninos e jovens na escola ou na ONG, ambas as instituições se comunicam. Ou seja, não há indícios de avaliação por parte da escola com relação aos conteúdos sócio-educativos ou qualquer outro aspecto referente aos trabalhos desenvolvidos pela ONG com esses meninos.

Duas questões nos parecem importantes de serem destacadas em relação à relevância dada aos aspectos disciplinares nestas avaliações. Em primeiro lugar, se retomarmos a concepção da ideologia civilizadora ou do processo civilizatório que marcou profundamente a formação da sociedade e do Estado brasileiro, parece aqui também tratar-se de uma classe ou grupo social que determina as formas de condutas morais e éticas de um outro grupo ou classe social que, por sua vez, acaba sendo colocado em uma situação de possível subordinação ou dominação.

Em segundo lugar, convém lembrarmos com Freitas (2003; 2009) o importante papel que as avaliações informais desempenham nos processos educativos. Segundo este autor, esta modalidade de avaliação, mais frequentemente relacionada aos juízos de valores pelos quais os educadores e/ou avaliadores balizam os educandos e/ou os avaliados, acaba por influenciar os resultados obtidos ou alcançados pelos processos de avaliação formal, típico das escolas. Sendo assim, é bastante provável que haja riscos implícitos nesta prática de educadores da ONG fornecerem informações restritas a problemas comportamentais que os meninos e jovens apresentarem na instituição, no sentido de poder afetar – negativamente – as avaliações formais que eles recebem na escola. Algumas perguntas podem ser formuladas neste ponto: por que enfatizam-se nestas avaliações apenas aspectos em que algo não vai bem? Por que aprendizagens, avanços, qualidades não são objeto de interesse nas comunicações entre educadores? Por que as competências, as motivações dos meninos não são objetos de avaliação e comunicação entre as três instituições que compõem a parceria?

A partir da apresentação e análise dos instrumentos de avaliação que foram explicitadas podemos afirmar que, de uma forma geral, não aparece em nenhum instrumento de avaliação utilizando o diálogo com as famílias e com os

usuários a quem se destinam os programas, serviços e projetos co-financiados pela secretaria e desenvolvidos pela ONG. Em outras palavras, não há um momento de avaliação no qual a preocupação fosse observar ou acompanhar os impactos das práticas educativas que a ONG realiza com os meninos, com os jovens e suas famílias, segundo a perspectiva deles. A ausência de participação deste segmento nos procedimentos de avaliação adotados dentro desta parceria, exige sublinharmos o não-reconhecimento da importância e legitimidade de suas vozes nas esferas de tomadas de decisão de assuntos coletivos. Isto significa que o público atendido por esta parceria não possui meios institucionalizados de expressar suas insatisfações e seus contentamentos com relação a esses serviços sócio-educativos. Porém, isto não significa que esses indivíduos não estejam produzindo significados importantes que podem estar relacionadas a diversos aspectos que envolvam a parceria e as ações que a constituem. Sobretudo no âmbito de avaliações informais, parece improvável que os meninos e jovens não manifestam aprovação ou desaprovação no tocante às oficinas de que participam. Por quais razões isso não é legitimado e/ou mencionado no discurso dos nossos entrevistados e/ou nos documentos que oficializam as avaliações?

Chama nossa atenção também a ausência de explicitação de algum procedimento ou instrumento de avaliação que tenha como objetivo aquilatar de forma direta os conteúdos desenvolvidos na prática educativa e a formação das crianças e adolescente, nesta perspectiva. O caráter formativo da avaliação implica, conforme apresentamos em capítulos anteriores, que exista diálogo permanente entre todos os indivíduos que fazem parte do processo educativo, exigindo também disponibilidade constante para a reconstrução de práticas educacionais. Este caráter também permite que os sujeitos envolvidos descubram ao longo do processo educativo formas distintas e melhores para dar continuidade às aprendizagens, possibilitando a emancipação e o reconhecimento da cidadania por parte das crianças e adolescentes. Dessa maneira, indagamos sobre o por quê que as aprendizagens, as competências, o desenvolvimento dos meninos não são objetos de avaliação e comunicação entre as três instituições que compõem a parceria.

A importância do diálogo permanente apontada acima nos exige mencionar que, com relação à escola, um ponto importante é que, não foram identificadas formas de avaliação que digam respeito à parceria com a ONG. Na verdade este ponto nos alerta para algumas reflexões relevantes: será que caberia à escola avaliar a parceria? E como poderia avaliar? Não se trata de dar à escola prerrogativas para qualificar ou não o que as ações na área da educação não-formal. Portanto, é importante que tomemos cuidados neste sentido, pois, conforme já abordamos, a hegemonia da escola sobre outras modalidades educativas foi e ainda é uma forte tendência na sociedade como um todo. Mas, a escola ou os professores das crianças e jovens não teriam nenhuma contribuição a dar ao projeto da ONG que colaborasse para seu aprimoramento?

