

**UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS - UNISINOS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS - PPGCS  
DOUTORADO**

**AROLDO MESSIAS DE MELO JUNIOR**

**O UNIVERSIDADE SEM FRONTEIRAS:  
ANÁLISE DE UMA POLÍTICA PÚBLICA A PARTIR DA *TEORIA DO PROGRAMA***

**SÃO LEOPOLDO**

**2020**

AROLDO MESSIAS DE MELO JUNIOR

**O UNIVERSIDADE SEM FRONTEIRAS:  
ANÁLISE DE UMA POLÍTICA PÚBLICA A PARTIR DA *TEORIA DO PROGRAMA***

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Ciências Sociais, linha de pesquisa em Atores Sociais, Políticas Públicas e Cidadania, pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Inácio Germany Gaiger.

SÃO LEOPOLDO

2020

M528u

Melo Junior, Aroldo Messias de.

O Universidade Sem Fronteiras: análise de uma política pública a partir da *Teoria do Programa* / Aroldo Messias de Melo Junior. – 2020.

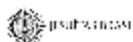
218 f. : il. color. ; 30 cm.

Tese (doutorado) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, São Leopoldo, 2020.

“Orientador: Prof. Dr. Luiz Inácio Germany Gaiger.”

1. Política Pública. 2. Extensão universitária. 3. Ensino superior. 4. Igualdade. I. Título.

CDU 378



## ATESTADO

ATESTO, para os devidos fins, conforme consta nos assentamentos da Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS, que Aroldo Messias de Melo Junior, aluno do curso de Doutorado no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais - Área de Concentração: Políticas e Práticas Sociais - nível Pós-Graduação Estrito Senso, realizou, em sessão pública, a defesa da Tese intitulada "O Universidade Sem Fronteiras: análise de uma política pública a partir da "Teoria do Programa"", sob orientação do Prof. Luiz Inacio Germany Gaiger, defendida no dia 19 de maio de 2020.

ATESTO, ainda, que a banca avaliadora foi constituída por:

- Profª. Marília Verissimo Veronese
- Profª. Cláudia Tirelli
- Prof. Everton Rodrigo Santos
- Prof. Carlos Eduardo Santos Pinho

-----  
São Leopoldo, 25 de maio de 2020.

Luciana Curra  
Gerente de Serviços Acadêmicos

Dedico este trabalho especialmente à minha esposa Sionara, que suportou com extrema dedicação e respeito os momentos de dificuldades, de estresse, de desânimo, sem nunca permitir que eu desistisse, sempre com palavras de incentivo para seguir em frente.

## **AGRADECIMENTOS**

Ao meu orientador, Prof. Dr. Luiz Inácio Germany Gaiger, pela orientação equilibrada e pertinente na condução dos trabalhos e pela paciência e dedicação nos momentos mais difíceis enfrentados no desenvolvimento deste trabalho.

À minha colega e querida amiga, Prof. Dra. Sueli Edi Rufini, pelo apoio incondicional, sempre disposta e com muita paciência e compreensão para encontrar respostas às minhas dúvidas.

À minha colega e amiga, Prof. Dra. Priscila Tsupal, pela ajuda e cooperação constante durante o desenvolvimento da Tese.

Aos colegas da Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior do Paraná (SETI), que não mediram esforços no sentido de disponibilizar informações extremamente necessárias ao desenvolvimento dos trabalhos.

“Tentamos desenvolver [reformas], abrindo uma universidade que estava dobrada sobre si mesma, trazendo-a para junto à cidade. Abrir a universidade à cidade é adaptá-la às necessidades profissionais. Abrir a universidade aos conhecimentos: é o seu esforço para renovar a pesquisa e conhecer a excelência”.

**Bill Reading**

## RESUMO

No presente estudo analisou-se a elaboração e implementação de um programa estadual de fomento à extensão universitária, o Programa Universidade Sem Fronteiras – USF, examinando sua estrutura interna do ponto de vista das relações lógicas entre seus objetivos, programas e meios despendidos. O USF teve o propósito de descentralizar o desenvolvimento econômico e social, em função da necessidade de reduzir as desigualdades sociais apresentadas no estado, sendo suas ações executadas mediante projetos de extensão universitária. A análise teve suporte na metodologia do *Modelo Lógico*, parte da *Teoria do Programa*, um mecanismo analítico proposto como auxiliar para a elaboração de políticas públicas, nos aspectos relativos à avaliação, análise de informações ou no diagnóstico dos resultados. Os dados foram levantados em consulta documental e em entrevistas com agentes envolvidos no USF desde sua proposição até o momento atual. Os resultados obtidos na pesquisa demonstraram que o USF apoiou e fomentou aproximadamente 1000 projetos, promovendo a movimentação de 8.500 estudantes de graduação e chegando com suas ações a aproximadamente 85% (360 dos 399) municípios do Estado do Paraná. Indicaram, porém que, apesar do USF ser caracterizado como uma política pública, apresentou limitações na sua capacidade de interferência de forma profunda e assertiva na realidade social do Paraná. Um dos aspectos críticos observados durante as análises, à luz da *Teoria do Programa*, foi a inexistência da construção de indicadores específicos para avaliação das ações efetuadas pelo USF.

**Palavras chave:** Políticas Públicas; Educação Superior; Desigualdades Sociais; Extensão Universitária.

## ABSTRACT

In the present study was analyzed the elaboration and implementation of a state program to promote university extension, the Universidade Sem Fronteiras Program - USF, examining its internal structure from the point of view of the logical relationships between its objectives, programs and means spent. The USF had the purpose of decentralizing economic and social development, due to the need to reduce social inequalities presented in the state, its actions were carried out through university extension projects. The analysis was supported by the Logical Model methodology, part of the Program Theory, an analytical mechanism proposed as an aid to the elaboration of public policies, in aspects related to the evaluation, analysis of information or in the diagnosis of the results. The data were collected in documentary consultation and in interviews with agents involved in the USF since its proposal to the present moment. The results obtained in the research showed that the USF supported and promoted approximately 1000 projects, endorsing the movement of 8.500 undergraduate students and reaching approximately 85% (360 of the 399) municipalities in the State of Paraná with its actions. However, the data indicated that despite the USF being characterized as a public policy, it presented limitations in its ability to interfere in a profound and assertive way the social reality of Paraná. One of the critical aspects observed during the analyses, in the light of the Program Theory, was the lack of construction of specific indicators to evaluate the actions carried out by the USF.

**Keywords:** Public Policies; Higher education; Social inequality; University Extension.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Ciclo de Políticas Públicas .....	68
Figura 2 – Ciclo de Políticas Públicas (Revisão) .....	69
Figura 3 – Distribuição espacial das Universidades estaduais no Paraná .....	97
Figura 4 – Mapa das espacialidades socialmente críticas .....	118
Figura 5 – Arranjos institucionais do USF .....	124
Figura 6 – Causas e consequências do Macroproblema .....	143
Figura 7 – Referências Básicas Do Programa .....	144
Figura 8 – Estruturação do programa para alcance de resultados .....	144
Figura 9 – Como ler um <i>Modelo Lógico</i> de intencionalidade .....	145
Figura 10 – Modelo de mapeamento reverso das informações .....	146
Figura 11 – Fatores relevantes de contexto .....	148
Figura 12 – Explicação do problema – causas e consequências .....	177
Figura 13 – Ciclo de Políticas Públicas .....	182
Figura 14 – Estrutura lógica do programa .....	188
Figura 16 – Construção do sistema de indicadores para o ciclo de políticas públicas .....	202

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Rendimento domiciliar <i>per capita</i> médio por pessoa – Brasil x Paraná – 2012/2018.....	32
Gráfico 2 – Investimento do Governo Estadual nas Universidades Públicas do Estado.....	96
Gráfico 3 – Projetos aprovados em 2007 para editais dos subprogramas.....	162
Gráfico 4 – Projetos selecionados em atendimento aos editais 01/02/03/04-2008.	164
Gráfico 5 – Projetos selecionados em atendimento ao edital 07/2009 .....	165
Gráfico 6 – Variação da população total e urbana do Paraná de 1940 a 2010 .....	167
Gráfico 7 – Variação da população urbana e rural do Paraná de 1940 a 2010 .....	167
Gráfico 8 – Índice de esperança de vida ao nascer e população de idosos no Paraná .....	168
Gráfico 9 – Projetos selecionados em atendimento ao edital 02/2011 .....	169
Gráfico 10 – Projetos selecionados em atendimento aos Editais 01/2013 e 07/2014 .....	170
Gráfico 11 –Projetos selecionados em atendimento aos Editais 02/2016 e 07/2017 .....	171
Gráfico 12 – Recursos repassados à USF pela UGF .....	173
Gráfico 13 – Demonstrativo de recursos repassados pela UGF ao USF 2007/2018 .....	190
Gráfico 14 – Projetos por subprograma de 2007 a 2017 .....	193
Gráfico 15 – Comparativo do número de projetos desenvolvidos pelas universidades em 2007 e 2018. ....	197

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Agentes selecionados para depoimentos sobre o USF .....	23
Quadro 2 – Relação de municípios e número de indicadores considerados críticos no período 2003 – 2015 .....	45
Quadro 3 – Mecanismos de governança.....	47
Quadro 4 – Conjunto da dinâmica das espacialidades e regiões componentes .....	54
Quadro 5 – Tipologias de políticas públicas segundo abordagem das arenas políticas .....	62
Quadro 6 – Tipologias de políticas públicas segundo Robert H. Salsbury .....	63
Quadro 7 – Tipologias de políticas públicas de caráter governamental e característica setorial .....	64
Quadro 8 – Principais atores.....	73
Quadro 9 – Projetos de extensão desenvolvidos nas universidades estaduais – 2007 .....	115
Quadro 10 – <i>Modelo Lógico</i> como facilitador para Êxito dos Programas .....	147
Quadro 11 – Documentos oficiais vinculados às ações do USF.....	153
Quadro 12 – Subprogramas e seus objetivos .....	160
Quadro 13 – Editais do USF publicados em 2007 .....	161
Quadro 14 – Projetos de extensão desenvolvidos pelas Universidades Estaduais em 2018.....	196
Quadro 15 – Fatores relevantes do contexto do USF.....	198

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Índices e indicadores do IDH mundial .....	36
Tabela 2 – Dados comparativos da renda <i>per capita</i> de estados brasileiros .....	49
Tabela 3 – Dados comparativos IDHM estados brasileiros. ....	49
Tabela 4 – Relação das datas de publicação e início dos editais 2011 a 2018 .....	172
Tabela 5 – Municípios segundo incidência entre as 39 posições mais críticas quanto a indicadores sociais relativos (proporções) no ano de 2000. ....	183
Tabela 6 – Municípios segundo incidência entre as 39 posições mais críticas quanto a indicadores sociais relativos (proporções) no ano de 2010. ....	184
Tabela 7 – Demonstrativo dos produtos gerados pelas ações do USF .....	192
Tabela 8 – Perfil das universidades estaduais em 2018.....	195

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
<b>2</b>	<b>DESENVOLVIMENTO E SOCIEDADE.....</b>	<b>28</b>
2.1	ENFOQUES SOBRE O DESENVOLVIMENTO .....	29
<b>2.1.1</b>	<b>Desenvolvimento Econômico .....</b>	<b>30</b>
<b>2.1.2</b>	<b>Desenvolvimento Social.....</b>	<b>33</b>
<b>2.1.3</b>	<b>Desenvolvimento Humano .....</b>	<b>34</b>
<b>2.1.4</b>	<b>Desenvolvimento como Liberdade .....</b>	<b>37</b>
2.2	DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO PARANÁ .....	39
<b>2.2.1</b>	<b>Desenvolvimento Econômico .....</b>	<b>40</b>
<b>2.2.2</b>	<b>Desenvolvimento Social.....</b>	<b>44</b>
<b>2.2.3</b>	<b>As diferenças regionais do Paraná .....</b>	<b>48</b>
<b>3</b>	<b>POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>	<b>57</b>
3.1	CONCEITOS E FINALIDADES .....	57
3.2	TIPOLOGIAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....	62
3.3	O PROCESSO DE ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....	67
3.4	A IMPORTÂNCIA DOS ATORES SOCIAIS .....	72
3.5	A AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....	75
<b>4</b>	<b>EDUCAÇÃO SUPERIOR.....</b>	<b>83</b>
4.1	A UNIVERSIDADE.....	83
<b>4.1.1</b>	<b>A Universidade no Brasil.....</b>	<b>86</b>
<b>4.1.2</b>	<b>Universidade no Paraná .....</b>	<b>92</b>
4.2	EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA .....	99
<b>4.2.1</b>	<b>Conceitos de Extensão Universitária .....</b>	<b>100</b>
<b>4.2.2</b>	<b>Histórico da Extensão Universitária .....</b>	<b>101</b>
<b>4.2.3</b>	<b>O Papel da Extensão no Contexto das Universidades.....</b>	<b>107</b>
<b>5</b>	<b>O PROGRAMA UNIVERSIDADE SEM FRONTEIRAS .....</b>	<b>111</b>
5.1	CARACTERIZAÇÃO GERAL DO USF.....	113
5.2	ÁREAS DE ATUAÇÃO DO USF .....	117
5.3	ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO USF .....	123
5.4	ARRANJOS INSTITUCIONAIS DO USF.....	124
5.5	INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PROGRAMA USF .....	126

5.6	EVOLUÇÃO DO USF .....	126
<b>6</b>	<b>A TEORIA DO PROGRAMA E O MODELO LÓGICO .....</b>	<b>130</b>
6.1	QUANDO APLICAR A TEORIA DO PROGRAMA .....	133
6.2	O MODELO LÓGICO .....	140
<b>7</b>	<b>RESULTADOS E DISCUSSÃO .....</b>	<b>151</b>
7.1	ESTRUTURAÇÃO DIAGNÓSTICA DO <i>MODELO LÓGICO</i> .....	152
7.1.1	<b>Coleta e análise de informações.....</b>	<b>152</b>
7.1.2	<b>Fatores de influência para elaboração do USF.....</b>	<b>157</b>
7.1.3	<b>Elementos quantitativos referentes a projetos e recursos do USF..</b>	<b>161</b>
7.2	MODELO LÓGICO DO USF .....	175
7.2.1	<b>Origem do problema – causas e consequências.....</b>	<b>175</b>
7.2.2	<b>Estruturação lógica do USF para alcance de resultados .....</b>	<b>187</b>
7.2.3	<b>Identificação de Fatores Relevantes de Contexto. ....</b>	<b>197</b>
7.2.4	<b>Formulação de indicadores para avaliação do USF.....</b>	<b>201</b>
<b>8</b>	<b>CONSIDERAÇÕES GERAIS.....</b>	<b>203</b>
	<b>Proposições de mudanças para o USF .....</b>	<b>207</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>209</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Esta tese tem por finalidade a análise do Programa Universidade Sem Fronteiras – USF, estabelecido como uma política pública no Estado do Paraná em razão da promulgação da Lei nº 16.643, de 24 de novembro de 2010. Seu propósito consiste em identificar se o conjunto de ações propostas e previstas na lei em tela foi atendido em conformidade com as metas estabelecidas.

O USF<sup>1</sup> foi elaborado e implementado em 2007, inicialmente como um projeto estratégico do Governo do Estado, estando relacionado a diversas outras ações desenvolvidas e financiadas com recursos públicos para a promoção do desenvolvimento da ciência, tecnologia e inovação do Estado do Paraná. Posteriormente, foi transformado em política pública de Estado pela antiga Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior – SETI, atual Superintendência Geral de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior do Estado do Paraná, apoiando e fomentando projetos de extensão universitária.

A definição do modelo de ações propostas para o USF esteve apoiada nos estudos desenvolvidos pelo Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social – IPARDES (2005, 2017), que identificou as diferenças regionais existentes no Estado do Paraná, apresentando os índices de desenvolvimento dos municípios paranaenses nas dimensões econômica, social e ambiental.

Como propósito específico de promover o desenvolvimento regional, o USF atua no sentido de apoiar e fomentar projetos de extensão universitária para que sejam executados em áreas consideradas estratégicas, ou seja, aquelas que privilegiam os municípios com baixo Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM, bem como em áreas de pobreza das periferias das cidades paranaenses.

Nessa perspectiva, o propósito deste estudo foi analisar o USF como política pública de cunho social, em virtude de sua possibilidade de atuação em todas as áreas que, de alguma forma, influenciam o desenvolvimento de uma sociedade, tanto para promover a cidadania, proteção da saúde e inclusão social, como na dignidade humana de pessoas participantes de grupos que estão à margem da sociedade, tais como os negros, índios e analfabetos.

---

<sup>1</sup> No decorrer do trabalho será utilizado apenas a sigla USF para identificar o Programa Universidade Sem Fronteiras.

Na intenção de atender ao propósito da pesquisa, estabeleceu-se como foco central da tese responder ao seguinte questionamento: *considerando os aspectos de sua elaboração o Programa Universidade Sem Fronteiras – USF, como política pública, tem potencial para compor as ações no processo de redução das desigualdades sociais no Estado do Paraná?*

A análise das Políticas Públicas tem sido demandada de forma crescente em função das mudanças políticas, econômicas e sociais em nível mundial que ampliam as assimetrias regionais. A intenção da análise da política pública é permitir, àqueles responsáveis pela sua elaboração e implementação, ações mais efetivas na resolução dessas demandas.

O propósito de promover a avaliação do USF surgiu de minha decisão em cursar um programa de doutorado pela condição de pesquisador e docente de uma Universidade Pública Estadual. Observei que, até aquele momento, não houvera nenhuma avaliação que identificasse de maneira concreta a importância, a relevância e a mensuração dos resultados que o USF obteve no curso de suas atividades durante os últimos dez anos de execução do Programa no estado do Paraná.

Considerando que seus objetivos estão diretamente relacionados às áreas que impactam profundamente o processo de desenvolvimento do Estado do Paraná, era necessário iniciar o processo de avaliação, visando determinar se o USF estava atendendo aos objetivos propostos e se seriam necessários ajustes na sua formulação.

Vale a pena destacar que, inicialmente, o projeto desta tese tinha como objetivo focalizar principalmente os *impactos* das ações propostas no USF junto aos sujeitos beneficiários finais das ações previstas. Porém, no decorrer dos estudos foram surgindo dificuldades para a concretização desse intento, tanto por questões pessoais quanto por razões práticas e operacionais, atinentes ao levantamento de informações necessárias e aos procedimentos com vistas à avaliação dos resultados e impacto junto aos beneficiários finais.

Um dos fatores relevantes e cruciais que determinaram a mudança de foco do projeto foi a inexistência de documentos específicos que identificassem as reais necessidades das regiões selecionadas para as ações do USF. Considera-se que esses indicadores são os que permitiriam avaliar o tipo e nível de impacto das ações do USF, com base na modificação dos respectivos índices nos municípios em que

os projetos eram executados. Criar tais indicadores e aplicá-los às diversas regiões de abrangência do USF fugiria às reais possibilidades de uma pesquisa pessoal como esta.

Na perspectiva de mudança metodológica, encontrou-se na *Teoria do Programa* (WEISS, 1997, 1998; BICKMANN, 1987; WHOLEY, 2010; ROGERS, 2011; SHARPE, 2011) o suporte necessário para dar conta do novo objetivo desta tese. Sendo assim, os conceitos que fundamentam a *Teoria do Programa* serão explicitados de forma mais ampla e aprofundada na segunda parte da tese.

Adicionalmente aos conceitos da Teoria do Programa, foi utilizada a metodologia do *Modelo Lógico* (MCLAUGHLIN e JORDAN, 2004; CASSIOLATO e GUERESI, 2010), que permite a construção visual da teoria subjacente ao programa em avaliação, da sua estrutura de recursos, assim como dos produtos, atores relacionados e resultados intermediários. O *Modelo Lógico* será igualmente apresentado na segunda parte da tese.

Ao analisar políticas ou programas públicos desenvolvidos institucionalmente, mas, principalmente, ancorados na participação concreta e efetiva dos atores em todos os níveis da sociedade, especialmente no que concerne à sua efetivação, é necessário que se proceda a correções de rumo em prol dos beneficiários de seus resultados, auxiliando a que alcancem a tão sonhada independência e libertando-se do assistencialismo estatal.

No entanto, há uma clara indicação que ainda são incipientes as avaliações sobre o quanto a população percebe sua situação de desigualdade e, também, a análise das ações e iniciativas efetuadas com o objetivo de superar essa situação, como é o caso das políticas públicas (COSTA; CASTANHAR, 2003).

Segundo Souza (2004), para que se possa verificar se as políticas públicas surtem efeitos benéficos e realmente efetivos, é necessário identificar as diversidades existentes, quais necessidades são relevantes e como promover nos indivíduos a mudança necessária para a sua eficácia. As políticas públicas, na sua essência, são direcionadas para a sociedade, pois é ela, em um estado democrático de Direito, quem define e estabelece as prioridades e quais mudanças devem ocorrer.

Há que se considerar nesse contexto de elaboração de políticas públicas que, apesar dos diversos autores estabelecerem em suas considerações que as mesmas são direcionadas ao atendimento das necessidades demandadas pela sociedade,

observa-se que, não raras vezes, elas surgem do interesse específico de quem as elabora. Por esse motivo, acabam não atingindo seus objetivos e tornando-se inócuas para a sociedade.

Nesse contexto de diversidade, o USF possui diversos subprogramas – Promoção à Saúde; Agricultura Familiar e Agroecologia; Educação; Inclusão e Direitos Sociais e Inovação e Diversidade Cultural<sup>2</sup> - que, no seu propósito fundante, buscam atender as diferentes situações de desigualdades social, educacional, cultural e econômica, existentes na sociedade paranaense. Isto, de forma a identificar as necessidades mais relevantes do ponto de vista social, e atuar de maneira que possa auxiliar na conscientização do indivíduo, da sua importância para a ressignificação de sua identidade e de sua posição social.

Ao analisar os elevados índices de desigualdade econômica, social, cultural e educacional no Brasil, observa-se que estes são reflexos das constantes crises e problemas de gestão político-administrativa dos diversos governos ao longo dos anos. Há uma nítida percepção da parte da sociedade em relação a esses problemas; no sentido de que o Estado, agindo de maneira independente, não possui condições de resolvê-los, o que exige, assim, a participação da sociedade.