No caso da ONG, esta deveria fazer o mesmo com a escola? E de que forma? Nessa mesma linha de raciocínio, questionamos também sobre a centralidade dos instrumentos de avaliação por parte da SMCAIS. Os instrumentos de avaliação da SMCAIS estão sendo suficientes para avaliar o que vem sendo desenvolvido pela ONG? E a avaliação da Secretaria Municipal de Assistência Social deveria objetivar exclusivamente os gastos do dinheiro público?

O que estamos querendo demonstrar é a complexidade no desenvolvimento de processos de avaliação dentro de uma parceria que é realizada por instituições de naturezas tão distintas. Trata-se de um órgão público municipal, uma organização não-governamental e de uma instituição escolar. Estas questões estão postas no sentido de problematizarmos se os interesses dessas instituições são os mesmos ou, ao menos, se são confluentes. No nosso estudo, temos várias indicações de que os instrumentos de avaliação estão respondendo, predominantemente, a interesses burocráticos e financeiros da SMCAIS, ou melhor, de uma política pública nacional de caráter neoliberal situada no campo da assistência social. A avaliação nesta parceria tem características mais próximas às concepções de avaliação de programas e projetos educacionais e sociais, apresentadas em capítulos anteriores, do que do ponto de vista formativo, o qual precisa ser fortalecido. Diante destas condições evidenciadas, que tipo de emancipação das crianças, adolescentes e seus familiares seria possível ocorrer?

Frente a esses resultados, problematizamos as concepções sobre educação não-formal e ações sócio-educativas e a utilização de determinados instrumentos de avaliação apresentados nesta parceria, os quais evidenciam as posições que cada instituição ocupa nesta política e, conseqüentemente, determinam, em larga e importante medida, as formas de diálogos entre as mesmas.

### **3.4.3. Um diálogo entre parceiros?**

Pudemos observar que cada instituição assume uma posição diferente nesta parceria e que na prática a mesma é desenvolvida a partir de uma perspectiva individualizada, pois cabe à ONG executar a política assistencial enquanto a SMACIS determina as formas de atuação, prazos e procedimentos de avaliação. E a escola fica à margem, pois sua presença como instituição partícipe na parceria parece, na verdade, tratar-se apenas de exigência burocrática, sobretudo em função da regra segundo a qual as crianças/adolescentes precisam estar regularmente matriculados na escola formal para poderem participar das práticas e ações que ocorrem na ONG.

Podemos evidenciar as posições que cada instituição assume no projeto a partir das diferenças na concepção de participação, por meio, por exemplo, da utilização generalizada de termos como parceria, participação e atuação em conjunto, comunicação nos documentos consultados e nas entrevistas realizadas. Essa generalização na utilização desses termos está posta no sentido da participação enquanto desenvolvimento de um trabalho, de um projeto, em conjunto com diversas instituições e indivíduos, que são considerados parceiros.

Podemos citar como exemplos do uso generalizado desses termos trechos do depoimento da representante da ONG. A coordenadora pedagógica fala em participação dos meninos nas atividades/oficina, participação de voluntários, parcerias entre a entidade e outras instituições. Essa generalização está posta no sentido da participação enquanto desenvolvimento de um trabalho, de um projeto em conjunto por diversas instituições e indivíduos, que são considerados parceiros.

Então, hoje você viu que eles estão saindo, eles estão indo à praça. Nós temos uma **parceria** com a praça de esporte daqui do bairro, que é da prefeitura. E, lá tem um projeto chamado Terceiro Tempo. Então, todos os nossos meninos **participam** do projeto Terceiro Tempo. Então, são ativi..e lá tem um professor especialista. Então, hoje a atividade é salto a distância. Então, todos vão **participar**. Então, eles se dividem por faixa etária. (representante da ONG) [grifo nosso]

Identificamos como a parceria é desenvolvida e se faz algum sentido utilizar algum ou vários desses termos citados anteriormente a partir da forma como os sujeitos sociais dialogam e se relacionam para o desenvolvimento do programa sócio-educativo de 06 a 14 anos.

Um primeiro destaque importante sobre esta problemática diz respeito à elaboração dos projetos e/ou do programa. Lembramos que uma das características da educação não-formal é a possibilidade de determinar conteúdos a partir da experiência e das necessidades dos sujeitos envolvidos nas práticas educativas. Porém, identificamos que os programas e projetos são elaborados de forma isolada e também hierarquizada. A ONG tem seu próprio projeto, mas possui também parceria com outras instituições que também têm seus próprios projetos. O próprio programa sócio-educativo de 6 a 14 anos é elaborado sem participação das ONGs - ditas parceiras - e da população a que se destinam essas ações. Esta problemática é evidenciada quando questionamos de quem é a responsabilidade de elaborar os projetos.