Conjugadas a esses problemas, pesquisas apontam que, no período referente aos anos 80, o Brasil sofreu uma grande alteração no fator demográfico, com a crescente migração da área rural para a área urbana. Alterou-se, de forma significativa, a infraestrutura das cidades, ampliando sobremaneira as dificuldades da população e criando rupturas sociais que, sem uma ação efetiva sobre elas, se tornarão de difícil recuperação. Com a proposta de uma nova metodologia na classificação dos municípios brasileiros em urbanos e rurais, percebe-se um retrocesso nessa conjuntura de migração. Pela nova metodologia do IBGE, a população urbana passa de 84,4% para 76%, mas os problemas persistem (PNAD; IBGE, 2018).

A manutenção da população em seu habitat original oferece a possibilidade ao Estado de promover um desenvolvimento sustentável, reduzindo os investimentos em ações não prioritárias, criadas por essa conjuntura, e possibilitando ao Estado direcionar suas políticas às áreas mais críticas, como

---

<sup>2</sup> As denominações dos subprogramas no texto do trabalho estão diferentes em função de alterações promovidas pela gestão do programa, tendo em vista a necessidade de adequações.

saúde, educação e segurança. Dito isso, de forma que haja maior efetividade na alocação dos recursos públicos e maior eficiência na sua gestão.

Nesse sentido, o Sistema Estadual de Ensino Superior do Paraná, com uma estrutura bastante robusta, constituído de sete universidades públicas e gratuitas e extensa atuação em todo o Estado, tanto no ensino presencial como no ensino à distância (EAD), contribui com essa questão. A existência dos mais diversos cursos de graduação e pós-graduação permite que estudantes não necessitem sair de suas cidades para estudar, favorecendo assim a fixação do indivíduo em seu habitat, proporcionando uma melhor qualidade de vida.

A extensão desenvolvida no âmbito da universidade tenciona oferecer ao acadêmico possibilidades de vivenciar experiências significativas, que possam lhe proporcionar reflexões acerca de questões de extrema relevância no contexto da comunidade em que está inserido. Nesse processo, ele deve buscar uma formação acadêmica que permita a construção de conhecimentos mais contextualizados e se contraponha ao aprendizado reprodutivista e desvinculado da realidade social (CRISOSTIMO, 2011).

Assim, torna-se relevante estabelecer a discussão sobre as questões transversais existentes no processo da extensão universitária. Isso permitirá desenvolver novas estratégias para a transformação e desenvolvimento das regiões com suas diferentes especificidades e necessidades, que podem ser atendidas por projetos de extensão.

Oferecer às pessoas a oportunidade de transformar a sua realidade faz parte de um processo que inclui a educação e a conscientização quanto ao seu papel no mundo. A extensão universitária compreende uma dimensão acadêmica de destaque enquanto prática dialógica de aproximação mais direta da universidade com a sociedade. A importância de a universidade estar inserida permanentemente na comunidade é que, por meio dos seus programas e projetos, disponibiliza oportunidades à sociedade que ela assiste. A troca de experiências deve promover a assimilação de novos valores e prioridades, permitindo aos membros da população que se identifiquem como sujeitos de sua própria história, proporcionando consequentes mudanças nas condições de vida e auxiliando na superação concreta de problemas sociais encontrados na própria comunidade.

Por conseguinte, emerge a responsabilidade do Estado em promover ações afirmativas, no sentido de possibilitar que a população tenha condições para realizar

essas mudanças. As universidades, tendo como finalidade a difusão do conhecimento e a pesquisa científica de mais alto nível, estão incluídas como atores essenciais nesse contexto.

O envolvimento de diversos atores sociais e institucionais na busca dessas soluções cria, de certa forma, a condição de um retorno efetivo dos investimentos que o Estado aporta, principalmente em ações de políticas voltadas à educação, saúde, segurança, meio ambiente, etc. Nesse sentido, ressalta-se a importância de avaliar um programa que tem como função principal fomentar projetos voltados primordialmente à disseminação do conhecimento desenvolvido no âmbito das universidades. Outro aspecto que surge, em função das atividades de extensão, é a possibilidade de, por meio dos projetos, minimizar ou até, em alguns casos, erradicar as desigualdades sociais e a pobreza das comunidades no entorno das cidades.

Para atender aos propósitos da tese, definiu-se como objetivo geral a análise do Programa Universidade Sem Fronteiras – USF, considerando sua natureza de política pública de extensão universitária, a fim de evidenciar se foram adotados procedimentos coerentes e adequados para a consecução dos propósitos estabelecidos na sua elaboração. Em complemento a esse objetivo geral, estabeleceram-se como objetivos específicos:

- a) pesquisar os documentos relacionados ao USF, elaborados a partir de sua concepção, compreendida no período de 2007 até 2018, no intuito de explicitar sua trajetória como política pública de Estado;
- b) evidenciar os objetivos propostos na sua elaboração e resultados obtidos, no propósito de explicitar sua importância e relevância no contexto das ações sociais existentes no Estado do Paraná;
- c) elaborar a modelagem lógica dessa ação pública, consoante às características descritas por seus idealizadores, utilizando os conceitos da *Teoria do Programa* e a metodologia do *Modelo Lógico*;
- d) identificar a existência de fragilidades e influências internas e externas, correlacionando essas atividades com o desempenho do USF na consecução de suas ações.

O trabalho tem um caráter teórico-empírico no que se refere à análise do USF, no intento de identificar os aspectos institucionais e organizacionais que

definiram sua elaboração e implementação. Igualmente, na tentativa de estabelecer fragilidades e fatores que afetam positiva ou negativamente seu desempenho, considerando a contribuição da *Teoria do Programa* na formulação de avaliação de desempenho da atuação pública de governo. Assim, atendendo a esse caráter teórico-empírico, são imprescindíveis a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental e a pesquisa empírica, com sujeitos integrantes da administração da SETI e que em algum momento influenciaram as ações do programa.

Em relação à fundamentação teórica e metodológica, como já mencionado, utilizou-se como marco teórico a *Teoria do Programa* e, como referencial metodológico, o *Modelo Lógico*, que consiste em uma abordagem de avaliação orientada por essa teoria. A partir de literatura internacional e nacional, identificou-se nos estudos de diversos especialistas da área de avaliação que, ao analisar um programa, é necessária a análise da sua *teoria*, ou seja, das premissas subjacentes ao próprio programa; seja para identificar suas expectativas e metas, seja para desvendar os meios pelos quais pretende alcançá-los. Nesse sentido, exige-se desvendar ideias, hipóteses e expectativas que o estruturam, assim como conceber a sua articulação e o seu funcionamento esperado.

É importante salientar que, dentre as referências bibliográficas utilizadas como fonte de informações, destaca-se uma plêiade de documentos pertinentes às questões referentes à *Teoria do Programa* e ao *Modelo Lógico* em organismos oficiais nacionais e internacionais, tais como MPOG, MEC, Word Bank e IPEA. Como subsídio complementar à análise da *teoria* do USF, identificaram-se dez atores estratégicos que passaram a ser sujeitos da pesquisa pois, de alguma forma, estiveram envolvidos na execução das ações do programa. Vale destacar que, para a seleção de tais atores, definiram-se como critérios os seguintes itens: a representatividade institucional ou cargo ocupado, o poder de decisão em relação ao funcionamento do programa, a decisão sobre a liberação de recursos, a decisão sobre gestão das atividades e a temporalidade no período pesquisado.

Para complementar as informações obtidas na pesquisa documental, realizaram-se entrevistas abertas, sem direcionamento. Para que permitissem a livre expressão dos entrevistados, elas foram feitas em um ambiente definido por eles, tendo sua duração estabelecida entre trinta minutos e uma hora, aproximadamente.

A entrevista aberta é utilizada quando o pesquisador deseja obter o maior número possível de informações sobre determinado tema, segundo a visão do

entrevistado, bem como para obter maior detalhamento do assunto em questão. Ela é utilizada geralmente na descrição de casos individuais, na compreensão de especificidades culturais para determinados grupos e na comparação de diversos casos (MINAYO, 1993).

A entrevista é definida por Haguette (1997, p. 86) como um “processo de interação social entre duas pessoas na qual uma delas, o entrevistador, tem por objetivo a obtenção de informações por parte do outro, o entrevistado”. Faz-se importante salientar o aspecto de que, na entrevista utilizada em pesquisa qualitativa, é fundamental o envolvimento do entrevistado com o entrevistador (MINAYO, 2012). Por outro lado, segundo Rummel (1981, p. 92) as entrevistas de levantamento são utilizadas para obter informações de pessoas consideradas como autoridades em seus campos, ou representativas de grupos, a respeito dos quais a informação é desejada. Neste caso optou-se pela entrevista individual de pessoas com autoridade no seu campo de atividade.

De maneira que fosse possível a identificação de todos os agentes selecionados, foi elaborado por mim o Quadro 1 com os critérios de seleção e a relação que cada um dos agentes detinha no tocante ao programa. A distribuição se deu em quatro grupos, conforme sua representatividade, da seguinte forma:

- a) no primeiro grupo estão qualificados os agentes que detêm poder de decisão quanto aos direcionamentos da política;
- b) no segundo grupo estão qualificados os agentes que tinham como responsabilidade o controle e acompanhamento da aplicação dos recursos destinados ao programa;
- c) no terceiro grupo estão qualificados os agentes que tinham como responsabilidade a aprovação, o acompanhamento e a avaliação das atividades dos projetos do programa;
- d) no quarto grupo estão qualificados os agentes que, em função da sua relação com o programa, tinham a responsabilidade sobre a aprovação dos projetos submetidos no âmbito das universidades.

Destaque-se que para a pesquisa, no quarto grupo foram selecionados apenas os agentes das universidades e que estiveram na função no início das atividades do programa, compreendendo o período de 2007 a 2010.

Quadro 1 – Agentes selecionados para depoimentos sobre o USF

<b>GRUPO I</b>		
<b>DEPOENTE</b>	<b>NÍVEL DE INFLUÊNCIA E PODER DE DECISÃO INSTITUCIONAL</b>	<b>TEMPORALIDADE</b>
D 1	Alto grau de influência nas decisões e rumo da política em todos os seus aspectos, alto grau técnico, alta qualificação profissional.	2006 a 2010
D 2	Alto grau de influência nas decisões e rumo da política em todos os seus aspectos, alto grau técnico, alta qualificação profissional.	2011 a 2013
D 3	Alto grau de influência nas decisões e rumo da política em todos os seus aspectos, alto grau técnico, alta qualificação profissional.	2013 a 2018
<b>GRUPO II</b>		
D 4	Alto grau de influência nas decisões da gestão dos recursos em todos os seus aspectos, alto grau técnico, alta qualificação profissional.	2006 a 2010
D 5	Alto grau de influência nas decisões da gestão dos recursos em todos os seus aspectos, alto grau técnico, alta qualificação profissional.	2011 a 2013
D 6	Alto grau de influência nas decisões da gestão dos recursos em todos os seus aspectos, alto grau técnico, alta qualificação profissional.	2013 a 2018
<b>GRUPO III</b>		
D 7	Influência nas decisões da gestão das atividades e responsabilidade no monitoramento e avaliação das ações do USF	2007 a 2010
D 8	Influência nas decisões da gestão das atividades e responsabilidade no monitoramento e avaliação das ações do USF	2014 a 2018
<b>GRUPO IV</b>		
D 9	Alto grau de decisão na seleção dos projetos para submissão ao USF e responsabilidade na avaliação dos resultados dos projetos	2007 a 2009
D 10	Alto grau de decisão na seleção dos projetos para submissão ao USF e responsabilidade na avaliação dos resultados dos projetos	2007 a 2010

Fonte: O autor (2019)

Após a realização das entrevistas com os agentes estratégicos selecionados para a pesquisa, foram organizadas informações de forma a favorecer sua análise, na tentativa de identificar similaridades ou discrepâncias nos depoimentos, de forma

a verificar tendenciosidades ou informações que não correspondessem à realidade dos fatos apresentados.

Os dados documentais relativos à elaboração e implementação do USF foram coletados junto à Unidade Gestora do Fundo Paraná – UGF, órgão ligado à Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior – SETI, no período 2016 a 2019. A SETI disponibilizou os processos relativos aos projetos desenvolvidos pelas Universidades Estaduais no âmbito dos subprogramas definidos para o programa. Foram também disponibilizadas informações acerca dos recursos investidos para a execução desses projetos em formato de planilhas *Excel*.

Em função da condição de servidor público (professor da Universidade Estadual de Ponta Grossa – UEPG) e de ter solicitado autorização para realização da pesquisa, me foi possibilitada de maneira mais acessível a obtenção de documentos comprobatórios relacionados à elaboração e implementação do USF, tais como: leis, decretos, resoluções, ofícios e outros documentos legais; como também, das ações desenvolvidas pelo programa, tais como: processos e relatórios que permitissem a avaliação da execução dos projetos, vinculados aos subprogramas do USF, projetos esses, desenvolvidos pelas Universidades e outras instituições educacionais.

Para análise dos dados quantitativos, obtidos a partir da disponibilização de documentação relativa ao desenvolvimento dos projetos, dos recursos utilizados para sua execução e de outros documentos comprobatórios das atividades do programa em sua totalidade, utilizou-se das funcionalidades do *Excel*, de forma que se facilitasse a exposição e a visão mais clara da amplitude do USF no âmbito do Governo do Estado.

Esta tese está estruturada em duas partes, estando a primeira parte composta de quatro capítulos e a segunda parte dividida em três capítulos.

No primeiro capítulo – ou seja, neste - está a introdução da Tese. No segundo capítulo serão abordadas questões relacionadas ao desenvolvimento e à sociedade, mediante enfoques sobre o desenvolvimento em suas diversas dimensões (humana, social e econômica). Terão especiais destaques as questões relativas ao desenvolvimento regional do Paraná, de forma a permitir a visualização das condições que o Estado apresenta em relação às desigualdades sociais e aos índices de pobreza.

No terceiro capítulo serão apresentadas diversas abordagens das políticas públicas, buscando-se um entendimento sobre o significado dos distintos termos que identificam políticas no âmbito do Estado, como sua estrutura, a maneira como se definem os fatores de influência para que se elaborem as políticas, o conjunto de atores, sua importância, as condições ideais para sua implementação e a consequente avaliação de seus resultados. Enfim, trata-se de estabelecer os elementos estruturantes de uma gestão pública efetiva e eficiente.

No quarto capítulo, serão considerados os aspectos mais relevantes da educação superior, partindo-se de um histórico das universidades desde seu início até a evolução no tempo atual. Será discutida, em específico, a relevância das universidades estaduais no Estado do Paraná e sua contribuição ao desenvolvimento regional. Haverá uma explanação sobre a extensão universitária e sua importância no desenvolvimento regional, em face das mudanças que esta pode imprimir, ao disseminar novos conhecimentos e relacioná-los aos conhecimentos mais relevantes já existentes no seio das comunidades selecionados para sua ação.

No quinto capítulo, será feita uma explanação sobre o USF: como se deu o processo de sua criação, os argumentos de seus idealizadores, a evolução no tempo, a legislação que ampara suas atividades e o fundamento ideológico que lastreou toda a sua elaboração, tendo em vista o objetivo central de contribuir com a solução de problemas existentes nos municípios mais carentes ou de menor IDHM no Estado do Paraná.

No sexto capítulo, serão apresentados e discutidos os conceitos relacionados à *Teoria do Programa*, suas referências, o pensamento de seus idealizadores e sua importância no processo de avaliação de políticas públicas no contexto mundial. Será apresentado também o *Modelo Lógico*, sua concepção e a forma adequada para sua construção. Seguirá, nesse quesito, o modelo desenvolvido pelo IPEA, de forma que se permita explicitar toda a estrutura do programa ou da política em avaliação – nesse caso, o USF.

Para finalizar, no sétimo capítulo serão reportados os resultados do processo de análise do USF. Isto abrangerá a sua concepção, a forma de atuação e os destaques de sua trajetória, demonstrando a importância de sua ação, influência no âmbito das universidades estaduais, os problemas porventura existentes, fragilidades não explícitas que poderiam interferir no seu desempenho e, ainda, os resultados obtidos no período compreendido entre 2007 e 2018.

Assim, espera-se cumprir com os objetivos estabelecidos para esse trabalho de forma a proporcionar uma visão completa sobre o USF, considerando em particular os aspectos relacionados à aplicação de recursos públicos pelo Estado, em uma relação de custo-benefício necessária e adequada à gestão desses recursos, contribuindo assim com o desenvolvimento social do Estado do Paraná.

**1º PARTE:**  
**O DESENVOLVIMENTO E O PAPEL DAS UNIVERSIDADES**

## 2 DESENVOLVIMENTO E SOCIEDADE

Neste capítulo são apresentadas questões que remetem ao processo do desenvolvimento econômico-social, cultural e educacional. O propósito é fornecer subsídios à compreensão dos objetivos que norteiam a elaboração e implementação de uma política pública. O objetivo principal da política está direcionado a auxiliar na redução das desigualdades sociais e da pobreza existentes no Estado do Paraná, atuando por meio de um programa de apoio e fomento a projetos de extensão universitária executados por universidades e instituições educacionais/sociais.

O desenvolvimento é tema recorrente nos debates entre diversos estudiosos, desde os mais remotos tempos. Discute-se, por exemplo, a questão de como o desenvolvimento econômico influencia a desigualdade nos países, desde os mais desenvolvidos até os países em desenvolvimento ou subdesenvolvidos. Essa abordagem está diretamente relacionada ao impacto que as questões econômicas têm sobre as questões sociais ou, mais especificamente, refletem os desafios a respeito de como conciliar as necessidades de crescimento e manutenção do equilíbrio entre a política e a economia, e entre a sociedade e o Estado, percebidos como arenas inter-relacionadas e constitutivas de poder (BRESSER-PEREIRA, 2014).

No mundo contemporâneo, o desenvolvimento tem se revestido de um caráter contínuo e intenso, com padrões diferenciados de evolução, ocasionando substanciais transformações. Dessa forma, propicia-se que os seres humanos, a partir de sua percepção, construam ideários de qualidade de vida, os quais, porém, nem sempre são alcançados. Essas transformações, sejam de origem econômicas, sociais ou tecnológicas, criam desigualdades e comparações que vão muito além das questões econômicas.

Por sua natureza, as transformações exigem daqueles que detêm o poder (neste caso, o Estado), que se estruturam para atender as demandas advindas da sociedade, que implementem ações específicas a fim de possibilitar formas eficientes de corrigir as desigualdades ou, na melhor das hipóteses, minimizá-las a níveis aceitáveis.

As pessoas, de modo geral, tendem a associar desenvolvimento às condições socioeconômicas das quais desfrutam e que lhes permitem acesso à renda, moradia, educação e inserção definitiva na sociedade. Com base nessa concepção,

a ampliação dos níveis de desigualdade social e de pobreza multidimensional, em todas as regiões do globo terrestre, são os aspectos mais cruéis que se observam no contexto do desenvolvimento.

O termo “desenvolvimento” pode relacionar-se a diversos conceitos e concepções, conforme abordada na seção 2.1. Considerando o objetivo deste estudo, na seção 2.2 deste mesmo capítulo serão abordados os aspectos relacionados ao desenvolvimento regional do Paraná, com o intuito de esclarecer o significado que embasa a análise do Programa Universidade Sem Fronteiras – USF.

## 2.1 ENFOQUES SOBRE O DESENVOLVIMENTO

No início da década de 1960, Aron (1965) desenvolveu estudos sobre o desenvolvimento buscando elucidar diferenças e demonstrar que sua amplitude extrapola as questões meramente econômicas. Sobre isso destaca o autor:

A satisfação completa das necessidades básicas (alimento, moradia, roupa), e preenchimento, de várias maneiras, das exigências de transporte e comunicação, a mitigação da labuta dos homens e das mulheres dedicados à indústria ou ao lar – são objetivos que toda nação deseja atingir (ARON, 1965, p. 78).

Observa-se, a partir das considerações feitas por Aron (1965), que na atualidade ainda se discutem questões acerca do conceito de desenvolvimento, principalmente no que se refere à distinção entre desenvolvimento e crescimento econômico. Alguns autores defendem que o alcance do desenvolvimento resulta na melhoria do nível de renda das pessoas, enfatizando em seu argumento de que o desenvolvimento é dependente de como se dá a distribuição de tais incrementos de recursos. Sem serem excludentes, há relativo consenso de que o desenvolvimento deve trazer crescimento econômico associado à melhoria da qualidade de vida das pessoas (BRESSER-PEREIRA, 2006; 2014; SEN, 2010; PNUD, IPEA, FJP, 2017).

De modo geral, analistas econômicos desenvolvem suas teorias acerca do desenvolvimento a partir da perspectiva da oferta. Nesse aspecto, questões como a produtividade de um país estão diretamente relacionadas com a acumulação de capital humano, e não simplesmente pelo contingente de pessoas devidamente qualificadas para o trabalho.

Tal contexto também se justifica pela melhoria dos níveis de saúde, educação e competência técnica da população, além do acúmulo de capital físico a ser operado pela mão-de-obra cada vez mais qualificada que, por sua vez, permite ampliar ou multiplicar a produção por trabalhador (BRESSER-PEREIRA, 2003). Assim sendo, Sen (2010, p. 16) destaca:

O desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carências de oportunidades econômicas e destruição social sistemática, negligência de serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos.

É possível interpretar a observação sobre desenvolvimento feita por Sen (2010) como uma orientação para que a sociedade use seu poder de pressão para promover mudanças profundas nas estruturas de poder instalado; caso contrário, as minorias continuarão a sofrer as crescentes desigualdades e, como consequência disso, a elevação do nível de pobreza.

### **2.1.1 Desenvolvimento Econômico**

Bresser-Pereira (2006) enfatiza que o início do processo de desenvolvimento econômico está assentado em um *continuum* de três revoluções que definiram a economia mundial: a Revolução Agrícola, a Revolução Comercial e a Revolução Industrial.

Na Revolução Agrícola, em virtude da existência de equipamentos mais específicos, permitiu-se a exploração de terras em regiões mais altas e férteis em detrimento das terras de aluvião, preponderantes na época. Com o aumento da produtividade surge a necessidade de transferir o excedente econômico para o comércio e a indústria, sendo este um movimento de mercado iniciado primeiramente na Europa, Leste da África e Oriente Médio e, posteriormente, para todo o mundo, dando início ao processo da 2ª revolução, a Revolução Comercial.

Para sua consolidação, a Revolução Comercial exigiu pela constituição dos estados nacionais, o que permitiu o início da 3ª revolução, a Revolução Industrial. No entanto, para que isso fosse possível, era necessário o estabelecimento concomitante de grandes estados e de grandes mercados nacionais, os quais

possibilitaram a autossustentação, configurando, assim, um efetivo desenvolvimento econômico.

Afirma ainda Bresser-Pereira (2006) que as condições necessárias e fundamentais para que se instaure o desenvolvimento econômico de um país são: a taxa de acumulação de capital em relação ao produto nacional e a capacidade de incorporação de progresso técnico à produção.

Para que o desenvolvimento econômico se configure é necessário e fundamental que as instituições garantam, em primeiro lugar, a ordem pública ou a estabilidade política; em segundo lugar, o bom funcionamento do mercado; e, em terceiro lugar, boas oportunidades de lucro que estimulem os empresários a investirem e inovarem (BRESSER-PEREIRA, 2006; 2014).

Essa posição expressa por Bresser-Pereira (2006) está assentada no fato que a análise do desenvolvimento no país é essencialmente executada por estudiosos vinculada à área da economia e, portanto, direcionada ao estudo do desenvolvimento econômico.

Conceitualmente, é possível afirmar que o desenvolvimento econômico implica em transformações nos três níveis ou instâncias de uma sociedade: estrutural, institucional ou cultural. Bresser-Pereira (2006, p. 2010) salienta que “o desenvolvimento econômico implica sempre melhoria dos padrões médios de vida da população, mas daí não se pode deduzir que o desenvolvimento produza em termos práticos a constituição de uma sociedade mais igualitária”.

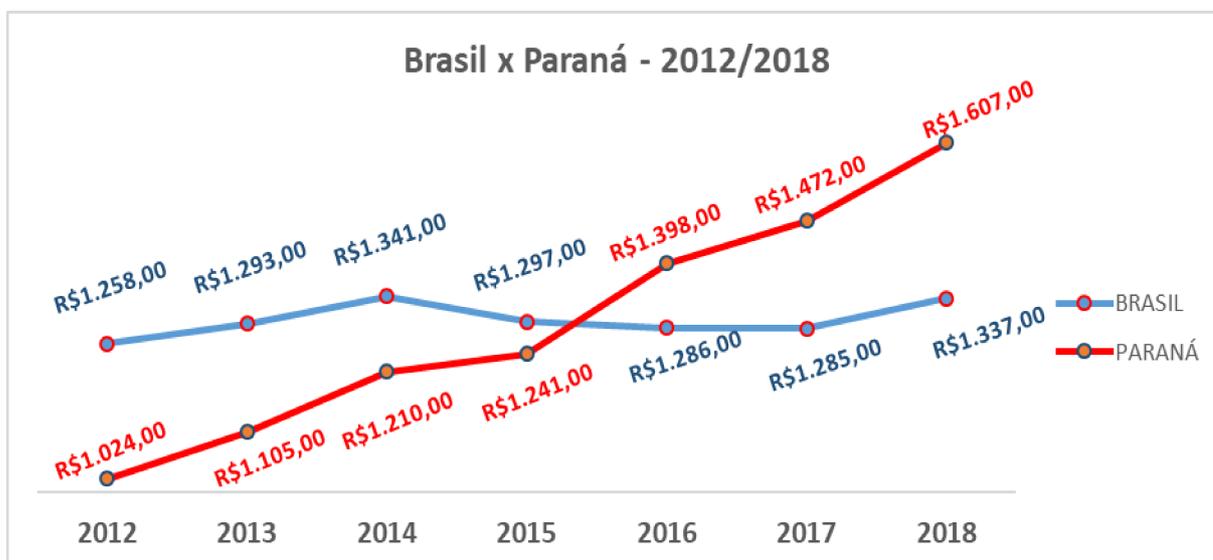
Por desenvolvimento econômico é possível entender um fenômeno histórico, surgido a partir de um movimento cíclico realizado por diversos países no processo de revolução capitalista. Está na sua essência o aumento da capacidade produtiva da economia e que pode ser medida por uma variação positiva de variáveis, como o Produto Interno Bruto (PIB).

Segundo indicadores da PNAD contínua de 2018, o Brasil, com mais de 206 milhões de habitantes que vivem em sua maioria nas cidades, apresentou uma evolução do PIB *per capita* de 2010 a 2017 em 59% com um valor atualizado de R\$ 31.833,50. (IBGE, 2019).

Comparações feitas na síntese dos indicadores sociais do IBGE-2018 indicam que, de 2012 a 2018, a renda *per capita* média por pessoa no Brasil sofreu uma variação em termos percentuais de 6%, passando de R\$ 1.258,00 para R\$ 1.337,00, com variações positivas e negativas nesse período. Em contrapartida, o Paraná

apresentou um crescimento contínuo, sendo que a partir de 2015 superou o valor da renda *per capita* do Brasil, conforme demonstra o Gráfico 1.

Gráfico 1 – Rendimento domiciliar *per capita* médio por pessoa – Brasil x Paraná – 2012/2018



Fonte: Síntese indicadores sociais IBGE (2019)

Nessa perspectiva, é inconcebível que se priorize apenas o desenvolvimento econômico sem que as questões sociais sejam o pano de fundo para esse desenvolvimento. Scalon (2011) discute de forma bastante clara a questão do posicionamento de alguns estudiosos, quando destaca que existem muitas abordagens sobre o assunto. Salienta ainda que não é uma questão consensual que o aumento na distribuição do poder econômico reduza as desigualdades.

Sobre isso, Sen (2010, p. 26) afirma que “com oportunidades sociais adequadas, os indivíduos podem efetivamente moldar seu próprio destino e ajudar uns aos outros”. Esse pensamento leva a refletir sobre os programas de distribuição de renda que, muitas vezes, apenas fornecem as condições mínimas de recursos financeiros sem a devida valorização de outras condições necessárias ao desenvolvimento integral.

Assim, torna-se fundamental definir o conceito de desenvolvimento social, visto que seus fundamentos teóricos se coadunem com os objetivos do USF e, dessa forma, possibilitem a execução das análises propostas nesta Tese.

### 2.1.2 Desenvolvimento Social

O desenvolvimento social se refere especificamente ao capital humano presentes em uma sociedade. Ele significa e consiste em uma evolução ou mudança positiva nas relações entre os indivíduos, grupos e instituições de uma sociedade, sendo o bem-estar social seu projeto futuro.

É possível considerar o desenvolvimento social como a busca constante de qualidade de vida numa sociedade, estando presentes, nesse processo, os aspectos relacionados à paz, liberdade, justiça, equidade, solidariedade, possibilidades de acesso às necessidades de saúde, educação, segurança e, também, possibilidades de desenvolver suas potencialidades na consecução de um projeto de realização pessoal e da sociedade.

No entanto, para que esse projeto se concretize, é imprescindível a existência de uma estrutura pública que desenvolva políticas públicas essencialmente voltadas para esse processo, facilitando a todos aqueles que detêm menos recursos uma conquista ou avanço para algum tipo de desenvolvimento.

De acordo com Rezende (2013), na década de 50 diversos estudos foram realizados com o intuito de definir-se uma forma de desenvolvimento que não contemplasse apenas razões econômicas, mas que privilegiasse uma abordagem de promoção do bem-estar social. Rezende (2013) ainda destaca que o conceito de desenvolvimento social tem suas bases estabelecidas nesse período sob a premissa de romper com as resistências às mudanças oferecidas pelos parâmetros estruturais vigentes na época (concentração de renda, riqueza e poder).

Como exemplo dessa consideração, Rezende (2013, p. 94) salienta que “o desenvolvimento social estava assentado na convicção da necessidade de transformação daqueles elementos estruturais que mais obstam a qualquer mudança”.

Citando Midgley, Rezende (2013, p. 93) argumenta as perspectivas de desenvolvimento social na América Latina, assentadas na visão de que “é possível promover o crescimento econômico e simultaneamente redistribuir recursos econômicos de modo que não impeça o crescimento posterior”. Por conseguinte, o desenvolvimento social tem como função primordial propiciar situações de igualdade de oportunidades, circunstância na qual todas as pessoas integrantes de um corpo social e submetidas às mesmas leis devam receber o tratamento igualitário.

Reflexões sobre o desenvolvimento social são o foco dos trabalhos realizados principalmente por cientistas dos países em desenvolvimento. Nessa perspectiva, enfatiza-se a necessidade do aumento do bem-estar social, distribuição de rendas e de recursos de poder, ampliação dos espaços políticos e de democratização, fortalecimento do papel do Estado na formulação de políticas distributivas, em investimentos em processos geradores de emprego e em políticas sociais (REZENDE, 2013).

Considerando os aspectos que traduzem o objetivo do USF, principalmente no que se refere às questões de redução das desigualdades sociais nas diferentes regiões do Estado do Paraná, o Programa tem como meta a perspectiva de atendimento dos fundamentos expressos nos conceitos do desenvolvimento social.

Os subprogramas, parte essencial do USF, foram elaborados com o propósito de oferecerem condições para que os cidadãos paranaenses, prioritariamente aqueles radicados em municípios que apresentassem os menores IDH e que estivessem em situação de vulnerabilidade social, fossem beneficiados em todos os níveis de desenvolvimento (econômico, cultural, social, humano e educacional).

### **2.1.3 Desenvolvimento Humano**

De acordo com Bresser-Pereira (2014, p. 36), o conceito de desenvolvimento humano pode ser assim resumido:

O desenvolvimento humano é a conquista gradual dos direitos correspondentes que as sociedades modernas ou capitalistas definiram para si mesmas como direitos humanos: os direitos civis, ou as liberdades básicas que caracterizam o Estado de direito; os direitos políticos, o direito universal de eleger e ser eleito para o governo; os direitos sociais, os direitos básicos voltados para a justiça social; e os direitos republicanos, os direitos à res pública ou ao patrimônio público (inclusive o meio ambiente natural), o direito de que o patrimônio público seja utilizado para fins públicos ou à luz do interesse público.

Para o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2018), o desenvolvimento está relacionado diretamente às pessoas, em qualquer uma das suas concepções. Nesse contexto, busca-se promover o potencial de cada um, a ampliação de suas possibilidades e o direito de desfrutar de uma vida com liberdade e da forma que seja o seu desejo. Para que seja possível estabelecer os níveis de desenvolvimento humano alcançado pelas nações, sua aferição deve ser feita de

maneira eficiente e gradativa. Os dois mais importantes indicadores para o desenvolvimento humano são: o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o Índice de Pobreza Multidimensional (IPM).

Batalhão et al. (2018), fazendo referência a diversos autores que trabalham com a temática das desigualdades, afirmam que o IDH teve sua introdução em 1990, com o propósito de medir o desenvolvimento em diferentes comunidades considerando três dimensões básicas: expectativa de vida, educação e Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*. Citam os autores que “esta métrica se baseia na ideia básica de que o pré-requisito para alcançar uma vida melhor, além de ter um bom nível de renda, é o florescimento e o desenvolvimento de talentos e capacidades humanas” (BATALHÃO et al., 2018, p. 239).

Nesse sentido, o relatório do PNUD (2018) indica que a formação em nível superior da população adulta causa uma importante diferença entre países com altos índices de desenvolvimento humano, comparados com aqueles de baixos índices. Isso se reflete diretamente na disponibilidade e utilização de avanços tecnológicos, embora nem sempre favoreçam de maneira igualitária a toda sociedade. Pessoas com capacidades mais desenvolvidas, favorecidas por uma educação de maior qualidade, conseguem se apropriar dos avanços tecnológicos mais rapidamente do que aqueles que não tiveram o mesmo acesso e, nesse caso, avançam ou se mantêm nas melhores posições sociais.

Em consonância com o Relatório Anual de Desenvolvimento Humano (PNUD, 2018), foi observado o uso crescente do IDH como critério de elegibilidade de municípios para o recebimento de programas, recursos ou políticas públicas, além de ser utilizado como parâmetro para a elaboração de projetos de lei e como critério na concessão de financiamentos públicos.

O Brasil é o maior país da América do Sul e o quinto do mundo em extensão territorial, apresentando um IDH de 0,759 e situando-se atualmente na 79ª posição no ranking mundial, conforme mostra a Tabela 1 (PNUD, 2018).

Tabela 1 – Índices e indicadores do IDH mundial

HUMAN DEVELOPMENT INDICES AND INDICATORS: 2018 STATISTICAL UPDATE								
		SDG 3	SDG 4.3	SDG 4.6	SDG 8.5			
Human Development Index (HDI)		Life expectancy at birth	Expected years of schooling	Mean years of schooling	Gross national income (GNI) per capita	GNI per capita rank minus HDI rank	HDI rank	
Value		(years)	(years)	(years)	(2011 PPP \$)			
HDI rank	2017	2017	2017a	2017a	2017	2017	2016	
<b>HIGH HUMAN DEVELOPMENT</b>								
76	Sri Lanka	0.770	75.5	13.9	10.9 f	11,326	19	76
77	Bosnia and Herzegovina	0.768	77.1	14.2 o	9.7	11,716	16	77
78	Venezuela (Bolivarian Republic of)	0.761	74.7	14.3	10.3	10,672 k	20	77
79	Brazil	0.759	75.7	15.4	7.8 f	13,755 k	2	79
80	Azerbaijan	0.757	72.1	12.7 q	10.7	15,600 k	-7	80
80	Lebanon	0.757	79.8	12.5	8.7 f	13,378	3	82
80	The former Yugoslav Republic of Macedonia	0.757	75.9	13.3	9.6 o	12,505	9	81

Fonte: Relatório Anual de Desenvolvimento Humano – PNUD (2018)

O relatório apresenta ainda o crescimento de 0,001 no IDH do Brasil, passando de 0,760 para 0,761, no comparativo entre 2018 e 2017. Essa evolução permitiu que o Brasil mantivesse sua posição como país de Alto Desenvolvimento Humano, na posição 79ª no ranking mundial. Mas, apesar de todos os avanços, persistem acentuados níveis de desigualdades quando se observa que os 10% mais ricos no Brasil concentram aproximadamente 42% da renda total do país. As perspectivas de mudanças nas condições expostas pelo relatório, em relação ao Brasil, passam necessariamente pela elaboração de políticas mais ajustadas às necessidades emanadas das comunidades mais criticamente desiguais.

No que concerne especificamente ao Brasil, o PNUD (2018) estabeleceu o Plano Estratégico 2017-2021, com um projeto de cooperação que abrange cinco eixos no âmbito da Agenda 2030 e dos 17 (dezessete) Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que tratam dos seguintes temas:

**Pessoas:** desenvolver capacidades para reduzir as desigualdades, superar crises e melhorar a qualidade dos serviços públicos, com foco nas pessoas em situação vulnerável, por meio de subsídios técnicos para políticas públicas.

**Planeta:** suporte para melhorar a gestão de recursos naturais, estímulo à eficiência energética e o enfrentamento da mudança global do clima, como o fortalecimento da resiliência de populações e regiões mais vulneráveis, incluindo áreas de risco de desastres naturais, com o envolvimento tanto de governos quanto de empresas.

**Prosperidade:** estímulo ao crescimento econômico inclusivo, por meio de fortalecimento de parcerias público-privadas, promoção e suporte às micro e pequenas empresas, contribuição para a redução da desigualdade de gênero no setor privado, promoção de negócios inclusivos, estímulo e apoio aos negócios de impacto social com responsabilidade ambiental.

Paz: incentivo à transparência e ao enfrentamento da corrupção, fortalecimento das instituições do sistema de justiça, estabelecimento de diálogos pela eliminação das diferentes formas de preconceito e discriminação, modernização do Estado, entre outras medidas que promovam os direitos humanos e uma sociedade pacífica (PNUD, 2018, p. 8, grifo do autor).

Considerando as ponderações e observações destacadas por especialistas no assunto, observa-se que a necessidade de promover e executar ações que, de alguma forma, redundem na melhoria das condições humanas nas sociedades, exige que os países desfrutem de uma condição econômica positiva para promover o crescimento humano, econômico, social e educacional, amparado em políticas públicas bem estruturadas.

Esse enfoque permite salientar a impossibilidade da dissociação do processo econômico na consecução do desenvolvimento humano. O USF tem como objetivo esse propósito, mas para sua execução é essencial a disponibilidade de recursos de forma contínua, a fim de garantir a estabilidade das ações e seu consequente resultado efetivo.

#### **2.1.4 Desenvolvimento como Liberdade**

Segundo Sen (2010, p. 9), a sociedade vive atualmente em um contexto de muita privação, destituição e opressão extraordinárias. O autor enfatiza a existência de problemas que persistem no decorrer dos tempos, apesar dos esforços que as instituições empregam para reduzi-las. Destaca, como pertencentes a esse grupo de problemas, a persistência da pobreza e as necessidades essenciais não satisfeitas, tais como fome coletiva e fome crônica, violação de liberdades políticas elementares e de liberdades formais básicas, às quais, no seu conjunto, interferem e ameaçam a sustentabilidade da vida econômica e social.

Os altos índices de tecnologia aplicados à mão de obra, conjugados ao uso de instrumentos tecnológicos de fácil acesso e, por consequência, de custo reduzido, têm provocado em alguns países o aumento gradativo no nível de desemprego. O avanço da tecnologia e a inovação que ela acrescenta às diversas áreas do conhecimento promovem mudanças, muitas vezes radicais, nas relações de trabalho e, por conseguinte, nos índices de necessidade de mão de obra. Contudo, não se pode creditar apenas a tecnologia às mudanças que vem

ocorrendo no processo de aumento do desemprego. Outras razões competem para essa situação, conforme destaca a Síntese dos Indicadores Sociais do IBGE (2019).

As guerras desencadeadas por questões religiosas e por questões territoriais vêm impulsionando um contingente cada vez mais substancial de imigrantes, que buscam novas perspectivas de sobrevivência e ocasionam emergências sociais que, muitas vezes, não se demonstram passíveis de solução e, por isso, agravam as problemáticas já apontadas por Sen (2010).

Experimentam-se momentos de contínuos sobressaltos em toda a economia mundial. Diversos países enfrentam situações de extrema dificuldade para fazer frente às suas necessidades econômicas e, dessa forma, sem condições para desenvolver projetos ou programas de combate a um gradativo crescimento das desigualdades e aumento no nível de pobreza. Essa situação vem se agravando em níveis crescentes principalmente em países da América Latina.

Para Sen (2010), em qualquer das suas nuances, o propósito principal do desenvolvimento deve ser a melhoria na vida que a população em geral desfruta, pois, segundo ele é preciso

(...) expandir as liberdades que temos razão para valorizar, não só torna nossa vida mais rica e mais desimpedida, mas, também permite que sejamos seres sociais mais completos, pondo em prática nossas volições, interagindo com o mundo em que vivemos e influenciando esse mundo (SEN, 2010, p. 29).

De acordo com o Relatório de Desenvolvimento Humano (PNUD, 2014, p. 3), “apesar dos recentes progressos na redução da pobreza, mais de 2,2 milhões de pessoas continuam a viver em situação de pobreza multidimensional ou quase (...), mais de 15% da população mundial permanece vulnerável à pobreza”.

Segundo Sen (2010), a ameaça à liberdade humana, no sentido de restringir as liberdades elementares, tais como o acesso à saúde, educação e renda, tem sido uma das mais desafiadoras situações que obstruem o desenvolvimento no mundo. Salienta ainda que, “para combater os problemas que enfrentamos, temos de considerar a liberdade individual um comprometimento social” (SEN, 2010, p. 10). Não obstante, na atualidade as pessoas estão ampliando sua capacidade de viver mais e conceitos como direitos humanos e liberdade estão constantemente na pauta de suas reivindicações.

Os fatores descritos anteriormente neste tópico interferem no processo de desenvolvimento econômico e social, o que pode ser verificado pelos indicadores disponibilizados pelos diversos organismos de pesquisa nas suas séries históricas, como o IBGE, PNAD, PNUD, IPARDES, etc.

Não só as diferenças entre países, mas também as observadas dentro de países têm motivado a ênfase nas questões regionais e urbanas, ressaltando o papel da economia e das políticas públicas na identificação e na busca de soluções para a redução dos focos de crescimento das desigualdades e da pobreza. O Estado do Paraná teve como perspectiva acentuar suas ações no enfoque da atenção social, por meio do desenvolvimento de políticas adequadas à promoção do desenvolvimento regional e local.

Nesse contexto, insere-se o USF com sua ênfase na ação de redução de desigualdades, promovendo o apoio e fomento a projetos de extensão universitária e ampliando de maneira gradativa a presença das universidades estaduais no âmbito de suas regiões de atuação.

## 2.2 DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO PARANÁ

As preocupações com o desenvolvimento regional tiveram origem na Alemanha no século XIX, estando limitadas à localização das atividades produtivas. No período posterior à Segunda Guerra Mundial, o desenvolvimento regional ganhou uma nova dinâmica em função de que vários economistas se sentiam desafiados a explicar as desigualdades geradas pelo processo de desenvolvimento econômico.

Como consequência, políticas públicas são formuladas e colocadas em prática com o intuito de superar o atraso econômico. Pelo fato de serem federais e externas às decisões locais, tais políticas potencialmente favoreceriam ou até enfraqueceriam o desenvolvimento de determinada região. No entanto, serviram como parâmetro para a explicação acerca do crescimento econômico ou evolução de renda, particularmente daquelas regiões periféricas com baixo desenvolvimento.