Então, eles [todos os projetos] são elaborados, é... Depende de onde vem a **parceria**. Vamos supor, se o encaminhamento é do [nome da instituição], o projeto é do [nome da instituição], não é nosso, tá? Então, nós temos um projeto chamado encaminhamento, que a gente encaminha [refere-se a cursos profissionalizantes destinados aos adolescentes]. Mas, os projetos que eles [refere-se aos projetos de outras instituições que chamam a ONG para uma parceria] **participam**, é deles [das outras instituições]. (representante da ONG X) [grifo nosso]

Este trecho demonstra como a participação coletiva e política é esvaziada de sentido, pois cada instituição elabora seu projeto e chama outra para estabelecer acordos. E em nenhum momento é evidenciado que os usuários e suas respectivas famílias são chamados a ocuparem lugar de protagonistas dos processos de elaboração dos planos de trabalho e/ou dos instrumentos de avaliação.

Outro ponto que merece destaque com relação à posição de cada instituição se refere ao próprio desenvolvimento do programa assistencial. No depoimento da representante da SMCAIS podemos observar que há o destaque do papel da ONG enquanto executora da PNAS. Ao se referir às ONGs, a representante da Secretaria Municipal de Assistência Social utiliza o termo “unidade executora”, fato que pode ser observado quando explicita a forma como é organizado o desenvolvimento do serviço sócio-educativo, de uma forma geral, no município de Campinas (SP).

Meu foco é, dentro da CSAC, focar no programa do serviço sócio-educativo para crianças e adolescentes de 6 a 14 anos. Então, atualmente, em Campinas, nós temos, no ano de 2010, 68 **unidades executoras**, dez são da OG (...). E, nós também temos mais 58 **unidades executoras** das organizações não-governamentais que compõem a rede **executora** desse serviço. E, predominantemente, elas que **executam** no município. (representante da SMCAIS) [grifo nosso]

Consideramos necessário analisar outro ponto importante sobre esta problemática, se retomarmos as definições de ações sócio-educativas dadas pelos sujeitos da pesquisa. A partir das definições vagas e imprecisas de cada participante que foram destacadas anteriormente e dos próprios documentos referentes à parceria, percebemos que não há conhecimento mais detalhado e aprofundado do que um e outro espaço está desenvolvendo. Portanto, podemos afirmar que há predomínio de fragmentação nessas relações institucionais.

Os instrumentos de avaliação também evidenciam que cada instituição pertence a uma esfera distinta da outra. Isso aparece quando o representante da escola pública é questionado sobre a presença da escola ou de algum de seus representantes na elaboração de projetos da ONG. Então, o vice-diretor afirma:

Não, isso eles [refere-se a] tem autonomia, como nós temos a nossa autonomia também. Embora a gente se **comunique**, a gente se **corresponda** de uma maneira que nós aqui tentamos ao máximo apoiar os projetos de lá, como eles também tentam se enquadrar e apoiar os projetos daqui. (representante da escola pública estadual) [grifo nosso]

Esta problemática reaparece quando perguntamos se existe alguma preocupação por parte da escola com relação ao que a ONG está desenvolvendo

com os seus meninos. O representante da escola afirma que não há preocupações, porque existe um contato direto entre escola e a entidade.

Não. Acredito que não, porque a gente troca muitas idéias sobre isso. Sempre que possível, nós ligamos para lá, quando temos algumas coisas que eles precisam freqüentar [refere-se às atividades desenvolvidas na escola como, por exemplo, reforço escolar]. Eles concordam [a ONG]. A gente chega a um [entendimento] comum [...] (representante da escola pública estadual).

A posição individualizada que cada instituição ocupa no projeto contribui para pensarmos e/ou repensarmos o papel e as responsabilidades sociais do Estado e da própria sociedade civil organizada.

Cabe lembrar que a sociedade civil brasileira e também as latino-americanas passaram, nas últimas décadas, por processos de transformações significativas graças à inauguração de um modelo neoliberal de Estado. No Brasil, estas mudanças se intensificaram, principalmente, a partir da década do final da 1980 e início da década de 1990, o que contribuiu para uma nova estruturação das relações sociais, a partir do surgimento de redes de organizações não-governamentais, direcionadas para o trabalho em parceria com determinadas parcelas da população.

Como vimos, foi neste novo panorama que houve o crescimento das ONGs e das políticas de parceria implantadas pelo poder público. Essas tendências são novas orientações voltadas para a desregulamentação do papel do Estado na economia e na sociedade como um todo, a partir da transferência de parte de suas responsabilidades sociais aos grupos organizados em parceria entre o público estatal e com a iniciativa privada.

Fica evidente, neste estudo, que a sociedade civil organizada, aqui representada pela ONG, assume – embora de modo parcial, dado que o princípio geral do desenvolvimento das ações sócio-educativas parece ser mais o de “tirar as crianças da rua”, o que é muito pouco - essas responsabilidades sociais que são, na verdade, do Estado. Podemos compreender, então, que termina por atuar muito mais por meio da chamada prestação de serviços do que pelas formas de pressão e/ou participação junto ao Estado. Este, por sua vez assume

uma posição de delegação de algumas de suas funções e de distribuição de financiamentos – embora esperamos ter ficado evidente a precariedade de recursos frente aos desafios do trabalho a ser desenvolvido. Mas, isso não significa que esteja diminuindo ou perdendo seu poder, pois acaba por determinar os prazos, os procedimentos de avaliação, os gastos entre outros aspectos da organização desta sociedade civil. Esta tendência nos evidencia também que a ONG, surgida na década de 1990 tende a se aproximar muito mais das concepções de ONGs surgidas nessa década, se distanciando da concepção original das chamadas ONGs cívicas.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O objetivo geral desta pesquisa foi identificar como a educação não-formal vem sendo concebida e proposta dentro de um projeto realizado em parceria entre SMCAIS, uma ONG e uma escola estadual. Especificamente, verificamos o que são e para quem se destinam as ações sócio-educativas, identificamos e problematizamos os procedimentos de avaliação e, por último, problematizamos a(s) forma(s) de diálogo estabelecido entre as instituições que compõem a parceria.

Com o intuito de responder a estes objetivos, iniciamos nosso estudo com algumas reflexões sobre a trajetória histórica das organizações não-governamentais, evidenciando primeiramente que o conceito se refere a tipos distintos de instituições. A heterogeneidade do campo diz respeito às diversas formas de atuação, interesses, aproximação e distanciamento entre si e com outros tipos de instituições que fazem parte das constituições dessas organizações. Nesse sentido, destacamos a complexidade e dificuldade que há na tentativa de definir o termo organização não-governamental. Num segundo momento, destacamos também que a sigla ONG, apesar de ser internacionalizada não se refere a uma forma jurídica. Trata-se de uma autodenominação surgida com o intuito de diferenciar as ações de determinadas instituições que queria se diferenciar das ações governamentais.

No caso específico que estudamos, verificamos que a forma de constituição da ONG em estudo se aproxima mais das organizações que surgem no período de inauguração e fortalecimento do projeto neoliberal de Estado e sociedade. Isto impõe limites severos às possibilidades de experiências de participação política e cidadã dos sujeitos sociais, representados por esta ONG; de um modo sintético, podemos dizer que não encontramos evidências sólidas de que estas ações estivessem contribuindo para a superação das desigualdades sociais, políticas e civis desses indivíduos na sociedade.

Podemos afirmar que a ONG se relaciona com o Estado a partir do encontro prestação de serviço (TEIXEIRA, 2003), conforme definido nos capítulos anteriores. Portanto, contribui para o fortalecimento do projeto neoliberal,

principalmente quando assume a responsabilidade –delegada - de apenas executora da política pública assistencial. Trata-se de uma relação, na qual, a ONG torna-se uma empresa terceirizada, assumindo as funções que seria do Estado.

Portanto, a atuação dentro da parceria em estudo possui como marca a articulação com as políticas públicas ou sociais neoliberais, característica principal das atuações que visam atender as classes pobres e populares. Neste caso, o Estado é visto como um financiador das ações da ONG.

Com relação à aproximação entre educação não-formal e educação formal, compreendemos que, apesar destas áreas serem distintas entre si, ambas as práticas educacionais são importantes para a formação mais global dos indivíduos. De uma forma geral, podemos afirmar que as diferenças mais marcantes entre essas duas dimensões educacionais são a existência ou não de uma legislação que regulamenta as áreas, as diferenças metodológicas e de intencionalidades. Mas, o potencial na relação entre essas duas áreas consiste nas possibilidades de construção e reconstrução de relações de complementaridade. Para tanto, é necessário um diálogo permanente entre estas duas modalidades educacionais, visando à formação global dos indivíduos.

No caso da parceria estudada, fica evidente que esta aproximação entre educação formal e não-formal não se configura. Este fato pode ser exemplificado pelo pouco ou nenhum interesse do diretor da escola pública com a pesquisa e a própria configuração de distanciamento entre a ONG e a escola. Não aparece, por exemplo, no instrumental online da Secretaria a parceria entre a ONG e a escola pública. Na forma como os procedimentos de avaliação são desenvolvidos também fica claro o distanciamento da escola, pois a Secretaria de Assistência Social avalia a ONG, a ONG é avaliada e também avalia e a escola não participa desse processo. Ou seja, não podemos dizer que há uma parceria com a escola pública, tratando-se apenas de mera exigência da matrícula e frequência escolar para as crianças e jovens ingressarem e permanecerem na ONG.

No que diz respeito à aproximação entre educação não-formal e assistência social, foi relevante ter em mente a história da assistência à criança e

adolescente como elemento importante que nos permitiu compreender o lugar ocupado pelos chamados projetos ou ações sócio-educativas. Estas são consideradas formas de atuação característica da assistência social, pois têm o objetivo de alinhar educação e proteção social. Mas, e apesar da assistência social ser considerada uma política pública, observamos, tanto no discurso como na prática que muitas dessas ações ora fortalecem a assistência enquanto direito ora se caracterizam como práticas características do assistencialismo.

O fato deste tipo de ação estar destinada a minimizar as situações de vulnerabilidade social não foram evidenciadas na pesquisa. As informações fornecidas em um dos instrumentos de avaliação por nós analisado na pesquisa, apontam que essas crianças/adolescentes e suas respectivas famílias, participantes do projeto em estudo, não se encontram em situação de risco social. Porém, há uma verba pública, que é cada vez mais crescente, destinada ao financiamento dessas ações para um chamado público pobre ou vulnerável.