Nos anos 1960, a implementação de políticas públicas federais evidenciava baixos resultados em termos de desenvolvimento para as regiões, já que

(...) o processo de desenvolvimento sustentável de uma região depende não só do seu crescimento econômico, mas principalmente da sua capacidade

de organização social e política, a qual está relacionada ao aumento da autonomia local para a tomada de decisões, ao aumento da capacidade para reter e reinvestir o excedente econômico gerado pelo processo de crescimento local, a um crescente processo de inclusão social, a um processo permanente de conservação e preservação do ecossistema regional (HADDAD, 2009, p. 120).

Segundo Haddad (2009), a capacidade regional de organização é o fator endógeno que propicia a transformação de crescimento em desenvolvimento, por meio da rede existente em cada região, de instituições e de agentes de desenvolvimento, articulada com a cultura e projeto político local. Nesse processo, os governos estadual e federal estariam colocados como parceiros das diferentes ações para o desenvolvimento.

Em estudo desenvolvido por Amaral Filho (1995), é proposto o conceito de desenvolvimento endógeno como base de ação para a reconfiguração regional:

Do ponto de vista espacial ou regional, o conceito de desenvolvimento endógeno pode ser entendido como um processo interno de ampliação contínua da capacidade de agregação de valor sobre a produção, bem como da capacidade de absorção da região, cujo desdobramento é a retenção do excedente econômico gerado na economia local e/ou a atração de excedentes provenientes de outras regiões. Esse processo tem como resultado a ampliação do emprego, do produto e da renda do local ou da região, em um modelo de desenvolvimento regional definido (FILHO, 1995, p. 38).

Para a concepção de desenvolvimento endógeno é preciso levar em consideração as condições das regiões nas quais ele se aplica. No contexto do Estado do Paraná e principalmente nas regiões identificadas no estudo desenvolvido pelo IPARDES em 2005 e atualizado em 2017, isso é mais evidenciado. Nessas regiões há uma grande dificuldade para a endogenia em virtude de pouco crescimento econômico, uma incipiente estrutura industrial, e a baixa possibilidade de ocupação de mão de obra ativa que proporcionaria uma agregação de valor para a produção existente.

### **2.2.1 Desenvolvimento Econômico**

O desenvolvimento regional do Estado do Paraná tem sua trajetória identificada a partir da expansão cafeeira no território do estado. Isso torna sua economia relevante no contexto nacional na década de 30 (TRINTIN, 2001). Essa

atividade retira o Paraná do processo endógeno de sua economia que era baseada apenas na extração de madeira e na produção de erva-mate, o que, segundo Macedo (2002), consistia na fase de isolamento da economia paranaense.

Os anos 40 transformam o Paraná no mais importante produtor de café do Brasil, incrementando excepcionalmente suas taxas de crescimento superando diversos setores, com uma taxa de 7,7% ao ano em relação a uma taxa de 4,9% da agricultura (TRINTIN, 2001).

A partir dos anos 1960, consolida-se nacionalmente o processo de integração produtiva, tendo como base o Estado de São Paulo, o qual, para Padis (1981, apud Macedo, 2002) determinou uma divisão de trabalho no país em que as demais regiões (especialmente o Paraná, por sua proximidade) coube a tarefa de produzir matérias-primas, alimentos, outros produtos agrícolas e exportações (divisas) sob um reduzido potencial de crescimento endógeno.

Sobre o contexto de desenvolvimento econômico e com o café como motor de sua economia, diante de sua fragilidade industrial perante o cenário nacional, o Estado do Paraná se voltou para o desenvolvimento de novas etapas de produção capitalista. Alguns estudiosos identificaram que esse modelo de desenvolvimento reproduzia a clássica relação entre centro e periferia, um modelo cepalino de explicação dos problemas de industrialização em países atrasados (PADIS, 1981, apud MACEDO, 2002).

Nesse período concorria para que essa situação fosse mantida o fato de que o Estado do Paraná teve sua implantação de infraestrutura para o desenvolvimento industrial mais tardia. Deficiências destacadas como relevantes e fundamentais para que seu crescimento ocorresse foram a oferta de energia elétrica e um sistema viário inadequado, especificamente nas regiões do Norte do Paraná, o que isolavam a região do resto do Estado. As dificuldades de infraestrutura viária e a proximidade com o Estado de São Paulo foi um fator que contribuiu fortemente para que grande parte da renda gerada nessa região fosse direcionada para o desenvolvimento de São Paulo, em detrimento do Paraná. (PADIS, 1981 apud TRINTIN, 2001).

Segundo Macedo (2002), apesar de todas as dificuldades e com uma visão crítica dos desequilíbrios que as suas regiões apresentavam, os Estados do Sul (Paraná, Rio Grande do Sul), Sudeste (Minas Gerais) e alguns estados do Nordeste, desenvolveram, a partir dos anos 1960, um projeto de industrialização autônoma com as seguintes ideias centrais:

- a) respostas locais ao tratamento diferenciado concedido pelo governo federal ao centro dinâmico vis-à-vis à periferia;
- b) autonomia dos Estados e necessidade de fortalecer a Federação, em resposta à centralização administrativa e dos grandes investimentos (Plano de Metas) do governo de Juscelino Kubitschek;
- c) reconhecimento da importância da atuação planejada dos governos estaduais de forma a acicatar as transformações necessárias à superação da condição de periferia.

Logo, havia a intenção de criar um projeto de Estado autônomo para o Paraná ou, conforme Augusto (1978, apud MACEDO, 2002) “um modelo paranista de desenvolvimento”, coordenado pela Companhia de Desenvolvimento do Estado do Paraná – CODEPAR e com sinergia entre seus três objetivos, visando: (i) integrar o Estado, fracionado em regiões específicas; (ii) integrar verticalmente a indústria paranaense, substituindo a importação de bens intermediários e de capital; (iii) e fortalecer e expandir pequenos e médios capitais locais.

Essa proposta de projeto, apesar dos esforços, não logrou êxito em função da condição da dinâmica espacial da fase de integração produtiva da economia brasileira, que considerava o Estado de São Paulo como eixo centralizador da economia nacional (MACEDO, 2002, p. 11).

Sob o diagnóstico elaborado pelo IPARDES (1982) e denominado “Paraná: Economia e Sociedade”, buscou-se interpretar as raízes e a evolução do modelo de industrialização paranaense, complementar ao centro dinâmico paulista, apresentando as questões centrais da economia e sociedade paranaense nos anos 1970/80:

- a) a industrialização da agricultura, o papel do Estado (crédito rural, política agrícola, etc.) nesse processo e o futuro da pequena produção, então em forte processo de desarticulação;
- b) a diversificação da estrutura industrial, com a incorporação de novos gêneros (a exemplo da metalomecânica na Região Metropolitana de Curitiba) e a modernização dos gêneros tradicionais (como produtos alimentares, madeira, etc.), com a ampliação das margens de valor agregado;

- c) o caráter complementar dessa nova indústria em relação à estrutura industrial do país, cujo núcleo dinâmico se centrava em São Paulo;
- d) a caracterização da nova indústria/agroindústria pela presença de empresas de grande porte voltadas ao mercado nacional e internacional, com tecnologia moderna e escalas de produção de grandes dimensões;
- e) a constatação de que os capitais locais, alavancados pelo Badep, avançaram em alguns segmentos, mas, no geral, foram caudatários de capitais de outros estados ou do capital estrangeiro;
- f) a especificidade da dinâmica da economia estadual, pois, apesar de o setor industrial ter se diversificado e passado a liderar a geração do PIB estadual, a base do processo de geração de riquezas continuou a ser dada pela agroindústria;
- g) o reduzido grau de relações interindustriais e de sinergia endógena dos novos segmentos da metalomecânica instalados no Estado, em particular na Região Metropolitana de Curitiba;
- h) a concentração industrial na Região Metropolitana de Curitiba, não deixando de levar em conta que o processo de industrialização da agricultura propiciou fortes impulsos dinâmicos em praticamente todas as regiões do Estado;
- i) as transformações nas relações de produção no campo, as mudanças na estrutura do emprego, a intensidade das migrações rurais, a expulsão de paranaenses para outras regiões do país e o processo de urbanização e de metropolização (MACEDO, 2002, p. 11).

A inserção do Paraná nessa nova dinâmica regional ocorreu basicamente a partir da criação da Região Metropolitana de Curitiba – RMC, que se tornou um dos principais focos de dinamização da economia em nível nacional e apresentou tendência de forte integração externa. Em contrapartida, os investimentos realizados nas regiões do interior do Paraná, em geral, são de pequeno porte e de natureza não estruturante, ou seja, mantendo o caráter de complementaridade às atividades econômicas da rede de núcleos dinâmicos da economia brasileira (MACEDO, 2002).

Piffer (2009) em sua tese de doutorado, ao analisar o desenvolvimento regional do Estado do Paraná, também destaca a importância da Região

Metropolitana de Curitiba – RMC como um vetor de mudanças tecnológicas na agricultura paranaense. Segundo o autor, isso decorre

(...) da incorporação da produção de commodities e da utilização de técnicas e de insumos modernos, advindos do novo complexo industrial de base agropecuária, com a indústria metalomecânica produtora de máquinas, de equipamentos e de agroquímicos (PIFFER, 2009, p.2).

Ressalta ainda que, apesar da RMC não possuir uma base produtiva rural, ela se integra às regiões do interior do Paraná, atuando como fornecedora de bens utilizados no setor primário e em outros ramos de atividades (PIFFER, 2009).

Por fim, são evidentes os crescentes investimentos que o Paraná vem aportando ao agronegócio, setor que vem respondendo pelo excelente desempenho do Estado na economia nacional e internacional. Esta responde por parcela expressiva na geração de renda e emprego, notadamente por sua reestruturação produtiva, agregando à sua prática novos padrões de tecnologia, formas de gestão e seletividade na ocupação espacial, o que passa a definir algumas “ilhas de produtividade” em localidades pontuais do interior do Paraná. (MACEDO, 2002).

### **2.2.2 Desenvolvimento Social**

O Estado do Paraná é considerado atualmente o 5º estado do Brasil na questão de desenvolvimento econômico e social. Para subsidiar as informações acerca desse status nacional, utilizaram-se como referência os estudos desenvolvidos pelo IPARDES que, a partir de 2003, levou a efeito pesquisas que resultaram em dois relatórios. O primeiro foi “Os Vários Paranas – estudos socioeconômico-institucionais como subsídio ao plano de desenvolvimento regional” (2005) e o segundo “Os Vários Paranas – As espacialidades socioeconômico-institucionais no período 2003 -2015”, nos quais foram elaboradas leituras regionais para que se visualizassem as relações entre as mesorregiões.

O desenvolvimento econômico e institucional do Estado do Paraná, apresentado no item anterior, contribuiu para um importante avanço social, apesar de em algumas áreas persistirem situações críticas que interferem e impedem que algumas regiões sejam equiparadas ao contexto global do Estado. As regiões da Porção Central do Estado, do Vale do Ribeira e parte do Litoral Paranaense são consideradas, nesse contexto, como espacialidades socialmente críticas, mesmo

quando situadas próximas de regiões altamente desenvolvidas, mas que não impactam o seu desenvolvimento de maneira linear (IPARDES, 2017).

No que concerne às questões sociais mais críticas, observou-se no estudo do IPARDES que entre os anos 2003 a 2015 houve significativa melhora nos índices dos indicadores analisados, exceto na questão do déficit habitacional. Considerando alguns indicadores que estão relacionados aos objetivos específicos do USF, objeto desta Tese, destaca-se que nas espacialidades citadas no parágrafo anterior essa evolução não se configurou de maneira efetiva.

Na perspectiva de oferecer uma visão dos aspectos que propiciaram evolução em alguns municípios, o Quadro 2 apresenta a relação de municípios que apresentaram modificações no número de indicadores considerados críticos no período analisado, sendo que alguns reduziram e outros ampliaram o número de indicadores críticos. Saliente-se, porém, que além das alterações quantitativas desses indicadores houve mudanças na natureza desses indicadores, ao qual em algumas regiões determinou uma relativa melhoria na qualidade de vida de seus cidadãos (IPARDES, 2017).

Quadro 2 – Relação de municípios e número de indicadores considerados críticos no período 2003 – 2015

ESPACIALIDADE	MUNICÍPIO	2003	2015
PORÇÃO CENTRAL DO ESTADO	Turvo	8	1
	<b>Municípios que reduziram os indicadores críticos no período</b>		
	Goioxim*	11	6
	São João do Triunfo	8	3
	Rio Bonito do Iguaçu*	10	6
	Altamira do Paraná*	10	6
	Ariranha do Ivaí	5	1
	Cruzmaltina	7	3
	Guamiranga	6	3
	Santa Maria do Oeste*	9	6
	Porto Barreiro	5	2
	<b>Municípios que ampliaram os indicadores críticos no período</b>		

	Espigão Alto do Iguaçu	4	9
	Reserva do Iguaçu	2	7
	Corumbataí do Sul	4	9
	Coronel Domingos Soares	6	10
	Fernandes Pinheiro	3	7
	Arapuã	2	6
	Sulina	0	3
	Imbaú	4	7
	Diamante do Sul**	7	7
	Campina do Simão	6	8
	Cândido de Abreu	7	9
	Candói	6	8
	Cantagalo	5	7
	<b>VALE DO RIBEIRA</b>	<b>Municípios que reduziram os indicadores críticos no período</b>	
Guaraqueçaba		6	4
<b>Municípios que ampliaram os indicadores críticos no período</b>			
Adrianópolis		5	6
Doutor Ulysses		11	12
Tunas do Paraná		6	10
Cerro Azul**		8	8
Bocaiuva do Sul**		2	2

Fonte: IPARDES (2017)

\*Apesar do decréscimo de indicadores críticos, continuam como municípios críticos do Estado.

\*\*Apesar de não apresentar alterações quantitativas, houve mudanças nos indicadores representados.

Os 16 indicadores sociais analisados no estudo do IPARDES (2017) estão especificamente relacionados às áreas da educação, saúde, habitação e infraestrutura habitacional urbana. No quadro 3 os indicadores estão relacionados conforme sua área e situação no período analisado.

Quadro 3 – Mecanismos de governança

INDICADOR
Taxa de Mortalidade Infantil
Óbitos 0-5 por causas evitáveis
Esperança de vida ao nascer
Índice de Idosos
Renda <i>per capita</i>
Índice de Gini
Proporção de pobres
Número absoluto de pobres
IDH-M
Déficit habitacional*
População em domicílios com densidade >2 pessoas por domicílio
Domicílios sem esgotamento sanitário
Taxa bruta de frequência escolar (7-22anos)
Taxa de analfabetismo (população de 10 anos)
Anos de estudo do responsável pelo domicílio (sem instrução e ensino fundamental)
Anos de estudo do responsável pelo domicílio (ensino médio e ensino superior)

Fonte: IPARDES (2017)

Segundo o IPARDES (2017), é fundamental esclarecer que as alterações quantitativas ocorridas nos indicadores críticos não representam sempre os mesmos indicadores, em virtude de mudanças apresentadas pelos municípios em cada época analisada. No relatório, o IPARDES chama a atenção para o elevado número de situações críticas nessas espacialidades.

O IPARDES (2017) destaca, ainda, que esses problemas apontam a grave situação estrutural que revela questões de ordem educacional, saúde, renda e moradia como aspectos importantes a serem observados na elaboração e implementação de políticas para o desenvolvimento do Estado do Paraná.

Por conseguinte, a análise do USF se apresenta como uma necessidade primordial quando se consideram os aspectos intrínsecos de sua atividade e, como apontam os diversos especialistas em análises de políticas públicas, se bem elaborada e direcionada, amplia a possibilidade de atender e contribuir para o

desenvolvimento regional e, conseqüentemente, a redução das desigualdades e pobreza no Estado (SOUZA, 2003; SECCHI, 2010; RUA, 2013).

### **2.2.3 As diferenças regionais do Paraná**

Os primeiros resultados dos estudos do IPARDES (2005) são apresentados como um processo investigativo sobre as relações da dimensão regional com o processo de desenvolvimento. De acordo com o IPARDES (2005), a diversidade regional existente no Paraná denota a complexidade em se realizarem recortes espaciais que expressem essas realidades. O estudo revela que as diferenças existentes entre a realidade dos municípios e as condições do contexto estadual demonstram claramente que no seu conjunto regional existem “Vários Paraná”.

Em relação às temáticas abordadas no relatório do IPARDES, é importante destacar que na questão regional o estudo discutiu as origens, a lógica e o possível contraponto das políticas estatais aos desequilíbrios entre as diversas porções regionais. Após uma extensa revisão sobre os aspectos econômicos pelos quais o Paraná atravessou nesse período, o estudo apresentou uma radiografia das questões sociais em função da análise sobre a possibilidade de o Paraná transformar essa riqueza em pujança em bem-estar social (IPARDES, 2005).

Observa-se também que o retorno social de todo o desenvolvimento econômico do Estado do Paraná se mostrou limitado quando se observam os índices de indicadores importantes, como a renda *per capita* e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Comparativamente a outros estados, o Paraná figura como 6º colocado, apesar de estar acima da média brasileira na questão renda *per capita*, conforme evidenciado tabela 2.

Tabela 2 – Dados comparativos da renda *per capita* de estados brasileiros

ESTADOS	RENDA DOMICILIAR PER CAPITA (R\$)	
	2014	2018
<b>BRASIL</b>	1.052	1.373
<b>Distrito Federal</b>	2.055	2.460
<b>São Paulo</b>	1.432	1.898
<b>Rio de Janeiro</b>	1.193	1.689
<b>Rio Grande do Sul</b>	1.318	1.705
<b>Santa Catarina</b>	1.245	1.660
<b>Paraná</b>	1.210	1.607
<b>Mato Grosso do Sul</b>	1.053	1.439
<b>Mato Grosso</b>	1032	1.386
<b>Goiás</b>	1.031	1.323
<b>Minas Gerais</b>	1.049	1.322

Fonte: IBGE (2019)

Em relação ao IDHM, observou-se que os índices relativos à educação, renda e longevidade, mantiveram o Paraná na 5ª posição comparativamente aos outros estados brasileiros. Apesar de apresentar um resultado 4% acima da média brasileira no IDHM geral, o Paraná fica atrás do Distrito Federal e dos estados de Santa Catarina e São Paulo, segundo demonstrado na tabela 3.

Tabela 3 – Dados comparativos IDHM estados brasileiros.

POSIÇÃO	UNIDADE FEDERATIVA	2010*				2017**			
		IDH	E	R	L	IDH	E	R	L
<b>1</b>	<b>Distrito Federal</b>	0,82	0,74	0,86	0,87	0,85	0,8	0,86	0,89
<b>2</b>	<b>São Paulo</b>	0,78	0,72	0,79	0,85	0,83	0,83	0,8	0,85
<b>3</b>	<b>Santa Catarina</b>	0,77	0,7	0,77	0,86	0,81	0,78	0,78	0,87
<b>4</b>	<b>Rio de Janeiro</b>	0,76	0,68	0,78	0,84	0,8	0,76	0,77	0,86
<b>5</b>	<b>Paraná</b>	0,75	0,67	0,76	0,83	0,79	0,76	0,77	0,84
<b>6</b>	<b>Rio Grande do Sul</b>	0,75	0,64	0,77	0,84	0,79	0,73	0,79	0,85
<b>7</b>	<b>Minas Gerais</b>	0,73	0,64	0,73	0,84	0,79	0,75	0,74	0,88
<b>8</b>	<b>Mato Grosso</b>	0,73	0,64	0,73	0,82	0,77	0,76	0,74	0,83
<b>9</b>	<b>Espírito Santo</b>	0,74	0,65	0,74	0,84	0,77	0,73	0,74	0,85
<b>10</b>	<b>Goiás</b>	0,74	0,65	0,74	0,83	0,77	0,74	0,75	0,82

\* <http://www.pnud.org.br/arquivos/ranking-idhm-2010-uf.pdf>

\*\* [http://atlasbrasil.org.br/2013/data/rawData/Radar%20IDHM%20PNADC\\_2019\\_Book.pdf](http://atlasbrasil.org.br/2013/data/rawData/Radar%20IDHM%20PNADC_2019_Book.pdf)

É importante destacar no relatório as referências que o IPARDES (2017) faz à estrutura de ensino superior existente no Paraná, pois nela reside todo o aparato educacional, científico e tecnológico em condições de influenciar e promover mudanças significativas na realidade socioeconômica existente no Estado.

Na análise de curto prazo, a pesquisa de Raiher et al. (2016) identificou o impacto imediato na estrutura produtiva do Paraná. O financiamento da educação pública induz a produção, emprego e renda, que promove o crescimento econômico. Conforme concluíram os autores, as compras de materiais, serviços contratados, além da própria renda dos servidores, representam injeção de dinheiro no mercado local e regional.

Além disso, quando comparada a outros setores da economia, a educação pública foi localizada como um setor chave para o salário médio ao multiplicador de produção e à geração de postos de trabalho. No setor industrial, os dados apoiaram a afirmativa de que, quanto maior o investimento realizado nas universidades estaduais, maior tende a ser a especialização produtiva das indústrias localizadas nessas cidades e regiões.

Outro impacto das universidades na economia das cidades, de acordo com Raiher et al. (2016), são os gastos dos estudantes, como bolsistas de residência médica e multiprofissional, de cursos de graduação e de pós-graduação, os quais investem em aluguéis de apartamentos e quitinetes, compras em mercados, além de gastos com alimentação e outros serviços.

O relatório apresenta a estrutura composta por sete universidades estaduais consolidadas, distribuídas por 38 cidades com sedes presenciais, mas que espalham sua abrangência por quase todo o Estado, devido à implantação do ensino à distância (EAD), que amplia essa presença em mais de 60 polos de EAD. O Estado conta ainda com a estrutura de cinco universidades federais e aproximadamente 200 instituições de ensino superior particulares.

Na discussão dos “Vários Paranás”, o IPARDES desenvolve estudos contínuos, buscando proporcionar uma profusão de dados que permitam aferir o processo de desenvolvimento regional e, dessa forma, construir indicadores consistentes, objetivando direcionar as políticas de forma ordenada e de cunho relevante para que produzam resultados impactantes na redução das desigualdades sociais em cada região.

Lipietz (1988, apud IPARDES, 2005, p. 166) diz que:

O desenvolvimento desigual é fruto da articulação entre o modo de produção capitalista (dominante) e os diferentes modos de produção locais (dominados), que num processo único, por meio da divisão internacional e/ou inter-regional do trabalho, resultam na produção de espaços ou regiões dominantes e dominados. Espaços (ou regiões) que se distinguem pelo forte meio tecnológico e ligações com o mundo dos negócios e da informação, densidade de força de trabalho qualificada e tradição industrial, ou simplesmente pela presença de reserva de força de trabalho não qualificada e valor de produção muito baixo.

Não se podem desconsiderar, nesse conjunto de situações, as influências políticas que, naturalmente, são os agentes construtores das condições necessárias ao processo de desenvolvimento das ações do Estado, interferindo, muitas vezes, nas relações entre dominantes e dominados e produzindo mudanças relevantes na ordem existente. Segundo o IPARDES (2005, p. 166) “classes dominantes, na defesa de seus particulares interesses, ‘fecham’ uma região a relações mais horizontalizadas (que implicam pactos e redistribuições), garantindo a preservação de sua condição de elite local”.

Ao analisar indicadores que permitissem a compreensão da dinâmica socioeconômica do Paraná, surgem diferenças relevantes entre os municípios. Observa-se que alguns deles são caracterizados por uma alta concentração de atividades diversificadas e com amplas possibilidades de geração de riquezas. Já em outros municípios foi notada extrema carência, dependência e pobreza. Contudo, saliente-se que essas situações de carência e pobreza, não são raras de encontrar nos conjuntos de municípios mais desenvolvidos, apesar de toda sua pujança (IPARDES, 2005).

No aspecto social importa destacar a análise dos espaços socialmente críticos, considerando os diversos indicadores selecionados para aferir sua dimensão e identificação, que para o objetivo desta pesquisa se mostram primordiais. O objetivo do IPARDES foi identificar espaços em que os indicadores sociais apontam para níveis mais elevados de carência e privação.

Na perspectiva de indicar as situações de maior privação social, carência ou precariedade, foram selecionados ao estudo do IPARDES os seguintes indicadores:

- a) saúde – coeficiente de mortalidade infantil;
- b) óbitos de crianças de 0 a 5 por causa evitáveis sobre o total de óbitos dessa faixa etária (doenças infecciosas e parasitárias, doenças do aparelho respiratório, outras afecções), e esperança de vida ao nascer;

- c) demografia – índice de envelhecimento ou índice de idosos;
- d) educação – taxa bruta de frequência escolar;
- e) renda – rendimento do responsável pelo domicílio, particularizando as proporções de chefes com menos de 1 salário mínimo e sem rendimento;
- f) taxa de pobreza – proporção de famílias com renda mensal *per capita* até  $\frac{1}{2}$  salário mínimo sobre o total de famílias residentes;
- g) indicador síntese com comparabilidade nacional – IDH;
- h) moradia – déficit habitacional (domicílios improvisados, coabitação familiar, coabitação disfarçada (cômodos cedidos ou alugados); e Adensamento excessivo – proporção de domicílios deficientes no acesso a abastecimento de água da rede, iluminação elétrica, instalação sanitária e coleta de lixo urbano;
- i) anos de estudo do responsável pelo domicílio, particularizando as proporções de chefes com até três anos e sem instrução e dos com 11 anos e mais de instrução, e taxa de analfabetismo da população de 10 anos de idade ou mais.

Dos 399 municípios paranaenses analisados, 225 ou 56,4% deles apresentaram incidência entre os 10% mais críticos em, no mínimo, dois indicadores considerados. Dez municípios se colocaram entre aqueles com mais de metade dos indicadores nas posições mais críticas; 44 entre aqueles com mais de 1/3 e menos de 2/3 dos indicadores nessa condição; 71 com 2 ou 3 indicadores posicionados entre os mais críticos; e 100 com apenas 1 indicador.

Destacam-se nesse contexto alguns municípios considerados mais críticos, conforme explicitado no relatório:

Os municípios que apareceram mais vezes entre os 10% mais críticos foram Doutor Ulysses e Laranjal, com dez incidências entre os 16 indicadores analisados. Com nove incidências, Cerro Azul, Cândido de Abreu, Santa Maria do Oeste e Mato Rico; e com oito incidências, correspondendo à metade do número de indicadores, Reserva, Rio Bonito do Iguçu, Diamante do Sul e Godoy Moreira.

Doutor Ulysses e Cerro Azul inserem-se numa faixa demarcada como Vale do Ribeira, em sua porção paranaense, histórica no que concerne a isolamento, pobreza e dependência. Nessa faixa, que se estende em direção ao aglomerado metropolitano, encontram-se outros municípios com elevada incidência entre os mais críticos. Os demais fazem parte de uma mancha contínua que se alonga no sentido Norte Pioneiro/Centro-Sul, aproximando-se e contornando a porção sul de Cascavel, reunindo ainda um grande número de municípios com no mínimo uma ocorrência entre os 10% mais críticos (IPARDES, 2005, p. 176).

O IPARDES (2005) faz em seu estudo um alerta sobre o fato de que nem sempre carência e privação são indicadores suficientes para que se expresse a situação de precariedade no Estado. Isso está diretamente relacionado ao fato de que, em municípios dinâmicos e com altas taxas de desenvolvimento econômico, também existem volumes de pessoas pobres, desatendidas e domicílios carentes.

Essa realidade se expressa em virtude desses municípios não oferecerem ocupação compatível com a população economicamente ativa (PEA) existente. Importa salientar que municípios com Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M)<sup>3</sup> superiores ao do Estado também apresentam volumes elevados de pessoas e domicílios em estado crítico (IPARDES, 2005, p. 182).

No conjunto de espacialidades apresentadas no relatório, duas porções contínuas se destacam por apresentarem maior criticidade proporcional, inerente ao fato de se avizinharem em espaços economicamente relevantes: a porção do Vale do Ribeira que faz parte do limite institucional da RMC e uma faixa mais alongada na porção central do Estado, que tem proximidade com municípios pertencentes ao espaço economicamente relevante do Centro-Oriental de Guarapuava e Cascavel, denotando, dessa maneira, que riqueza e pobreza convivem no mesmo espaço, consolidando a afirmação de que “a produção da riqueza se faz gerando desigualdades, excluindo municípios, bairros e segmentos de população” (IPARDES, 2005, p. 182).

Para um entendimento e visualização mais adequada das diferenças regionais existentes no Paraná, de forma que se possa verificar as mudanças temporais em função das diversas ocorrências, econômicas, políticas e sociais, o IPARDES (2005) descreve o conjunto da dinâmica das espacialidades e suas regiões componentes.

---

<sup>3</sup> O PNUD Brasil, o IPEA e a Fundação João Pinheiro adaptaram o IDH Global para o Brasil no sentido de expressar de forma mais adequada e realista a situação do desenvolvimento humano no País. O IDHM inclui em sua estrutura os três componentes fundamentais: IDHM Educação, IDHM Renda e IDHM Longevidade. Possui mais de 200 indicadores socioeconômicos que permitem a compreensão das dinâmicas voltadas ao desenvolvimento municipal.

Quadro 4 – Conjunto da dinâmica das espacialidades e regiões componentes

ESPACIALIDADES	REGIÕES COMPONENTES
<p><b>De máxima relevância, concentração e densidade</b></p>	<p>Considerado como 1º espaço relevante, é formado pela aglomeração metropolitana de Curitiba, entorno de Ponta Grossa e Paranaguá. Também é o espaço receptor e difusor de decisões, inovações, mensagens e capitais internacionais e outros, sendo o principal interlocutor entre o Estado do Paraná e a esfera nacional e internacional.</p>
<p><b>De elevada relevância, concentração e densidade</b></p>	<p>Aglomerações de Londrina e Maringá consideradas como 2º espaço relevante. Regiões com atividade produtiva mais importante do Estado no passado, porém, com limitado volume de produção de riquezas e ativos institucionais, quando comparada ao 1º espaço. A maior contribuição econômica ainda é restrita à produção agropecuária, mas tendendo à uma industrialização e desenvolvimento de novas tecnologias, em função da concentração de instituições educacionais de alto desempenho e importância no cenário nacional.</p> <p>Porção Oeste – Cascavel como ponto de vértice para Foz do Iguaçu e Marechal Cândido Rondon, considerados como 3º espaço relevante, tendo como principal atividade econômica a produção agroindustrial e de serviços. Pela posição geográfica, Foz do Iguaçu representa um importante canal de relações internacionais com países do MERCOSUL, propiciando a geração de riquezas e estreitamento dos vínculos internacionais.</p>

<p><b>De média relevância, concentração e densidade</b></p>	<p>Espaço centralizado do Centro-Oriental que, por sua atividade papelreira, mantém estreitos vínculos nacionais e internacionais. Por sua forte especialização e natureza da atividade, não tem potencial de geração de empregos, renda e consumo. Com isso, reduz-se a possibilidade de criação de novas áreas de comércio, redundando em relações verticais e mínimas possibilidades de sinergias regionais. Região socialmente crítica.</p> <p>Porção Noroeste em que estão Umuarama, Paranavaí e Cianorte e municípios circundantes. Pouca relevância no contexto industrial, porém, com forte posição de modernização na produção agropecuária. Região com forte tendência expulsória da população pelo fato de suas atividades não absorverem a força de trabalho existente.</p> <p>Porção Sudoeste, região historicamente marcada como porta de entrada para atividades oriundas dos Estados do Sul. Manutenção de trabalho na produção e transformação agropecuária, com possibilidades de integração nacional e interacional a partir da produção de vinhos e embutidos. Baixo nível de industrialização pelo fraco potencial de atratividade de novas indústrias.</p> <p>Guarapuava, Irati e Campo Mourão constituem um espaço representado por atividades voltadas à agricultura, pecuária e extrativismo, sendo, portanto, considerados de baixo potencial gerador de empregos e renda. Funcionam como receptáculos da produção de seu entorno, não permitindo uma expansão da estrutura econômica horizontalizada. Por concentrarem a prestação de serviços como sua base econômica, o seu entorno é de extrema pobreza, não conseguindo gerar vínculos de desdobramentos regionais.</p>
<p><b>Mínima relevância, concentração e densidade</b></p>	<p>Fronteira com o Estado de Santa Catarina, permeada por pequenas aglomerações ou ocupações contínuas entre centros urbanos dos dois estados. Pautada no extrativismo, representa um vetor de entrada de produtos do estado de Santa Catarina e reflexo dos efeitos econômicos da região metropolitana, facilitada pela malha viária.</p> <p>Norte Pioneiro que detém os últimos resquícios de uma época de ouro da produção cafeeira, mas extremamente vinculado à economia do Estado de São Paulo.</p>
<p><b>Socialmente críticas, sem relevância, concentração ou densidade</b></p>	<p>Representada pela porção Central do Estado, de um lado o Vale do Ribeira/Guaraqueçaba e de outro, fronteira noroeste com o Estado do Mato Grosso do Sul. Economicamente não estão dissociados das regiões mais relevantes, estando nos seus limites e permeando-os de forma a ser considerados como periferia. São regiões fortemente suscetíveis a bloqueios políticos, sem possibilidades de crescimento industrial ou de economia de serviços. Essas espacialidades representam um fato estrutural próprio da dinâmica seletiva da expansão do capital.</p>

Fonte: IPARDES (2005)

A partir dos estudos realizados pelo IPARDES em 2005, o Governo do Paraná definiu uma agenda de políticas públicas no sentido de promover o desenvolvimento regional e local, de forma que consiga consolidar-se como um estado dinâmico e integrado ao contexto nacional e internacional economicamente.

A Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior – SETI tem como eixo de trabalho a elaboração de um programa que atenda às necessidades demandadas pelas regiões, naquilo que se relacionam às suas atividades, quais sejam, a educação, a ciência, a tecnologia e diretamente relacionada às universidades e à extensão universitária.

Há que se observar nessa questão que os esforços empreendidos pelo USF estão diretamente relacionados às condições sociais existentes nos municípios integrantes das duas espacialidades mais comprometidas, Porção Central e Vale do Ribeira.

Na proposição do USF, segundo depoimento de seus proponentes, configura-se como propósito e objetivo fundamental a disseminação do conhecimento, caracterizando-se como parte de uma política pública para o desenvolvimento socioeconômico, no intuito da redução de desigualdades regionais. Para embasar as análises do programa, no próximo capítulo far-se-á uma abordagem em relação ao desenvolvimento de políticas públicas.

### 3 POLÍTICAS PÚBLICAS

Neste capítulo serão abordados alguns elementos do conceito de Políticas Públicas, a delimitação de sua abrangência em termos de esfera de poder político, em nível federal, estadual e municipal, assim como os objetos de seu enfrentamento como, por exemplo, política social, de saúde, de educação, entre outras. Nesse sentido, serão explicitados os aspectos que estruturam uma política pública, a responsabilidade do Estado e da sociedade na sua elaboração e implementação.

#### 3.1 CONCEITOS E FINALIDADES

As políticas públicas adquiriram autonomia e status científico a partir de meados do século XX na Europa e Estados Unidos. O campo da política pública nasce nos EUA como área de conhecimento e disciplina acadêmica, diferentemente da Europa, que ainda concentrava seus estudos na análise do Estado e suas instituições e não na produção dos governos. Acrescenta Souza (2003) que a Europa mantém seus estudos da área de política pública com base nas teorias explicativas sobre o Estado e sobre o papel de uma das mais importantes instituições do Estado, ou seja, o governo, produtor por excelência de políticas públicas.

Já nos EUA, o estudo continua basicamente na ação dos governos numa visão mais institucional, deixando de lado as bases teóricas sobre o papel do Estado nesse panorama (SOUZA, 2003; DIAS, MATOS, 2012). Frey (2000) destaca que, no Brasil, estudos sobre políticas públicas foram realizados de forma esporádica e com ênfase ou à análise das estruturas e instituições ou à caracterização dos processos de negociação das políticas setoriais específicas.

Souza (2002, p. 3) destaca quatro grandes "pais" fundadores dessa área: (1) Laswell (1936), que introduziu a expressão *policy analysis* (análise de política pública); (2) Simon (1957), que introduziu o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*); (3) Lindblom (1959), que questionou a ênfase no racionalismo de Laswell e Simon propondo incorporar outras variáveis à formulação e análise de políticas públicas; e (4) Easton (1965), que contribuiu para a área

quando a definiu como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente.

Na mesma linha de análise, Pimenta de Faria (2003, p. 21) destaca que, em seus primórdios, a ciência política considerava as políticas públicas quase exclusivamente como *outputs* (produtos) do sistema político, o que justificava o fato de a atenção dos investigadores ter se concentrado inicialmente nos *inputs*, (representadas pelas demandas). Nesse caso, a ênfase dos estudos recaía, como em larga medida ainda hoje, nos processos de formação das políticas públicas, refletindo o status privilegiado que os processos decisórios sempre desfrutaram junto aos profissionais da área.

Nos estudos de Celina Souza (2003) ao salientar que não existe uma melhor definição para o termo política pública, apresenta algumas considerações de autores importantes como:

Mead (1995) que a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas; Lynn (1980) a define como um conjunto específico de ações do governo que irão produzir efeitos específicos; Peters (1986) na mesma linha diz que, política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos; e Dye (1984) busca sintetizar toda essa gama de conceitos a respeito de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer” (SOUZA, 2003, p. 12).

Pode-se afirmar que políticas públicas emergem de um contexto social, no qual se configura um processo de disputa de poder entre os grupos econômicos e políticos, classes sociais e outros componentes que pertencem ao núcleo da sociedade civil. Ela determina as decisões tomadas na política de um governo, que promove as intervenções necessárias na realidade social e econômica, realocando ou redirecionando os investimentos em prol de uma maior eficiência, no âmbito social e produtivo da sociedade.

Queiroz (2007) salienta que, o termo “política pública” tem sido utilizado de diferentes formas, e uma definição que lhe dá uma maior abrangência é “a de uma decisão ou um grupo de decisões, buscando definir e orientar as diretrizes para uma ação mais eficiente e efetiva na resolução de problemas ou demandas advindas da sociedade” (QUEIROZ, 2007, p. 69).

Secchi (2010, apud Rua, 2013) argumenta que a essência das políticas públicas é o problema público. O problema público é usualmente definido como a

distância entre o *status quo* e uma situação ideal possível para a realidade pública. Considerando a questão semântica do termo, pode-se considerar que as políticas públicas deveriam ser apenas aquelas desenvolvidas pelo setor ou agência pública.

No entanto, como afirma Rua (2013), o que determina se a política é pública ou não é a sua intenção de resolver problemas “públicos”, independentemente do nível decisório da sua elaboração, ser um ente com personalidade jurídica estatal ou não. Nessa perspectiva, como as políticas públicas são dirigidas à sociedade, ampliam-se os estudos em nível mundial sobre os caminhos da ação estatal – o Estado em ação – e sobre a maneira de atuação do Estado, que se traduz no ato de “fazer” políticas públicas (VIANA, 1996).

Para Rua (2013), o conceito de políticas públicas é impreciso e admite muitas definições, bem como muitas polêmicas e contradições. Para ilustrar essa afirmação, a autora se utiliza de comentário de Celina Souza, que destaca a imprecisão do termo “políticas públicas” como referência a diferentes objetos, tais como: um campo de atividade governamental; uma situação social desejada; uma proposta de ação específica; uma nota quanto ao tratamento de determinado problema; ou mesmo um conjunto de objetivos e programas que o governo possui em um campo de ação, como a política de combate à pobreza.

Rua (2013, p. 5) enuncia como descritores de Política Pública:

- a) Um curso de ação escolhido para lidar com um problema ou questão de interesse comum.
- b) Um conjunto de decisões inter-relacionadas referentes à seleção de objetivos e dos meios para atingi-los.
- c) Um conjunto de decisões adotado é posto em prática mediante processos selecionados que definem os recursos necessários, sua distribuição e gestão;
- d) Estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório.
- e) O conjunto das atividades de um governo, diretamente realizadas por agentes públicos ou por agentes da sociedade, e que influenciam a vida dos cidadãos.
- f) Um curso de ação produzido por um governo (Executivo, Legislativo ou Judiciário) que satisfaz uma necessidade e que se expressa na forma de objetivos estruturados em um conjunto de diretrizes, de caráter imperativo, aceitos pela coletividade.

Nos enunciados g) e h) a autora, citando reflexões de Saravia (2006), destaca a inclusão de aspectos diferenciais do impacto da política pública e seu caráter público, com transferência de foco para a natureza de intervenção na realidade:

- g) Fluxo de decisões públicas, orientado para manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade.
- h) Sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos ou estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos (SARAVIA, 2006 apud RUA, 2013, p. 5-6).

Alinhada às proposições de Rua (2013), Capella (2016) enfatiza que, dentre as várias definições encontradas é possível perceber a presença de alguns elementos que são frequentes, tais como: o foco em aspectos estruturais ou procedimentais, os quais no processo envolvem identificar: a) problemas existentes; b) estabelecimento de objetivos para sua solução; c) forma de atuação; d) a definição de um curso de ação específico; e e) a consequente implementação da decisão escolhida.

Capella (2016) acrescenta, também, que outro aspecto frequente nas definições é a importância do processo decisório do processo político, das definições de prioridade, do próprio governo ou ainda, a análise das redes, interações e competições entre os atores no sistema político, envolvendo partidos, atores formais e atores informais.

É necessário destacar a relação que as políticas públicas detêm com as questões políticas e econômicas, assim como a complexidade de identificação dos limites desse relacionamento, de forma que não se sobreponham interesses pessoais e particulares no seu desenvolvimento e execução. Observa-se que algumas políticas públicas, sejam de esfera municipal, estadual ou federal, sofrem solução de continuidade quando há mudança de gestão, em função do vínculo com seus criadores, entre outros fatores. Para Höfling (2001), políticas públicas no seu processo de definição refletem essencialmente os conflitos de interesse e os arranjos feitos nas esferas do poder, ao qual perpassam as esferas do Estado e da sociedade como um todo.

Segundo Secchi (2016, p. 1), “uma boa decisão pública é aquela embasada em informações e análises confiáveis, pautada em princípios e valores socialmente aceitos e que traz os efeitos desejados para a melhoria do bem-estar coletivo”. Já Giddens (2005) afirmava que as “políticas práticas que não são baseadas numa consciência bem informada dos modos de vida das pessoas afetadas por ela, têm pouca chance de sucesso”.

O poder público tem como função o desenvolvimento de políticas orientadas para o desenvolvimento, estabelecidas com o propósito de nortear as suas ações, estabelecer regras e procedimentos nas relações com a sociedade e promover as mediações entre os diversos atores da sociedade e do Estado, especialmente naquelas em que está envolvido o uso de recursos públicos. O objetivo fundamental das políticas públicas é assegurar aos cidadãos a possibilidade de, a partir das ações do Estado, obter condições de suplantar as desigualdades e possibilitar que acessem seus direitos de saúde, educação, moradia e, principalmente, o resgate de sua cidadania (FREY, 2000; SOUZA, 2006; RUA, 2013; SECCHI, 2016).

Diversos autores salientam que Política Pública é uma área de conhecimento que está contida na Ciência Política. Em virtude dessa consideração, não se pode dissociar a ação de fazer política da construção de políticas públicas afirmativas em benefício da sociedade. Isso se dá em virtude da ideia que a razão essencial da política pública é uma questão social, fundada na percepção da obrigatoriedade, por parte do Estado, em garantir os direitos fundamentais do cidadão, representados no tripé educação, saúde e segurança, visto que os problemas mais comuns, especificamente no Brasil, estão vinculados a essas áreas.

Importa salientar o caráter redistributivo inerente às políticas públicas que, nas sociedades contemporâneas, representa uma das suas características mais importantes, considerando o aspecto que, na sua formulação, tem como propósito oferecer condições e oportunidades iguais para indivíduos em situação social desigual. Nesse sentido, é relevante resgatar o conceito de Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998, p. 79) ao afirmar:

Que a igualdade de oportunidades é a aplicação da regra da justiça em situações nas quais dois indivíduos estão em disputa por um mesmo objetivo, tendo, porém, como condição fundamental, que esses indivíduos possuam recursos semelhantes no que se refere ao objeto em disputa.