Lembramos que só foi possível evidenciarmos este aspecto a partir da identificação dos procedimentos e instrumentos de avaliação. Porém, as discussões sobre a avaliação dentro de projetos que estão situados na área da educação não-formal, conforme apresentamos, determinou certos cuidados. Uma das características da educação não-formal e das próprias ações sócio-educativas é não reproduzir o que vem sendo desenvolvido pela escola. Sendo assim, a argumentação sobre a importância das avaliações neste campo é uma tarefa muito delicada.

Nas discussões sobre avaliação explicitamos a existência de alguns desafios postos aos procedimentos e instrumentos utilizados na parceria. Na realidade, o grande desafio para as avaliações são suas possibilidades de construção, reconstrução e configuração enquanto instrumentos democráticos, participativos e que abarquem também aspectos formativos. Isto porque, observamos que estes instrumentos estão focalizados em aspectos burocráticos, técnicos, financeiros e quantitativos do desenvolvimento do programa assistencial. Outro ponto importante sobre os procedimentos de avaliação diz respeito ao fato de estarem centralizados por uma única instituição, a SMCAIS. Se repensarmos a concepção de uma ONG, que, deveria ser, essencialmente,

uma instituição autônoma com relação às determinações de órgãos governamentais e públicos, não é coerente que a avaliação de suas ações seja feita por meio de um sistema centralizado e determinado por um órgão público estatal. Além do mais, os procedimentos de avaliação da SMCAIS estão objetivando exclusivamente os gastos do dinheiro público e acabam por priorizar os aspectos que não vão bem. Portanto, não estão sendo suficientes para avaliar o que vem sendo desenvolvido pela ONG.

Cabe ressaltar que estamos compreendendo que o compromisso da avaliação seja a produção de significados relevantes para a construção de uma sociedade mais democrática e para o desenvolvimento de sujeitos sociais participativos e cidadãos. Nesse sentido, não há evidências de que os instrumentos de avaliação analisados na pesquisa possuam como objetivo significar e valorar dimensões importantes para a defesa de uma sociedade mais democrática.

Sentimos falta, por exemplo, da existência de indicadores de avaliação que abarquem essa dimensão como, por exemplo: (i) diálogos com a família e os meninos atendidos pelo programa; (ii) se realmente estas ações sócio-educativas estão contribuindo para a ampliação da participação na vida pública e coletivas dos sujeitos sociais envolvidos neste processo; (iii) se os direitos sociais básicos desses sujeitos estão sendo realmente garantidos em sua amplitude (iv) se as habilidades e potencialidades dos indivíduos estão sendo desenvolvidos de forma plena.

O título da presente dissertação é “Desafios da avaliação em um projeto sócio-educativo: assistência social, ONG e escola pública”. Contudo, os desafios encontrados nesta parceria, não se limitam ao campo da avaliação. Acreditamos que são várias as dificuldades a serem enfrentadas e superadas, dentre as quais podemos destacar também a forma de se propor e conceber a educação não-formal e a importância de se repensar as posições assumidas pelas instituições na parceria.

Com relação à avaliação, não estamos defendendo que devam ser dadas a cada uma das instituições que compõem a parceria as prerrogativas para

qualificar as ações que cada uma desenvolve. Não se trata, aqui de defender a hipótese de que a escola tem que avaliar a ONG e que a ONG tem que avaliar a escola e nem que um órgão público, que não é da área educacional, avalie todas essas experiências distintas. Trata-se de repensarmos os papéis de cada uma destas instituições com o intuito de que suas ações - distintas por natureza - contribuam em suas possibilidades de complementariedade para a emancipação e formação política e cidadã dos meninos e suas respectivas famílias. Significa que as aprendizagens, as competências e as motivações dos meninos devam ser consideradas prioridades e objetos não só da avaliação como também da comunicação e diálogo entre as instituições que compõem a parceria.

Retomando parte da citação de Bertolt Brecht que abre a presente dissertação, as possibilidades de aprendizagem dos indivíduos que se encontram em situações subalternas na sociedade são múltiplas, conforme o seguinte trecho: “Aprenda, homem no asilo. Aprenda, homem na prisão. Aprenda, mulher na cozinha. Aprenda, ancião”. E será apenas por meio das aprendizagens escolares, informais e não-formais, de forma compartilhada, que será possível a construção e formação política e cidadã dos sujeitos sociais, fundadas na tomada de consciência de sua posição na sociedade, visando à superação das desigualdades sociais que cada vez mais se tornam aprofundadas por meio de distintos instrumentos utilizados pelo projeto neoliberal de Estado e sociedade. Com relação à educação não-formal os desafios postos dizem respeito à superação das dificuldades de definições sobre as ações sócio-educativas e/ou educação não-formal com o intuito de que o conceito não permaneça à **deriva** (LOPES, 2009). Ou seja, que não seja utilizado de forma indiscriminada, a serviço de distintos e antagônicos interesses e visões de sociedade. Identificamos, de uma forma geral que, a educação não-formal no caso em estudo, parece ser concebida de formas contraditórias, pois ao mesmo tempo em que assume o discurso de defesa da transformação social, na prática este caráter não é evidenciado.