Nesse contexto de diversos conceitos para uma mesma ação, ou seja, ação do Estado com o objetivo de solucionar, minimizar ou atender de forma satisfatória as demandas emitidas pela sociedade, emergiram diferentes modelos ou tipologias de modo a facilitar o entendimento sobre as ações que impactam diretamente a vida dos cidadãos, naquilo que o governo faz ou deixa de fazer e como o faz.

### 3.2 TIPOLOGIAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Uma das formas mais claras para entender a ação do governo em relação à elaboração e implementação de uma política pública é a identificação do tipo e natureza dessa política, considerando que existem no universo dessas políticas várias tipologias ou naturezas de política pública. As tipologias permitem classificar ou configurar cada uma delas em um contexto específico de ação. Dias e Matos (2012, p. 40) apresentam os seguintes tipos de políticas públicas:

- a) Política social: saúde, educação, habitação, previdência social;
- b) Política macroeconômica: fiscal, monetária, cambial, industrial;
- c) Política administrativa: democracia, descentralização, participação social;
- d) Política específica ou setorial: meio ambiente, cultura, agrária, direitos humanos, etc.

Rua (2013, p. 47), em um esforço de esclarecer as diferentes tipologias de políticas públicas, considerando a possibilidade de classificação dessas políticas com base em diferentes combinações de variáveis, utilizou a definição do conceito criado por Lowi, que tem como base a estrutura da abordagem das arenas políticas, apresentando os seguintes tipos, conforme Quadro 5.

Quadro 5 – Tipologias de políticas públicas segundo abordagem das arenas políticas

TIPOLOGIA	OBJETO
<b>Políticas distributivas</b>	São aquelas que alocam bens ou serviços a frações específicas da sociedade (categoria de pessoas, localidades, regiões, grupos sociais, etc.) mediante recursos provenientes da coletividade como um todo <sup>4</sup> .
<b>Políticas redistributivas</b>	São aquelas que distribuem bens ou serviços a segmentos particularizados da população por intermédio de recursos oriundos de outros grupos específicos.
<b>Políticas regulatórias</b>	São aquelas que estabelecem imperativos (obrigatoriedades), interdições ou condições por meio das quais podem e devem ser realizadas determinadas atividades ou admitidos certos comportamentos.

<sup>4</sup> Em uma análise da constituição do USF e do objetivo a que este se propõe, é possível relacioná-lo à tipologia definida como uma política distributiva. No capítulo destinado a estrutura do USF será abordada essa questão.

<b>Políticas Constitutivas ou Estruturadoras</b>	São aquelas que consolidam as regras do jogo político. São as normas e os procedimentos sobre os quais devem ser formuladas ou implementadas as demais políticas públicas.
--	--

Fonte: Adaptado de Rua (2013)

Salsbury (1968, apud Rua, 2013, p. 47), buscando promover um avanço no conceito definido por Lowi, destaca a questão das relações entre as diversas modalidades de políticas e o contexto institucional em que elas se processam, agregando diferentes informações que suplementam os tipos de políticas, segundo apresenta o Quadro 6.

Quadro 6 – Tipologias de políticas públicas segundo Robert H. Salsbury

<b>TIPOLOGIA</b>	<b>OBJETO</b>
<b>Políticas distributivas</b>	São aquelas advindas de combinação de um padrão de demandas altamente fragmentado, pulverizado e com um sistema de decisão também disperso.
<b>Políticas redistributivas</b>	São aquelas que, devido ao padrão de conflito e às correlações de força estabelecidas entre os atores, exprimem demandas fortemente concentradas ou agregadas, processadas por um sistema decisório igualmente concentrado e centralizado para enfrentar as pressões dos atores em conflito.
<b>Políticas regulatórias</b>	São aquelas em que, devido à multiplicidade de interesses envolvidos, o padrão de demandas é fortemente fragmentado, porém, as decisões são produzidas por um sistema decisório intensamente concentrado.
<b>Políticas autorregulatórias</b>	São aquelas caracterizadas por demandas concentradas diante de um sistema decisório fragmentado.

Fonte: Adaptado de Rua (2013)

Dias e Matos (2012) salientam que as políticas podem ser subdivididas em focalizadas e universalistas, em virtude de seu campo de ação. As focalizadas (ou específicas) se destinam a um público ou condição específica: exemplo disso o Bolsa-Família, Programa de Alfabetização de Adultos, Assistência ao Menor etc.

Já as universalistas (com uma maior abrangência) se destinam a um público geral, sem especificações de seu direcionamento, sendo, nesse caso, políticas de

saúde, de educação e de assistência social, enquadrando-se adequadamente a análise do USF, no caso específico desta pesquisa.

Sob uma abordagem mais voltada para as características setoriais das políticas públicas, Rua (2013, p. 52) enfatiza uma tipificação que seja mais comum à linguagem cotidiana. Nesse aspecto e, considerando o setor de atividade governamental que atuam, a autora as classifica conforme Quadro 7.

Quadro 7 – Tipologias de políticas públicas de caráter governamental e característica setorial

TIPOLOGIA	OBJETO
<b>Políticas sociais</b>	São aquelas destinadas a prover o exercício de direitos sociais, como educação, seguridade social (saúde, previdência e assistência), habitação, etc.
<b>Políticas econômicas</b>	São aquelas cujo intuito é a gestão da economia interna e a promoção da inserção do país na economia externa. Ex.: política monetária, cambial, fiscal, etc.
<b>Políticas de estrutura</b>	São aquelas dedicadas a assegurar as condições para a implementação e a consecução dos objetivos das políticas econômicas e sociais. Ex.: política de transporte rodoviário, hidroviário, marítimo e aéreo.
<b>Políticas de Estado</b>	São aquelas que visam garantir o exercício da cidadania, a ordem interna, a defesa externa e as condições essenciais à soberania nacional. Ex.: política de direitos humanos, segurança pública, defesa, relações exteriores, meio ambiente, etc.

Fonte: Adaptado de Rua (2013)

É relevante destacar a referência que Rua (2013) faz em relação à nomenclatura “Políticas de Estado”, considerando que não a diferencia de “Políticas de Governo”, às quais, muitas vezes, são executadas no período de uma gestão. As “Políticas de Governo” comumente sofrem de descontinuidade em razão de posicionamentos políticos e ideológicos daqueles que ocupam o poder. Salaria a autora que se trata tão somente de arenas políticas (*policy areas*) relacionadas ao papel do Estado (RUA, 2013, p. 52).

Segundo diversos autores, como Souza (2006), Frey (2000), Dias e Matos (2012) e Rua (2013), não se pode confundir o termo política com política pública, em função de que a cada um pertence um espaço de ação diferenciado. Nas diversas

conceituações encontradas, podem-se destacar algumas que, a partir da análise política (*policy analysis*) criada por Laswel evidenciam suas diferenças.

Para Dias e Matos (2012, p. 2), o termo *politics* (política) é definido como:

Um conjunto de interações que definem múltiplas estratégias entre atores para melhorar seu rendimento e alcançar certos objetivos. Compreende a política como a construção do consenso e luta pelo poder e possui regras de jogo específicas (dinâmica partidária e eleitoral) e um estilo próprio (interesse pelo público e atributos de liderança).

Já o termo *policy* (plural *policies*) é entendido como:

Ação do governo, constituindo atividade social que se propõe a assegurar, por meio de coerção física, baseada no direito, a segurança externa e a solidariedade interna de um território específico, garantindo a ordem e providenciando ações que visam atender às necessidades da sociedade. É executado por uma autoridade legitimada que busca efetuar uma realocação dos recursos escassos da sociedade (DIAS e MATOS, 2012, p. 2).

Assim sendo, pode-se traduzir na língua portuguesa o termo *policy* como políticas públicas, ou seja, o conjunto de atividades que dizem respeito à ação do governo. Os autores ainda fazem referência de que o conceito de política deriva do adjetivo originado de *polis* (*politikós*), que significa tudo o que se refere à cidade e, conseqüentemente, o que é urbano, civil, público e até mesmo sociável e social.

Ainda na concepção de Dias e Matos (2012), é preciso a compreensão de que as esferas que são “rotuladas” como públicas são aquelas em oposição ao privado, salientando que o conceito de política pública pressupõe que há uma área ou domínio da vida que não é privada ou individual, mas que, de certa forma, corresponde a um ambiente que é comum a todos. Nesse sentido, política pública pode ser considerada como um conjunto de princípios, critérios ou linhas de ação que permitem a gestão do Estado na solução de problemas na sociedade.

Em alusão à compreensão da diferenciação entre os termos “política” e “políticas públicas”, Secchi (2012) salienta que na língua portuguesa, muitas vezes, esses termos se confundem e dificultam a percepção pela sociedade do propósito da ação. Destaca que na concepção de Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998), “*politics*” é a atividade humana ligada à obtenção e manutenção dos recursos necessários para o exercício do poder sobre o homem. E, nessa perspectiva, salienta que esse é o sentido mais presente no imaginário das pessoas que falam a língua portuguesa.

Se considerarmos a dinâmica expressa no termo, isso significa que a sociedade interpreta essa ação como sendo uma atividade ligada apenas ao uso da política partidária e limitada ao espaço de tempo de legislaturas de governo. Secchi (2012), porém, destaca que, na língua inglesa, o termo utilizado para definir política é “*policy*”, o qual tem uma dimensão mais concreta e relacionada com orientações para decisão e ação.

Já Frey (2000, p.216) destaca que a literatura sobre *policy analysis* diferencia três dimensões da política: *polity* para denominar as instituições políticas, *politics* para os processos políticos e, por fim, *policy* para os conteúdos da política:

- a) a dimensão institucional “*polity*” se refere à ordem do sistema político, delimitada pelo sistema jurídico e à estrutura institucional do sistema político-administrativo;
- b) no quadro da dimensão processual, “*politics*” se tem em vista o processo político, frequentemente de caráter conflituoso no que diz respeito à imposição de objetivos aos conteúdos e às decisões de distribuição;
- c) a dimensão material “*policy*” se refere aos conteúdos concretos, isto é, a configuração dos programas políticos aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas.

Rua (2013) evidencia as distinções conceituais feitas por Souza (2006), porém, salientando que, nesse contexto, Souza (2006) agrega uma nova dimensão, representada pelas “instituições”. Assim, ampliam-se os elementos no estudo das políticas públicas para “a própria política pública (*policy*), a política (*politics*), a sociedade política (*polity*) e as instituições onde as políticas públicas são decididas, desenhadas e implementadas” (SOUZA, 2006, p. 40).

Citando Pressman e Wildavsky como os precursores de uma nova frente de estudos de política pública, Rua (2013, p. 55) destaca a afirmação destes de que a existência de políticas públicas, expressas em diplomas legais, não garante sua execução ou, caso sejam executadas, nem sempre estariam de acordo com os objetivos de sua formulação. Isso se deve a um aspecto fundamental, que nesse caso significa que as decisões permanecem como intenções, a menos que sejam desenvolvidas as ações capazes de transformá-las em intervenção na realidade.

Os autores citados por Rua (2013, p. 55), no parágrafo anterior, foram os pioneiros no estudo da implementação, definindo como “realizar, fazer, executar,

produzir, e concluir” alguma coisa. A autora destaca ainda que o princípio da concepção do “*policy cycle*” (ciclo evolutivo das políticas públicas) se apresenta a partir de estudos e publicação da obra de Carol Weiss (1998), quando discute os aspectos da Teoria da Implementação. Mesmo não tendo discutido sua concepção, percebe-se a subjacência da *policy cycle* às proposições da *Teoria do Programa*. Rua (2013) salienta que é a partir desse momento que se estabelece na literatura os estágios culminantes no que se conhece como “*policy cycle*”.

A decisão da elaboração e implementação de uma política pública via de regra é, na visão geral da sociedade, uma responsabilidade imputada ao Estado, mas Viana (1996), em sua análise, salienta que se deve superar o conceito e que o sujeito da ação governamental são os atores governamentais e os cidadãos apenas objeto dessa ação, destacando a multipluralidade de atores no processo de elaboração de políticas públicas.

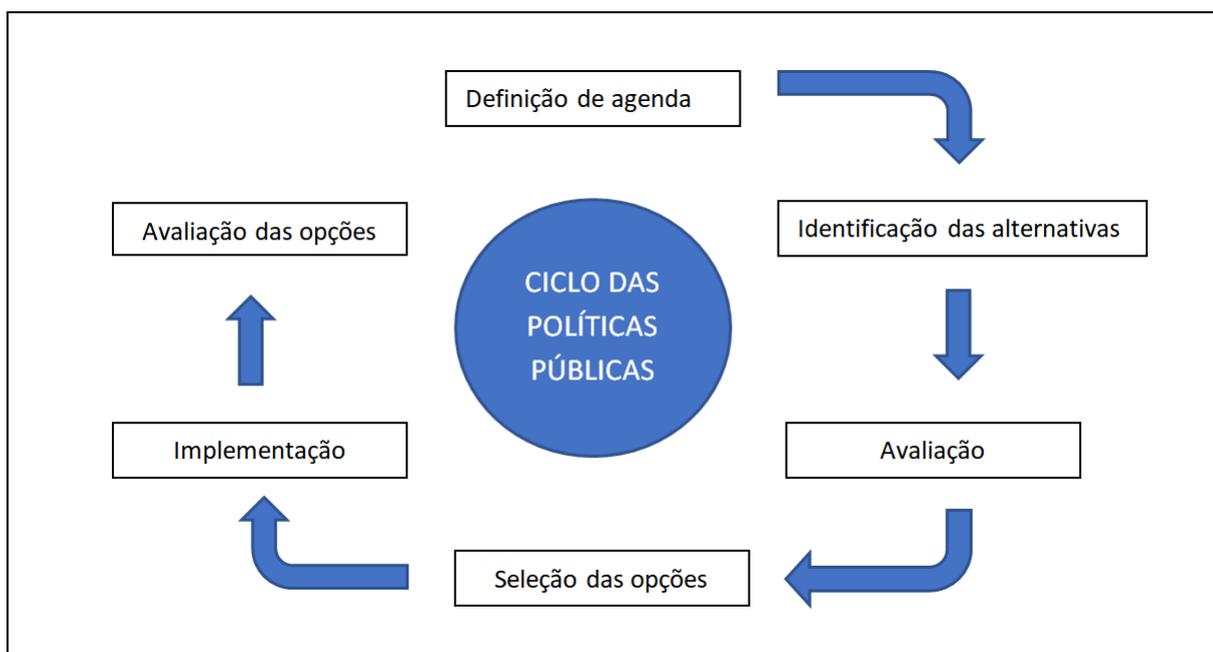
A definição das tipologias de políticas públicas serve como balizamento para que se desenhem de maneira coerente os direcionamentos que uma política deve adotar, para solução dos problemas apresentados pela sociedade. As considerações elencadas servem como suporte para o entendimento da teoria que rege o USF, permitindo defini-lo como uma política social em virtude de seu foco nas questões relacionadas à saúde, educação e cultura. Sua tipologia pode ser destacada como distributiva na perspectiva de Lowi, considerando o atendimento a setores específicos da sociedade, porém, vinculada a uma fonte de receita financiada pela sociedade em geral.

### 3.3 O PROCESSO DE ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Numa visão clássica de ação governamental, implementar políticas públicas significa estabelecer um conjunto de ações que permitam alcançar os resultados definidos na sua formulação. Nesse contexto, ela faz parte de um processo denominado “ciclo das políticas”, abordado por Mainardes (2005) em seu trabalho.

Souza (2006), por sua vez, salienta a existência de estágios para o ciclo das políticas públicas: a definição da agenda, a identificação de alternativas, a avaliação das opções, a seleção das opções, a implementação e a avaliação, demonstrada na Figura 1.

Figura 1 – Ciclo de Políticas Públicas



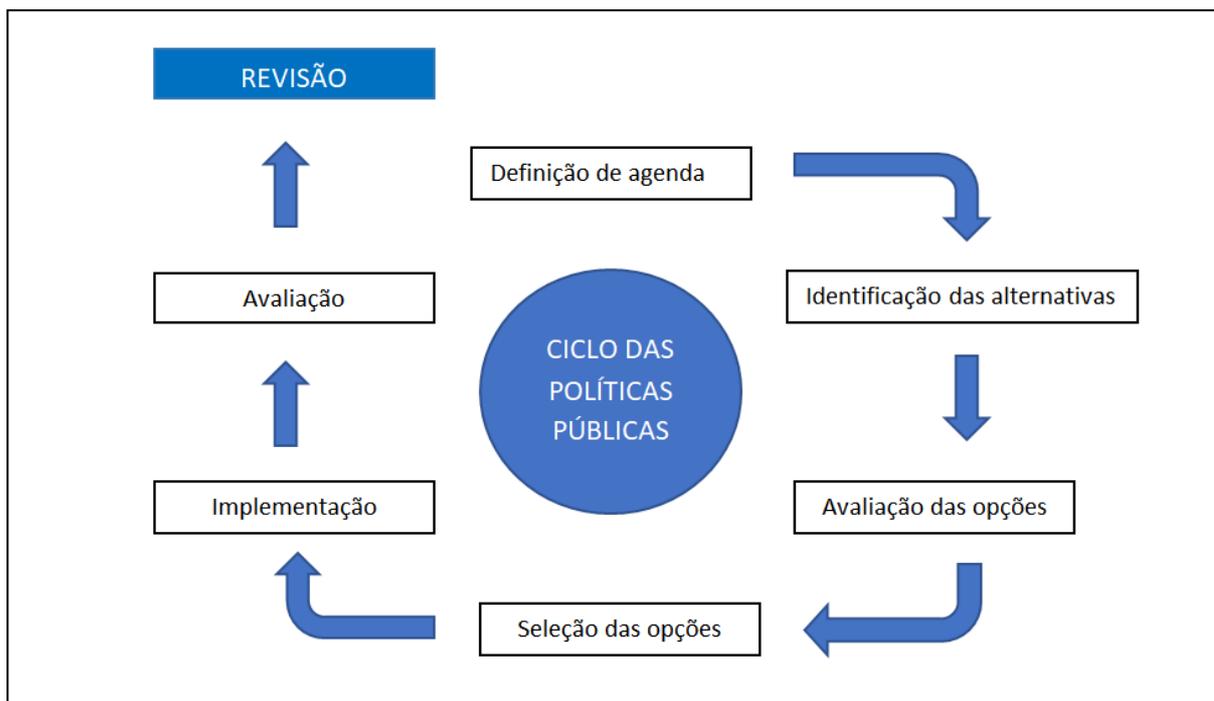
Fonte: Adaptado de Souza (2006)

As diversas abordagens teóricas a respeito do *policy cycle* (ciclo das políticas) tem como pressuposto a formação de uma agenda que permita definir a estrutura de consolidação de uma política pública. Nesse sentido, Rua (2013) aborda os diferentes posicionamentos de diversos autores acerca da formação dessa agenda.

Inicialmente, destaca a abordagem de Frey (2000) que distingue o processo em seis fases distintas, às quais permitem uma construção adequada, sendo: a percepção e a definição de problemas; a formação da agenda; a elaboração de programas e a decisão; a implementação de políticas e, finalmente, a avaliação de políticas e a eventual correção da ação.

Em uma postura mais racional, em função de que nada na sociedade é estático, mas sendo passível de sofrer alterações, Pinho (2011, apud Rua, 2013) evidencia que, por se tratar de fases, elas podem retornar ao seu ponto inicial, constituindo, dessa forma, um ciclo dinâmico e virtuoso de realizações e aprendizado. Em sua abordagem, o autor prevê que os estágios em que passam as políticas públicas são: (1) Definição da agenda; (2) Formulação; (3) Implementação; (4) Monitoramento e Avaliação; (5) Revisão, conforme mostra a Figura 2.

Figura 2 – Ciclo de Políticas Públicas (Revisão)



Fonte: Adaptado de Pinho (2011)

Saravia (2006, apud Rua, 2013) estabelece que o primeiro momento do ciclo das políticas públicas é o da construção da agenda, que expressa a incorporação de uma demanda na lista de prioridades do Poder Público. O autor sustenta que a inserção na agenda induz e justifica uma intervenção pública legítima, sob a forma de uma decisão das autoridades públicas. O segundo momento recai sobre a elaboração, que consiste em identificar e delimitar um problema atual ou potencial, levantar as possíveis alternativas para sua solução, avaliar os custos e benefícios de cada uma delas e definir as prioridades.

Vianna (1996) enfatiza uma manifestação de Hoppe, Van de Graaf e Van Dijk (1985), na qual os pesquisadores assinalam que:

O processo de formação de políticas pode ser visto como um diálogo entre intenções e ações, isto é, um processo contínuo de reflexão para dentro e ação para fora. Destacam que as fases de elaboração do projeto (ou formulação) e implementação constituem os dois momentos importantes na formação das políticas (VIANNA, 1996, p. 16).

Para subsidiar e demonstrar que o processo de elaboração e implementação de uma política pública é fundamental para que se alcance o sucesso desejado, Oliveira (2006) destaca o planejamento bem estruturado das ações a serem

executadas. Segundo o autor, “um dos motivos que leva a falhas nos resultados de políticas públicas é a dissociação que se faz entre elaboração e implementação no processo de planejamento de acordo com algumas visões da prática ou escolas de pensamento” (OLIVEIRA, 2006, p. 275).

A década de 90 contribuiu para que ocorressem avanços importantes quando se trata das questões que envolvem políticas sociais, especificamente com a ampliação dos entes federativos no processo de suas ações, especialmente no tocante aos municípios. Esses últimos passam a fazer parte do processo como atores implementadores essenciais nesse contexto, apesar de todas as dificuldades que a eles são impostas, em virtude de limitações técnicas, de orçamento ou problemas de gestão (MELLO, 2020).