Também destacamos a necessidade de que a parceria principalmente entre a escola pública e a ONG em estudo, sejam (re)pensadas, pois acreditamos que maiores aproximações entre estas duas instituições possam ampliar as possibilidades de produção de conhecimento das e sobre as

crianças/adolescentes atendidas pelo programa sócio-educativo, mas também as possibilidades de experiências cotidianas e de vida que possam contribuir – de modo mais efetivo - para produções de novos saberes escolares e não-formais.

As posições que evidenciamos como individualizadas, assumidas pelas instituições que compõem essa parceria também devem ser repensadas como desafios a serem enfrentados com certa urgência. No caso da ONG em estudo, estamos compreendendo que sua forma de configuração, atuação e interesse tende a se aproximar mais do modelo de instituições surgidas na década de 1990, conforme já apresentamos. Trata-se de uma instituição que surgiu um período marcado pelo fortalecimento do neoliberalismo, e que se aproxima do Estado através da atuação como forma de prestação de serviço. Afinal, acaba por desenvolver ações e responsabilidades sociais que seriam estatais como, por exemplo, acesso a educação e a proteção social; no caso estudado, a ONG assume, principalmente, o segundo tipo de responsabilidade, já que no tocante à educação, a imprecisão sobre o que de fato é oferecido como prática cotidiana nas oficinas, a submissão destas à disponibilidade de voluntários e as lacunas nos procedimentos de avaliação deixam mais dúvidas do que esclarecem sobre o seu cumprimento. A posição do Estado, que neste caso é assumida pela SMCAIS, deve ser repensada num esforço para desenvolver as políticas públicas e sociais de forma compartilhada com a sociedade civil. Isto significa que a ONG e a SMCAIS deveriam estabelecer relações que se aproximassem do compartilhamento do poder de decisões dos assuntos coletivos e não apenas da delegação de funções para cada uma das instituições.

Todos esses desafios foram apresentados com a intenção de contribuir para maiores reflexões que nos permitam superar a lógica privatista e individualizadora, característica da formação do Estado e da sociedade brasileira e que acabam por prejudicar o debate e negociação dos assuntos públicos, políticos e coletivos que dizem respeito à sociedade como um todo. De nossa perspectiva, a constituição histórica do Estado e da sociedade brasileira determinou e ainda determina as (im)possibilidades de participação de determinadas parcelas da população, como as classes populares, no espaço público.

Nesse sentido, destacamos a necessidade de que novos estudos sejam realizados neste campo, principalmente no que diz respeito à forma de se propor e conceber a avaliação dentro de projetos de educação não-formal. Essa necessidade é legítima, pois não é objetivo desta dissertação esgotar as discussões presentes no campo da avaliação e da ENF. Novas discussões e perspectivas de análise são pertinentes, sobretudo as que puderem ser realizadas a partir de uma ampla concepção de educação. Esta é entendida como parte importante e primordial dos modos de vida da sociedade e dos grupos sociais que, através da práxis educativa podem criar e reinventar a sua própria vida e a vida em sociedade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, Almerindo Janela. Os Lugares da Educação. In: VON SIMSON, Olga Rodrigues de Moraes; PARK, Margareth Brandini; FERNANDES, Renata Sieiro (orgs.). **Educação não-formal: cenários de criação**. Campinas, SP: Editora Unicamp/Centro de Memória, 2001, p. 29-36.

AFONSO, Almerindo Janela. Escola pública, comunidade e avaliação: resgatando a avaliação formativa como instrumento de emancipação. In: ESTEBAN, Maria Teresa (org.). **Avaliação: uma prática em busca de novos sentidos**. 5ªed. Rio de Janeiro: DP&A, 2003, p. 83-99.

ALENCASTRO, Luiz Felipe de. O fardo dos Bacharéis. **Novos Estudos CEBRAP**. São Paulo, nº19, 1987, p.68-72.

ANTUNES, R. & ALVES, G. As mutações no mundo do trabalho na era da mundialização do capital. **Revista Educação e Sociedade**, 25(87), 2004. pp.335-351.

As Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos no Brasil, **Revista de ESTUDOS & PESQUISA: Informação Econômica**, IBGE, Rio de Janeiro, n. 8, 2008.

Avaliação de práticas sociais: fazer saber, saber fazer. **Relatório Anual do Instituto Fonte**, 2009.

BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**. Disponível em: <http://www.mds.gov.br>. Acessado em 26 de agosto de 2009

BRASIL. **Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acessado em 27 de agosto de 2009.

BRASIL. **Constituição Federativa do Brasil**, 1988.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social**, 2004.

CAMPINAS. **Prefeitura Municipal de Campinas**. Disponível em: <http://www.campinas.sp.gov.br>. Acessado em: 25 de agosto de 2009

CAMPINAS. **Decreto nº16.781 de 28 de setembro de 2009**. Dispõe sobre a instrução e tramitações dos processos administrativos referentes aos pedidos de cofinanciamento da rede executora de assistência social do município de Campinas para exercício de 2010. Diário Oficial do Município, poder executivo, Campinas, SP, 29 de dezembro de 2009, nº9743, ano XXXIX.

CARDOSO, Ruth Corrêa Leite. A trajetória dos movimentos sociais. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Os Anos 90: Política e Sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994. p.81-90.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. (coord.). **Avaliação: construindo parâmetros das ações sócio-educativas**. São Paulo: Cenpec, 2005.

CAVALCANTI, Paula Arcoverde. **Avaliação de políticas, programas e projetos: uma contribuição para a área educacional**. 2002. 200f. Dissertação (Mestrado em educação) – Programa de Pós-graduação em educação, Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.

CNAS. **Histórico da Política de Assistência Social**, Brasília: agosto de 2000.

COHEN, D. K. Politics and research evaluation of social action programs in education. In: WEISS, C. **Evaluating action programs readings social action and education**. Boston, USA, Allyn and Bacon Inc, 1972.

DAGNINO, E..Os Movimentos Sociais e a Emergência de uma Nova Noção de Cidadania. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Os Anos 90: Política e Sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 103-115.

DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil, participação e cidadania: de que estamos falando? Daniel Mato (coord.), **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempo de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110. 2004.

DIAS SOBRINHO, J. **Avaliação: políticas educacionais e reformas da Educação Superior**. São Paulo: Cortez, 2003.

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação educativa: produção de sentidos com valor de formação. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 13, n.1, p. 193-207, mar.2008.

FACHIN, Odília. Pesquisa. In: **Fundamentos da Metodologia**. 3ª edição. São Paulo: Saraiva, 2001. p.123-155.

FREITAS, L. C. de. **Ciclos, seriação e avaliação: confrontos de lógicas**. São Paulo: Moderna, 2003

FREITAS, Luiz Carlos de; et. al. **Avaliação Educacional: caminhando pela contramão**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009 (Coleção Fronteiras Educacionais).

FREYRE, Gilberto. **Casa grande & senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal**. 17ª Ed. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1975.

GADOTTI, Moacir. **A questão da educação formal/ não formal**. Institut International Des Droits De L'enfant (IDE). Sion (Suisse), octobre, 2005.

GARCIA, Valéria Aroeira. **A educação não-formal como acontecimento**. 2009. 456 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2009.

GOHN, Maria da Glória . **Educação não-formal e cultura política: impactos sobre o associativismo do terceiro setor**. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2008. (Coleção Questões da Nossa época, v,71)

GOHN, M. G. M. . Lutas e Movimentos pela educação no Brasil. **Eccos. Revista Científica**, v. 11, p. 23-38, 2009.

GOHN, M. G. M..**Movimentos Sociais e Redes de Mobilizações no Brasil Contemporâneo**. 1a. ed. Petrópolis: Vozes, 2010. v. 1. 192

HADJI, Charles. **Avaliação desmistificada**. Porto Alegre: Artmed, 2001.

HÖFLING, Eloísa de Mattos. Estados e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, ano XXI, nº55, novembro/2001. pp. 30-41

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 7ª Ed. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1973.

LANDIM, Leilah. Múltiplas identidades das ONGs. In: HADDAD, Sérgio (org.). **ONGs e Universidades: desafios para a cooperação na América Latina**. São Paulo; Abong, 2002, p. 17- 50.

LANG, Alice Beatriz da S. G. Documentos e depoimentos na pesquisa histórico - sociológica. In: LANG, Alice Beatriz da S. G. **Reflexões sobre a pesquisa sociológica**. São Paulo: CERU, 1992.

**Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)**.. Lei Federal no. 8742/1993.

LOPES, Doraci Alves. Educação Não formal e Avaliação: em busca de um debate. In: **Simpósio Internacional: O Estado e as políticas públicas educacionais no tempo presente**. V, Universidade Federal de Uberlândia, MG, 2009.

LOPES, D. A.; OLIVEIRA, L. S. . Movimentos Sociais e a ambiguidade do conceito de educação não formal. **Revista Iberoamericana de Educación** (Online), v. 53/4, p. 1-9, 2010.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986. (Temas básicos de educação e ensino)

MARCÍLIO, Maria Luiza. **História social da criança abandonada**. São Paulo: Hucitec, 2006.

MARINHO, Alexandre; FAÇANHA, Luís Otávio. **Programas Sociais: efetividade, eficiência e eficácia como dimensões operacionais da avaliação**. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.

MARINHO, Marilene Pinheiro. **A avaliação sob a óptica do aluno**. 2009. 134f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

MARTINS, Marcos Francisco. Cidadania. . In: PARK, Margareth Brandini; FERNANDES, Renata Sieiro; CARNICEL, Amarildo (orgs.). **Palavras-chave em educação não-formal**. Holambra, SP: Editora Setembro; Campinas, SP: Unicamp/CMU, 2007.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. São Paulo: Cortez, 2002.