Em uma abordagem sobre os aspectos que, muitas vezes, dificultam ou tornam ineficientes políticas públicas bem delineadas, segundo Oliveira (2006), a existência de uma visão popular ou populista ou, como aborda de uma maneira bem clara e racional, a atitude “politicamente correta” na atualidade, enfatiza a participação da população ou sociedade civil na implementação dos planos, como visto por Viana (1996).

Nesse contexto, os beneficiários da política têm que ajudar a monitorar o projeto, denunciar, participar de assembleias, entre outras ações que, na percepção de Oliveira (2006), acaba provocando lentidão e, muitas vezes, uma total falta de resultados na ação.

Há que se reconhecer a importância da participação da sociedade civil nas decisões que embasam a decisão de elaborar políticas, visto que os benefícios estão diretamente relacionados a ela. Mas, não se pode ignorar, contudo, que devido às diversas opiniões e interesses que são colocadas em evidência nas audiências públicas, o processo pode se tornar mais lento e moroso. Principalmente nos casos em que a política pública envolve questões sensíveis como a desigualdade social, pelo fato de envolver áreas que carecem de uma maior responsabilidade técnica por parte de seus implementadores.

Há que se considerar nesse contexto o papel relevante dos atores diretamente relacionados ao processo de implementação, comumente denominados de burocratas de nível de rua (*street-level bureaucracy*) (Bichir, 2020), pela condição de estarem numa interação direta como os beneficiários da política, mas que sofrem com as pressões de ambas as partes, de um lado o governo exigindo

impessoalidade e de outro a população que necessita um atendimento personalizado e muita atenção. Além disso, sofrem constrangimentos por recursos escassos e demandas excessivas, muitas vezes agindo de forma discricionária, o que suscita críticas, por alterarem os destinos da política durante sua implementação.

O desenvolvimento de uma política pública exige o delineamento claro dos objetivos, recursos financeiros, envolvimento e comprometimento efetivo dos atores responsáveis por sua elaboração e implementação, além de avaliação contínua, para que se possa refletir sobre suas dificuldades, seus benefícios e seus erros.

Ao se definir pela elaboração de um programa ou política pública, deve ser estruturada uma sequência de definições que correspondem a graus sucessivos de agregação de objetivos e que, quando avaliados, permitem cruzamentos das informações obtidas em cada sequência, propiciando dessa forma estabelecer correções, melhorias ou a dispensação pura e simples (COSTA e CASTANHAR, 2003).

Scalon (2011, p. 55), em sua análise, salienta que ao se elaborarem políticas públicas, seus formuladores devem levar em conta a existência de valores e os padrões de comportamento da sociedade em questão, pois, caso contrário, essas políticas estão fadadas ao insucesso.

Nesse sentido e no interesse de demonstrar a importância dos diversos atores no processo de implementação de uma política, Vianna (1986) destaca a teoria de implementação de Bardach, a qual se desenvolve de acordo com o conceito de jogo, traduzindo-se em inúmeros jogos que se entrelaçam. Eles se envolvem em um grande número de jogadores com estratégias e táticas próprias, graus de incerteza, normas para vitória e tipos específicos de comunicação entre os jogadores, e requer um processo de "assembleia" para produzir produtos.

A implementação da política pública pode incluir atividades fáceis, mas de difícil execução devido, por exemplo, a capacidade institucional e a disponibilidade dos agentes implementadores. Outro aspecto de extrema relevância é a questão política que envolve o processo de implementação dos programas, pois, nesse aspecto, entram como fatores a vontade política e de poder. Adicionalmente, a condição de resistência ou boicote realizado por grupos ou setores que, de alguma maneira, sintam-se prejudicados pela política e, não raro, da própria máquina estatal é outro elemento que dificulta o processo (MELO; SILVA, 2000).

Nesse contexto é salutar destacarmos as abordagens sobre os diferentes tipos de implementação de políticas. Primeiramente com a perspectiva *top-down* que privilegia ações desencadeadas de cima para baixo, e que são estruturadas por leis e diferentes arranjos formais do desenho político e formalizados em decisões de alto nível. Destaque-se que nessa perspectiva há uma separação clara das dimensões política – onde realmente são tomadas as decisões – e das questões técnicas vinculadas as necessárias transformações da política em ação.

Num segundo momento a perspectiva *bottom-up* que reflete as demandas de baixo para cima, levando em conta as considerações dos diversos tipos de atores que interagem para seu desenvolvimento. Bichir (2020, p. 28) destaca que essa perspectiva tem como base os processos locais de implementação e a base das cadeias hierárquicas, que são os responsáveis diretos por sua implementação.

Na análise do USF serão analisadas as condições em que foram elaboradas as primeiras ideias acerca do objetivo, buscando identificar se realmente existiu uma agenda que discutisse esses objetivos. Pretendeu-se identificar os fatores que permitiriam que esse programa alcançasse o público alvo de maneira adequada, visando interferir nas condições de desigualdade social existentes.

A análise pretende verificar se os recursos destinados a atender as ações previstas pelo USF eram suficientes e disponíveis, de forma que permitissem a sua execução de maneira contínua, atendendo as expectativas de contribuição aos propósitos estabelecidos pelo Governo do Estado e visando ao desenvolvimento regional sustentado.

### 3.4 A IMPORTÂNCIA DOS ATORES SOCIAIS

A política pública só pode ser desenvolvida quando os atores envolvidos se decidem pelo comprometimento e atuação de forma positiva, buscando pacificamente resolver as situações relacionadas às questões sociais prementes na sociedade. Entretanto, faz-se necessário identificar quem são esses atores.

Rua (2013, p. 12) identifica os atores como sendo “aqueles cujos interesses serão afetados, positiva ou negativamente, pelas decisões e ações, chamados pela literatura de ‘atores políticos’”. Há que se considerar que a gama de atores é ampla e de uma variabilidade dinâmica, dependendo do tipo de ação e dos recursos necessários para a consecução da política pública.

Nesse aspecto, é fundamental que se identifiquem os recursos de poder de que cada ator dispõe, que permitem sua influência nas decisões e lhe garantam a possibilidade de negociar politicamente, tais como: recursos financeiros, posições de autoridade, capacidade de mobilização política, reputação, vínculos com outros atores relevantes, habilidades estratégicas, conhecimento, informação etc. (RUA, 2013).

Destaca ainda a mesma autora que não se podem executar políticas públicas com eficiência sem prestar atenção aos atores específicos que operam ao nível de rua, ou seja, nos níveis mais baixos do sistema político, que são denominados de “*street-level bureaucracy*”, pois são eles que efetivamente atuam junto aos beneficiários da política.

Para que se compreenda de forma transparente quem são e como se comportam os diversos atores sociais, no processo de desenvolvimento das políticas públicas, Rua (2013) utiliza uma representação de Pinho (2011), em que são definidos os principais atores e lócus institucional, conforme o Quadro 8 abaixo.

Quadro 8 – Principais atores

PRINCIPAIS ATORES	OBJETO
<b>Poder Executivo</b>	Tido como o principal lócus de formulação e gestão de políticas públicas, a ponto de ser considerado por alguns como único.
<b>Poder Legislativo</b>	Senadores, deputados e vereadores, além de conselheiros dos Tribunais de Contas, têm importância fundamental na análise, legitimação e fiscalização de políticas públicas.
<b>Poder Judiciário</b>	Decisões de juízes de diferentes instâncias podem alterar por completo uma política estabelecida (saúde p.e).
<b>Outras esferas de governo</b>	Estadual e Municipal
<b>Organizações da sociedade civil</b>	ONGs, entidades de classe, sindicatos, associações, grupos de interesse, etc. influenciam a formulação e a fiscalização.

Fonte: Adaptado de Rua (2013)

Na análise de política pública realizada por Calgaro (2013, p. 61), salienta-se que “atores sociais não são definidos por relações ou ligações com os demais, mas

pela interiorização da sociedade”. Para exemplificar, a autora se vale de expressão de Dubet (1996):

Os factos sociais são exteriores aos indivíduos e são dotados de um poder de coerção devido ao qual se impõem a ele. É certo que esta coerção não é necessariamente percebida pelos indivíduos como uma coerção, porque ela é interiorizada e pode ser sentida como uma liberdade. [...]A socialização é também uma subjectivação que gera o domínio de si e a autonomia. [...] é em qualquer caso, deste modo que o actor é social, pela interiorização da objectividade da sociedade considerada como um facto (CALGARO, 2013, p. 61).

Não se pode desconsiderar a importância que Cortes e Lima (2012) dão aos atores pertencentes ao núcleo da sociedade, pois são eles que identificam os diversos problemas existentes, formulam certas explicações e soluções para tais e apresentam às esferas políticas, com o propósito de inclui-los na agenda governamental, em face de ter suas possibilidades de reflexão e de ação limitadas por instituições e pela estrutura social que estratifica o acesso a recursos de poder.

Vianna (1996, p. 9) destaca citação de Kingdon, quando diz que antes do momento de apresentação ocorreria outro momento ao qual ele denomina de *policy primavera soup* (tempestade de ideias), onde ocorrem as confrontações das mesmas entre si pelas *policy communities* (comunidades de políticas) e que sobrevivem apenas ideais que atendem aos critérios que os especialistas do grupo estabelecem. Aspectos como factibilidade técnica, aceitação do grupo de especialistas e do público e força de consenso que mobilizam seria o fator de definição da sobrevivência de uma ideia ou assunto.

Em relação à discussão sobre a importância dos diversos atores na definição, decisão e elaboração das políticas públicas, um trabalho importante a se destacar é o de Petinelli (2017), que salienta a importância das conferências públicas em que se promovem o debate, principalmente entre atores governamentais e não governamentais, mas, com a proposta de demonstrar sua efetividade quanto ao grau de impacto dessas representações nos processos deliberativos sobre o que implementar ou não implementar dessas decisões.

Rua (2013), ao destacar as diversas vertentes teóricas da Ciência Política, chama a atenção para um importante conjunto de atores na implementação de políticas públicas que são os servidores públicos, especialmente os que desenvolvem suas atividades nos níveis subalternos dos escalões do sistema político. Salienta que esses são os que efetivamente estão diretamente ligados ao

público afetado ou beneficiário dessas políticas e, nesse caso, conseguem perceber de forma mais clara as necessidades reais da população.

Há também uma denominação específica na literatura sobre esses atores que os denominam de burocracia de nível de rua (*street-level bureaucracy*). São os que possuem recursos de poder político em função de sua atuação, a fim de definir como a política pública ou ação governamental se apresenta aos cidadãos. Desse modo, sendo realmente quem decide a forma de implementação das políticas públicas e não simplesmente executando decisões tomadas por autoridades eleitas.

Nesse processo é fundamental evidenciar a importância dos atores privados, entre os quais se destacam os empresários em função de sua grande influência nas políticas públicas, respaldados na capacidade de influenciar a economia do país, tanto no que se refere à produção, mercado e oferta de empregos. Dessa forma, possuem uma relevância extrema no processo por serem elementos constitutivos do mais importante arranjo de intermediação de interesses, formulação, decisão e implementação de políticas públicas na sociedade contemporânea.

No processo de análise das políticas públicas, considerando os diversos estudos sobre o ciclo das políticas, além da formulação e implementação, a fase de maior importância e que consolida todas as fases anteriores é o processo de avaliação que, de certa maneira, confere às instituições públicas o aval necessário para sua continuidade ou supressão, além de fornecer subsídios para outras políticas necessárias (COSTA; CASTANHAR, 2003).

Por conseguinte, é imprescindível que se promova a avaliação das condições de elaboração, implementação e execução do USF. Isso permitirá que se verifique a sua pertinência e importância na consecução dos objetivos e propósitos do Governo do Estado em promover a redução das desigualdades sociais, diminuir o nível de pobreza existente nas cidades e, conseqüentemente, ampliar a qualidade de vida dos cidadãos paranaenses.

### 3.5 A AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Neste tópico, a avaliação de política pública é apresentada como a forma mais adequada para aperfeiçoar o aprendizado e o conhecimento sobre questões relacionadas com a condução de mudanças promovidas no âmbito da sociedade, ao qual são de responsabilidade do Estado; buscando promover resultados que

possam ser mensurados nos níveis de eficiência e eficácia das ações do setor público.

Avaliar uma política é um dos estágios do ciclo das políticas públicas (*policy cycle*). Um dos pressupostos fundamentais do ciclo é a formação de uma agenda que permita definir a estrutura de consolidação de uma política pública. Nesse aspecto, as políticas que têm como propósito a educação, aqui considerando a condição de alfabetizar e gerar o conhecimento necessário a produzir resultados, adquirem maior relevância, apoiadas na condição de que estas podem modificar situações das mais diversas, seja no campo social, cultural ou econômico. (MAINARDES, 2005; SOUZA, 2006).

A relevância da educação nesse processo está diretamente relacionada à questão de empoderamento do indivíduo. Quando ele adquire conhecimentos e a capacidade de ler e escrever, passa a ser o gestor do seu destino. Adquire competências que lhe eram negadas em função de não ter condições de entender o significado daquilo que lhe imputam.

Consensualmente, pesquisadores dessa área no Brasil destacam que a administração pública não demonstra preocupação, de maneira transparente, em avaliar programas públicos implementados e, especialmente, programas sociais (COSTA; CASTANHAR, 2003). Sua maior preocupação é elaborar e implementar políticas e programas, mas sem um interesse genuíno de efetuar a sua avaliação com o objetivo de um melhor gerenciamento dos recursos disponibilizados para esse fim ou avaliar sua eficácia em função dos objetivos propostos.

Como salienta Scalon (2011), o campo das políticas públicas incorpora uma vocação prática e propositiva. Assim sendo, é necessário avaliar as políticas já existentes no sentido de conhecer e entender seus objetivos, buscando o conhecimento de suas práticas e resultados e, dessa forma, colaborar na formulação e implementação de políticas que sejam eficientes na solução das desigualdades. É essencial e primordial que se avaliem a contribuição dessas estratégias escolhidas por governos, para que respondam de maneira efetiva na solução de problemas específicos.

Para subsidiar o conceito de avaliação de uma forma mais concreta e exemplificar seu direcionamento, o presente trabalho se ampara no texto de Rua (2013, p. 109) em sua abordagem sobre avaliação:

A avaliação de políticas públicas, programas e projetos governamentais tem finalidades bastante precisas: (1) accountability, significando estabelecer elementos para julgar e aprovar decisões, ações e seus resultados. (2) desenvolver e melhorar estratégias de intervenção na realidade, ou seja, a avaliação tem que ser capaz de propor algo a respeito da política que está sendo avaliada. (3) empoderamento, promoção social e desenvolvimento institucional, significando que a avaliação deve ser capaz de abrir espaço para a democratização da atividade pública, para a incorporação de grupos sociais excluídos e para o aprendizado institucional e fortalecimento das instituições envolvidas.

Segundo Thoenig (2000), a avaliação pode ser caracterizada, em linhas gerais, como uma atividade dedicada à produção e análise de informações relevantes e pertinentes a respeito da relação entre os atos públicos, seus resultados e impactos. Ao se estabelecerem políticas públicas que, de alguma forma possam promover ou alterar as condições existentes no ambiente de uma sociedade, além de todas as fases de elaboração ou implementação, deve-se prever necessariamente sua avaliação em face de deficiências significativas no monitoramento das ações desenvolvidas pelo setor público.

No propósito de oferecer condições efetivas para que se promovam avaliações em melhores condições de aceitabilidade de seus resultados, o Governo Federal desenvolveu um guia de avaliação de políticas públicas capitaneado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). No guia é destacado que as metodologias e ferramentas utilizadas na avaliação fundamentam a tomada de decisão dos gestores públicos e que seus resultados proporcionam duas condições importantes que servem para implementação ou o aperfeiçoamento da política (avaliação formativa); ou para a tomada de decisão sobre sua adoção ou expansão (avaliação somativa) (BRASIL, 2018).

Utilizando conceitos expressos por Ala-Harja e Helgason (2000, p. 7-8), na qual definem o que são essas avaliações, é possível melhor compreensão da sua importância no contexto das políticas públicas:

Avaliações somativas: Conduzidas, frequentemente, quando o programa já está implementado há algum tempo (avaliação ex post) para o estudo de sua eficácia e o julgamento de seu valor geral. Essas avaliações são tipicamente utilizadas como meio de assistir à alocação de recursos ou na promoção de mais responsabilidade. Os clientes geralmente são externos, tais como políticos e outros agentes de decisão. A objetividade e a confiabilidade geral das constatações são consideradas importantes. Essas avaliações geralmente são conduzidas por avaliadores externos. As questões quanto ao resultado ou relevância geral do programa devem ser abordadas.

Avaliações formativas: Geralmente adotadas durante a implementação de um programa (avaliação intermediária) como meio de se adquirir mais conhecimento quanto a um processo de aprendizagem para o qual se deseja contribuir. O propósito é o de apoiar e melhorar a gestão, a implementação e o desenvolvimento do programa. Os avaliadores, assim como os clientes, geralmente são internos, e, frequentemente, os gerentes do programa em questão (auto-avaliação). A objetividade das constatações geralmente não se coloca como preocupação central: mais ênfase é dada à aplicabilidade direta dos resultados. Devem lidar com questões operacionais de monitoramento dos eventos e, em certo grau, também com aspectos relacionados ao impacto.

Considerando que o USF está em efetivo desenvolvimento há doze anos, sem que nesse período fosse realizada uma avaliação das ações e atividades com o propósito de identificar suas fragilidades ou questões de melhoria na forma de execução, identificou-se que esse processo de avaliação se coadunaria perfeitamente ao conceito de avaliação somativa, conforme conceituação de Al-Harja e Helgason (2000, p. 7-8).

Thoenig (2000, p. 54) salienta que:

Há motivos para crer que a avaliação está destinada a desempenhar um papel importante no atendimento dessas expectativas, pelo menos em parte, uma vez que ela fornece ferramentas relativamente rigorosas e uma abordagem amplamente racional — teoricamente — para a produção de informações e recomendações sobre política pública específica.

Um dos problemas mais comuns encontrados no processo de avaliação do setor público é a resistência que os atores envolvidos no processo estabelecem ou demonstram. Como diz Thoenig (2000, p. 55):

Tal atitude pode advir de várias causas: a relutância dos formuladores de políticas de se sentirem desafiados pelos especialistas, os quais não participam efetivamente do processo; a arrogância dos avaliadores em definir as metas e o conteúdo das reformas; o fato de que as avaliações exigem muito tempo para serem feitas; a ideia de que reformas também são uma ferramenta política do governo, etc.

Uma das mais expressivas demonstrações da importância de uma avaliação do setor público está sendo realizada no Brasil nos dias atuais, em função da grave crise econômica que assola o país. O Governo Federal e a grande maioria dos Estados brasileiros enfrentam dificuldades econômicas e financeiras para equalizar seus orçamentos às necessidades de pagamentos das mais diversas ordens.

Para que se possam encontrar soluções que permitam a continuidade de suas atividades sem que seja interrompida a prestação de serviços essenciais à

sociedade, urge a necessidade de se promover uma avaliação profunda de como o Estado (Federal, Estadual e Municipal) executa suas atividades e realiza a gestão de seu orçamento.

Thoenig (2000) assinala a importância de disponibilizar funcionários e conselheiros com experiência comprovada em avaliação, principalmente pelo fato desses profissionais possuírem formação universitária, o que os torna conscientes da contribuição das ciências sociais e de uma gestão moderna. Tais profissionais teriam um entendimento mais efetivo da situação pela qual as políticas públicas são implementadas e, portanto, possibilitando uma avaliação mais próxima das reais necessidades da sociedade.

Afirma ainda Thoenig (2000, p. 58) que “são mínimas as possibilidades de que a avaliação seja adotada por si mesma, pois ela não é um fim, mas um meio para um fim”. Salientado que, para que sua credibilidade e aceitabilidade seja possível por aqueles que a solicitam, é necessário e imprescindível que ela atenda a pelos menos três condições:

- a) ser patrocinada por indivíduos e grupos que são reconhecidos como tendo experiência prática com avaliação, bem como acesso direto aos formuladores de políticas, ou até mesmo um papel de elaboração de políticas (tanto antes como depois da sua implementação);
- b) estar baseada em uma necessidade ou problema concreto enfrentado pelos formuladores de políticas e do qual eles obterão valor adicionado ao seu nível;
- c) acontecer em tempo oportuno (THOENING, 2000).

É oportuno destacar que em um processo de avaliação, conforme já reportado em parágrafos anteriores, a presença de especialistas com prática e experiência é condição primordial no processo de sua elaboração para que, ao se proceder sua avaliação, essa experiência possa ser utilizada para a obtenção de resultados eficazes.

Um dos aspectos importantes que deve ser considerado quando se trata de avaliação de política pública, é que esta deve estar alinhada aos interesses da agenda do governo, pois diz respeito às suas ações e, contrário disso, nem será considerada como uma ferramenta importante de gestão. Da mesma forma, isso também significa que os sistemas de avaliação precisam ser flexíveis e adaptáveis

às instabilidades da ação pública, e que os formuladores de políticas precisam ter acesso fácil ou controle total dessas atividades.

Uma importante reflexão que se deve fazer em relação à avaliação de políticas públicas é a possibilidade de esta fornecer conhecimento utilizável, ou seja, baseada em dados empíricos. A análise ou avaliação é uma entre vários *inputs* que o setor público utiliza, além de conhecimento, aprendizagem, solução interativa de problemas, etc., apesar de não ser considerada a mais prioritária no conjunto (THOENIG, 2000). As considerações de Thoenig ainda são válidas quando se trata de proceder a avaliação de políticas públicas, visto que nem sempre esse procedimento é adotado para políticas elaboradas no âmbito do Poder Público.

Na perspectiva de que as ações efetuadas pelo setor público tenham relevância, especialmente nas questões que envolvem a avaliação de políticas, programas ou projetos públicos, é importante destacar que Thoenig (2000) faz algumas considerações em relação à utilização da avaliação. Ele salienta que a utilidade deve ser o critério básico e necessário para a solução dos problemas.

Em relação às questões técnicas, importa principalmente dispor de dados empíricos que permitirão levantar as condições de desempenho e eficácia da política, porém, nem sempre estão disponíveis da forma que se espera. Normalmente a avaliação busca compreender o geral de uma política, mas Thoenig (2000) enfatiza que a utilização de poucos e bons indicadores sobre aspectos específicos seriam mais úteis.