OLIVEIRA, Francisco de. Entre a Complexidade e o Reduccionismo: para onde vão as ONGs da democratização. In: HADDAD, Sérgio (org.). **ONGs e Universidades: desafios para a cooperação na América Latina**. São Paulo; Abong, 2002, p.51- 62

PAOLI, M. C. Movimentos Sociais, Movimentos Republicanos? In **República, Liberalismo, Cidadania**. Organizado por: Fernando Teixeira da Silva, Marica R. Capelari Naxara e Virgínia C. Camilotti. Piracicaba: Editora UNIMEP, p163-189, 2003.

PAOLI, M. C. Empresas e responsabilidade social: os enredamentos da cidadania no Brasil. In: SANTOS, B. de S. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 2ª Ed. São Paulo: Civilização Brasileira, 2003B. p. 373-418.

PARK, Margareth Brandini; FERNANDES, Renata Sieiro; BORBA, Patrícia Leme de Oliveira; FRANCO, Marina Minussi. Voluntariado, categoria trabalhista? Reflexões e provocações. **Revista de Ciência da Educação**, Americana, ano VIII, n. 15, p. 93-130, 2ª semestre/2006.

PETRUS, Antonio. (coordenador). **Pedagogía Social**. Barcelona: Ariel Educación, 1997.

PRADO JR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**. 7ª Ed. São Paulo: Brasiliense, 1963.

PRADO JR., Caio. **Evolução Política do Brasil**. 21ª Ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

QUINTANA, José Maria. Antecedentes históricos de la educación social. In: PETRUS, Antonio (coordenador). **Pedagogía Social**. Barcelona: Ariel Educación, 1997.

RIOS, Terezinha Azeredo. A dimensão ética da aula ou o que nós fazemos com eles. In: VEIGA, Ilma Passos Alencastro. **Aula: gêneses, dimensões, princípios e práticas**. Campinas, SP: Papirus, 2008, p.73-93.

ROCHE, C. **Avaliação de impacto dos trabalhos de ONGs: aprendendo a valorizar as mudanças**. [edição adaptada para o Brasil ABONG; tradução: Tisel Tradução e Interpretação Simultânea Escrita]. 2 ed., São Paulo: Cortez: ABONG; Oxford, Inglaterra: Oxfam, 2002.

SÁEZ, Juan. La construcción de la pedagogía social: algunas vías de aproximación. In: PETRUS, Antonio (coordinador). **Pedagogía Social**. Barcelona: Ariel Educación, 1997, p. 40 - 67.

SANTACANA, M. F.; BENITO, J. Evaluación de programas en educación. In: BALLESTEROS, r. F. et al. **Evaluación de programas: uma guia práctica en âmbitos sociales, educativos y de salud**. Ed. Rocio Fernández-Ballesteros, Madrid, Spain, 1996.

SAUL, A. M. **Avaliação emancipatória. Desafio à teoria e à prática de avaliação e reformulação de currículo**. 6ª ed. São Paulo: Cortez, 2001

SILVA, Maria Vieira; LIMA, Idalice Ribeiro da Silva. Globalização e educação: impactos na atuação docente e na dimensão do multiculturalismo. In: SILVA, Maria Vieira; CORBALÁN, Maria Alejandra (orgs.). **Dimensões políticas da educação contemporânea**. Campinas, SP: Editora Alínea, 2009, p. 67-94.

TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. **Identidades em construção: as Organizações Não-Governamentais no processo brasileiro de democratização**. São Paulo: Annablume; FAPESP; Instituto Polis, 2003.

TRILLA, Jaume. **La educación fuera de la escuela: ámbitos no formales y educación social**. Barcelona: Editorial Ariel, 1996.

TRILLA, Jaume. A educação não-formal. In: ARANTES, Valéria Amorin (org.). **Educação formal e não-formal: pontos e contrapontos**. São Paulo: Summus, 2008 (Coleção pontos e contrapontos)

VILLAS BOAS, Benigna Maria de Freitas. **Virando a escola do avesso por meio da avaliação**. Campinas, SP; Papirus, 2008(Coleção Magistério, Formação e Trabalho Pedagógico)

VILLAS BOAS, Silvia Elena Basetto. OSC – Organização da Sociedade Civil. In: PARK, Margareth Brandini; FERNANDES, Renata Sieiro; CARNICEL, Amarildo (orgs.). **Palavras-chave em educação não-formal**. Holambra, SP: Editora Setembro; Campinas, SP: Unicamp/CMU, 2007.

WEISS, C. **Evaluating: methods for studying programs and policies**. 2ª ed. New Jersey, USA, Pretrice Hall, 1998.

WORTHEN, B. R.; SANDERS, J. R.; FTZPATRICK, J. L. **Program evaluation: alternative approaches a practical guidelines**. 2ª ed, New York, USA, Longman, 1997.