Outra questão em relação à política seria a temporalidade para sua avaliação, sendo que na visão de Thoenig (2000), avaliações *a priori* ou *ex-ante*, como definem alguns pesquisadores, é mais utilizada pela possibilidade de compará-la a outras já executadas. No caso da situação *a posteriori* ou *ex-post*, isso não tem sido uma prática regular nas avaliações de programas ou políticas, por serem caras e necessitarem de um tempo mais longo para sua efetivação. No entanto, são as avaliações que podem produzir os resultados mais efetivos no entendimento das soluções aplicadas às necessidades demandadas por uma sociedade.

Costa e Castanhar (2003) destacam a perspectiva de avaliar uma política por uma sequência que permita entender a lógica de sua proposição. Para isso é necessário estabelecer um diagrama de ações, avaliando:

- a) Propósito ou Missão → Impactos;
- b) Objetivos → Efeitos;

- c) Metas → Resultados;
- d) Atividades → Produtos.

Segundo Pimenta de Faria (2005, p. 97) implementam-se na América Latina sistemas de avaliação cujo processo se justifica pela necessidade de "modernização" da gestão pública, definida como última etapa do "ciclo das políticas", por ser:

- a) atividade que sopesa os resultados do encerramento de um ciclo de vida da ação;
- b) necessário subsidiar a continuidade ou o desenho de novas políticas e programas;
- c) parte da prestação de contas ou responsabilização dos agentes estatais ou *accountability*.

Cotta (1998, p.104) salienta que “não se pode avaliar adequadamente um programa sem atentar para os projetos que o constituem, [...] é possível, no entanto, mensurar o alcance dos objetivos gerais de um programa sem indagar sobre os objetivos específicos de cada projeto”.

Nesse contexto, é possível incluir a avaliação do USF por sua condição de apoiar projetos de extensão, cuja execução e definição de seu escopo ficam a cargo de outra instituição que responde por seus objetivos e resultados.

Santos (2013, p. 21) traz uma abordagem sobre avaliação comparando a forma de utilização do termo por estudiosos, na qual referencia Pressman e Wildavsky (1984), que usam o termo avaliação de implementação, ou seja, realizar uma avaliação a partir da execução do programa.

Quando se manifesta nas considerações de Garcia (2001), Santos (2013) salienta que o autor utiliza o termo “avaliação de desempenho” sinalizando que essa avaliação se processa no sentido de “verificar em, quanto e como foi cumprida a programação, e se o indicador (ou indicadores) do problema/programa movimentou-se na direção e na intensidade esperadas, com vistas a atingir o objetivo estabelecido” (SANTOS, 2013, p. 21).

No contexto dos processos de avaliação abordados por diversos especialistas, emerge uma metodologia que tem sido destacada em diversos organismos internacionais e federais para análise e avaliação de programas públicos. Seus autores a nominaram de *Teoria do Programa*, salientando que a

Teoria busca estabelecer o fundamento essencial do Programa conjugado ao *Modelo Lógico*, que é sua expressão, em que se procura definir o desenho do programa, a forma de sua implementação, os recursos disponíveis e suas consequências.

Ao se decidir por analisar uma política pública, seja ela direcionada a qualquer segmento da sociedade, é importante estabelecer sua estrutura, seus objetivos, suas relações e a possibilidade de que suas ações revertam em benefícios reais à sociedade. Para avaliar o USF, cuja intenção é contribuir com o processo de desenvolvimento do Estado do Paraná, promovendo uma integração consciente com instituições que subsidiam de forma estrutural e humana as atividades de extensão, utilizar-se-á dos conceitos da *Teoria do Programa* e da metodologia do *Modelo Lógico*, com vistas a entender e especificar sua estrutura e forma de execução.

O próximo capítulo será dedicado ao ensino superior, em que serão retratadas as universidades em todas as fases de seu desenvolvimento, sua importância no contexto das sociedades, sua contribuição no desenvolvimento das regiões em que elas se inserem e como se dá sua contribuição fundamental no desenvolvimento dos projetos de extensão universitária.

## 4 EDUCAÇÃO SUPERIOR

No contexto da execução dos projetos apoiados pelo USF, deve-se destacar a participação das universidades, pois nelas reside todo o potencial de conhecimento necessário às políticas públicas. O conhecimento desenvolvido no âmbito das universidades destina-se a promover as mudanças necessárias à efetivação do desenvolvimento econômico e social e da geração de uma sociedade mais justa e igualitária. Dessa maneira, possuem a competência necessária na formação dos jovens que se tornarão cidadãos conscientes de seus direitos e deveres e conhecedores da realidade na qual se situam.

Neste capítulo serão abordados aspectos inerentes às universidades, sua relação com a extensão e a importância para as atividades que são pertinentes aos objetivos do USF. Também serão abordados os aspectos intrínsecos da extensão universitária como vetor de disseminação do conhecimento, traduzindo a cientificidade à sociedade e integrando os conhecimentos populares na sua proposta de desenvolvimento.

### 4.1 A UNIVERSIDADE

Os estudos realizados sobre a universidade permitem fazer reflexões acerca de sua evolução e das mudanças que esta sofreu durante os séculos de sua existência. As reflexões sobre as universidades traduzem sua importância no sentido de entender os aspectos relacionados à construção do conhecimento e das ciências humanas e naturais (OLIVEIRA, 2007).

A universidade, desde sua origem no período medieval, segundo Boaventura de Souza Santos, ocupa-se com:

De um lado: “a produção de alta cultura, pensamento crítico e conhecimentos exemplares, científicos e humanísticos, necessários à formação das elites, e de outro, a produção de padrões culturais médios e de conhecimentos instrumentais, úteis na formação de mão-de-obra qualificada exigida pelo desenvolvimento capitalista” (SANTOS, 2005, p. 137).

Considerando as mudanças ocorridas no perfil da sociedade mundial, cada vez mais tecnológica e voltada para a busca de maior produtividade e

desenvolvimento, a universidade se torna um ponto focal para que, principalmente a juventude, aprimore suas virtudes e talentos e contribua nesse processo, estabelecendo uma proposta de melhor qualidade de vida para si e para a comunidade a qual pertence.

A universidade é uma instituição cuja matéria prima é a produção de conhecimento e a preservação dos saberes, criada para servir a sociedade, contribuir para o seu desenvolvimento, em todos os sentidos e objetivar a formação de profissionais qualificados para atender ao mercado e a sociedade.

As universidades são, antes de qualquer coisa e acima de tudo, instituições científicas. São também consideradas locais da assimilação espiritual e da digestão intelectual do saber. Segundo Silva (2006, p. 198):

A divisão do saber, a hierarquização, as relações recíprocas, os vínculos entre o saber e o seu ensino, entre a produção do conhecimento e a sua transmissão, a centralização e a descentralização são questões totalmente atravessadas pela reflexão acerca do lugar histórico-político que a instituição deve ocupar, o qual definirá seu perfil institucional e as consequências quanto a dialética que deverá governar a relação entre a autonomia e os laços com a exterioridade.

A universidade é um espaço que possibilita a agregação de inúmeros saberes heterogêneos. É a base para a formação dos estudantes para uma carreira profissional e também para estender os limites do conhecimento, intensificar a criatividade e moldar a identidade de uma nação. Observa-se, porém, que a extensão, diferentemente do ensino e da pesquisa, não tem o reconhecimento de seu valor no âmbito das instituições de ensino superior.

Cunha (2007, p. 18) esclarece nas suas análises, uma importante diferenciação entre ensino superior e universidade:

Numa formação social, concebida historicamente, não se encontra apenas um saber, mas vários: esquematicamente, os saberes dominantes (das classes dominantes) e os saberes dominados (das classes dominadas). Todo ensino, operando necessariamente por meio de um aparelho escolar, propõe-se a ministrar um saber dominante, mas não todos os saberes dominantes. Eles são hierarquizados, de modo que há saberes dominantes inferiores (por exemplo, o domínio da lei e da escrita da língua dominante) e saberes superiores (por exemplo, o domínio das práticas letradas mais complexas e da filosofia com e sem aspas).

Chauí (2001, p. 34) destaca uma questão sempre presente em qualquer debate: “qual é ou qual deve ser a relação da universidade com a sociedade” ou,

ainda, “como inserir a universidade na sociedade”. A autora, porém, interpreta essas questões com certa cautela, visto que a universidade é uma instituição social e, portanto, exprime a sociedade do que é e do que faz parte.

Como contribuição e no intento de tentar responder as indagações de Chauí (2001), vale dizer que na distribuição de recursos destinados à educação, tem-se priorizado, na grande maioria das ocasiões, o ensino e a pesquisa, os quais, muitas vezes, se valem das experiências obtidas nas atividades de extensão, que sem dúvida é a expressão mais vivida da relação entre universidade e sociedade.

Até meados do século XX, a visão funcionalista da escola tinha um papel relevante nas Ciências Sociais, pois se considerava que ela teria condições de oferecer acesso igualitário a todos os indivíduos. Dessa forma, os alunos seriam selecionados por seus talentos e aptidões pessoais. Nesse processo, a escola seria uma instituição neutra, difundindo um conhecimento racional e objetivo, e os alunos selecionados com base em critérios racionais (NOGUEIRA; NOGUEIRA, 2002).

Para Demo (1991, p. 35):

Uma universidade moderna se define como instituição onde se aprende a aprender, que tem sua importância à medida que representa o desafio atual da educação superior sendo o instrumento central da modernidade da sociedade e da economia, admitindo-se que a educação seja fator primordial desse processo, na condição de geradora da capacidade de criar tecnologias inovadoras e alternativas, muito embora tal visão possa recair na prepotência da técnica sobre a política.

A condição do aprender, no âmbito da universidade, não está vinculada apenas ao processo de desenvolver conhecimentos, mas, principalmente, disseminar esse conhecimento de forma a integrar-se com a sociedade.

Ao desenvolver a extensão universitária no seu interior, as universidades propiciam condições favoráveis para que esse processo se implemente, pelo fato de criar uma relação direta dos estudantes com a comunidade, oferecendo condições para que os cidadãos promovam sua liberdade e, em consequência, a melhoria de sua qualidade de vida; atendendo ao princípio da função social da universidade.

#### 4.1.1 A Universidade no Brasil

A análise de políticas públicas direcionadas à educação no Brasil leva a promover alguns recortes sobre a universidade e sua implementação, configurando um painel de estudos e registros sobre sua história.

A história da universidade, como a concebida na atualidade, apesar de que ainda não na sua plenitude, tem início com a instalação da Universidade do Rio de Janeiro por força do Decreto nº 14.343, emitido pelo Governo do Presidente Epitácio Pessoa, em 1920, período que antecede a Era Vargas. A organização da primeira universidade brasileira é uma justaposição de três escolas tradicionais, sem possuírem uma integração, mas conservando suas características (FÁVERO, 2006).

Não se podem desconsiderar esforços anteriores efetivados no período inicial da República com a instalação de universidades, consideradas instituições livres, mas que pela sua condição, e por diversas razões, não tiveram uma vida longa: Universidade de Manaus, em 1909; Universidade de São Paulo (USP), em 1911; e Universidade do Paraná, em 1912 (CUNHA, 1980; FÁVERO, 2006; SOUZA, 2002).

O início do governo de Getúlio Vargas em 1930 imprime mudanças no ensino superior com o Decreto-Lei nº 19.851/1931, que promulga o Estatuto das Universidades Brasileiras<sup>5</sup>, baixado em 1931 pelo então Ministro da Educação e Saúde Pública, Francisco Campos (CUNHA, 2007).

No ano de 1935 se institui a Universidade do Distrito Federal (UDF) criada graças aos esforços de Anísio Teixeira, cujo objetivo era uma universidade como lugar da atividade científica livre e da produção cultural desinteressada, além de uma estrutura diferente de todas as universidades existentes no país, inclusive da USP. Vale destacar que Anísio Teixeira era um grande defensor da escola pública, leiga, gratuita e para todos (SOARES, 2002).

Fávero (2006, p. 25) cita o discurso que Anísio Teixeira faz na inauguração dos cursos da UDF, no que ressalta:

A função da universidade é uma função única e exclusiva. Não se trata, somente, de difundir conhecimentos. O livro também os difunde. Não se trata, somente, de conservar a experiência humana. O livro também a conserva. Não se trata, somente, de preparar práticos ou profissionais, de

---

<sup>5</sup> O estatuto, segundo especialistas, possuía uma ação centralizadora, pois buscava estabelecer diretrizes bem definidas, com ênfase no desenvolvimento de um ensino voltado à formação de elite e capacitação para o trabalho, adequado à modernização do país.

ofícios ou artes. A aprendizagem direta os prepara, ou, em último caso, escolas muito mais singelas do que as universidades.

A Universidade de São Paulo, fundada em 1934 por meio do movimento liderado por Fernando de Azevedo e pelo jornal O Estado de São Paulo, tinha como objetivo tornar-se o maior centro de pesquisa do Brasil. Sua estrutura reuniu faculdades tradicionais e independentes, que originou a Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, contando no seu quadro com diversos professores pesquisadores estrangeiros, muitos com uma carreira internacional de sucesso e criando condições para que se formasse um novo modelo de cientista. (CUNHA, 2007; SOARES, 2002).

Contudo, o sonho dos fundadores da USP na criação de uma universidade, a partir da Faculdade de Filosofia e que integrasse todos os cursos e atividades de ensino e pesquisa, não se concretizou; em parte pela resistência de outros cursos, que preferiam continuar mantendo seu processo de seleção e formação inalterado, e por outra parte pela continuidade de preferência das elites pelos cursos profissionais de Medicina, Engenharia e Direito (SOARES, 2002).

Apesar de algumas dificuldades nessa questão, é importante salientar que o ato da presença de pesquisadores científicos de alto prestígio na USP (estrangeiros e brasileiros que foram formados na universidade), possibilitou incluir na Constituição Estadual de 1947 a obrigação do governo em destinar 0,5% da sua receita para o trabalho científico de pesquisadores individuais (CUNHA, 2007).

Uma das questões prementes e frequentes nas discussões acerca do desenvolvimento das universidades brasileiras está centrada no modelo econômico que o Brasil enfrentava durante toda a sua história até os dias atuais. Do período colonial até a República Vargas, vive-se uma realidade de dependência de um modelo econômico de produção baseado em produtos primários para a exportação, bem como na dependência de produtos manufaturados importados de outros países (CUNHA, 2007).

Essa época é também de grande expansão econômica e migração populacional do Nordeste e Centro-Oeste, o que criou por sua vez a aglomeração nas cidades do Centro-Sul, pois ali se concentravam grandes empresas com oferta de empregos e bons salários. O desenvolvimento do processo de industrialização trouxe como consequência a intensificação da urbanização, a intervenção do Estado na economia e monopolização. Dessa forma, houve um deslocamento dos canais de

ascensão das camadas médias, provocando importantes consequências no campo educacional (CUNHA, 2007).

Nesse período, decide-se pela mudança da sede do governo do Rio de Janeiro para Brasília, a fim de atender a política desenvolvimentista do então Presidente da República, Juscelino Kubitschek. Tal movimento propiciou a criação da Universidade de Brasília, em 1961, sendo a primeira universidade brasileira que não foi criada pela aglutinação de faculdades preexistentes. Ela é formatada em uma estrutura integrada, flexível e moderna, organizando-se na forma de fundação e com as cátedras sendo substituídas por departamentos, deixando de lado o modelo segmentado em cursos profissionalizantes (SOARES, 2002).

Os partidos políticos discutiam as propostas de reforma de base, porém, sem um consenso sobre suas definições. Entretanto, havia uma conotação comum: “era necessário fazer reformas para que o desenvolvimento do país se livrasse dos estrangulamentos existentes” (CUNHA, 2007, p. 47). E uma dessas reformas necessárias era a reforma universitária, “a qual se daria pela modernização do ensino superior e sua reorganização pedagógica em função dos interesses populares, o que seria assegurado pela participação dos estudantes na direção do ensino superior” (CUNHA, 2007, p. 47).

Nesse plano, no item relativo à reforma universitária, encontravam-se dois tipos de reivindicações, quais sejam:

O primeiro tipo compreendia reivindicações de caráter pedagógico-administrativo, tendentes à modernização do ensino, considerando que os métodos educacionais atualmente em vigor, no País, são, em muitos aspectos, arcaicos, rotineiros e prejudiciais ao desenvolvimento e formação da mocidade, apesar do constante esforço do poder público no sentido de melhorá-los (CUNHA, 2007, p. 171).

Alguns pontos importantes que valem destacar estão contidos na Carta da Bahia, no que permitiria a reforma da universidade na direção desejada por uma

(...) mudança interna de poder, modificando a “verdadeira luta de classes” entre professores e estudantes; a promoção dos professores fosse decidida por uma “comissão especial constituída de elementos docentes e discentes da própria universidade”; publicidade dos atos universitários; proibição de reeleição dos reitores e diretores por mais de uma vez consecutivos (situação que observa-se hoje em algumas universidades públicas do país); e “assegurar a organicidade, harmonia e democracia que deve reinar no governo da comunidade universitária. (CUNHA, 2007, p. 172).

Em 1968 o Congresso Nacional aprovou a Lei da Reforma Universitária (Lei nº 5540/68), que criava os departamentos, o sistema de créditos, o vestibular classificatório, os cursos de curta duração, o ciclo básico, entre outras inovações. É importante salientar que, de todas as questões abordadas, a que se sobressai é o exame vestibular, o qual deixa de ser eliminatório e passa a ser classificatório (SOARES, 2002).

Questões cruciais para o desenvolvimento da universidade brasileira são definidas na Lei, passando a orientar as diretrizes na existência da universidade e no desenvolvimento de suas atividades, tais como: a indissociabilidade das atividades de ensino, pesquisa e extensão, que são a razão principal da existência de uma universidade; o regime de tempo integral e a dedicação exclusiva dos professores, valorizando sua titulação e a produção científica (SOARES, 2002).

Segundo Durham (1998, p.1), ocorre a modernização e fortalecimento desse modelo a partir da reforma universitária de 1968, decorrente de um amplo movimento universitário que, apesar da derrota pelo Governo Militar, teve grande influência na sua concepção. Nesse período, criam-se as duas mais importantes instituições federais de apoio à pesquisa e à pós-graduação: o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e a Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), que passam a estruturar de forma organizada a pesquisa no Brasil.

A CAPES e o CNPQ viabilizam de forma consistente e contínua todo o aparato científico e tecnológico existente no âmbito das universidades brasileiras. Os recursos que são disponibilizados sustentam que os pesquisadores desenvolvam suas atividades com qualidade e atinjam índices de produtividade em áreas fundamentais para o desenvolvimento do país. Ressalte-se que seria difícil alcançarmos níveis aproximados de produção científica, quando comparados a outros países, sem o suporte financeiro dessas duas instituições.

Vale a pena destacar pontos fundamentais da reforma universitária que nortearam o crescimento e o desenvolvimento das universidades no Brasil. Um dos mais importantes, apontado por Fávero (2006), foi o fato expresso no relatório do grupo de trabalho de 1968: “o movimento estudantil, quaisquer que sejam os elementos ideológicos e políticos nele implicados, teve o mérito de propiciar uma tomada de consciência nacional do problema e o despertar enérgico do senso de responsabilidade coletiva” (FÁVERO, 2006, p. 32).

Fávero (2006) aponta também uma manifestação de um dos mais eminentes sociólogos da época, Florestan Fernandes, que salienta conter

(...) de longe, o melhor diagnóstico que o Governo já tentou, tanto dos problemas estruturais com que se defronta o ensino superior, quanto das soluções que eles exigem. Se a questão fosse de avanço 'abstrato' e 'teórico' ou verbal, os que participam dos movimentos pela reforma universitária poderiam estar contentes e ensarilhar suas armas. Entretanto, o avanço "abstrato" e "teórico" esgota-se [...] como se ele fosse uma verbalização de circuito fechado (FERNANDES, 1974, p. 4-5 apud FÁVERO, 2006).

Algumas condições importantes para o desenvolvimento das universidades ficam estabelecidas quando se dispõe a indissociabilidade das atividades de ensino, pesquisa e extensão, o regime de tempo integral e a dedicação exclusiva dos professores, valorizando sua titulação e a produção científica. Por outro lado, essa situação cria algumas disparidades no âmbito da gestão das universidades, visto que nem sempre são disponibilizados os recursos necessários para o cumprimento de todas as necessidades geradas por essa indissociabilidade.

Essa situação gerou, até os dias atuais, grandes dificuldades, especialmente para as universidades públicas, no que diz respeito ao orçamento. Contudo, a profissionalização dos docentes abriu a perspectiva para a criação da pós-graduação e atividades científicas em todo o país (SOARES, 2002).

A Lei nº 5.540/68 da Reforma Universitária se dirigia às IFES (Instituições Federais de Ensino Superior). Entretanto, como grande parte do setor privado dependia de subsídios governamentais, seu alcance ultrapassou as fronteiras do sistema público federal, atingindo as instituições privadas que procuravam adaptar-se a algumas de suas orientações (SOARES, 2002).

Com o avanço na criação de universidades, Soares (2002) aponta que em 1981 o Brasil possuía 65 universidades, sete delas com mais de 20.000 alunos. No entanto, no mesmo ano o volume de instituições privadas de ensino superior ultrapassou o número de 800, sendo que 250 possuíam menos de 300 alunos. Essas instituições, ao contrário das universidades, não desenvolviam atividades de pesquisa, mas apenas priorizavam o ensino. A vantagem é que a pós-graduação se desenvolveu nas universidades públicas, levando com isso a uma grande modernização do sistema universitário brasileiro.

Rossato (2011), quando da análise sobre as questões da qualidade do ensino superior no Brasil, aborda aspectos sobre as transformações que ocorreram na

universidade brasileira, especificamente no final do século XX. Cita como importante as tendências econômicas e culturais e medidas administrativas que propiciaram a ampliação dos modelos de instituições de ensino superior.

A UNESCO (1999) disponibiliza um conjunto de documentos apresentando as tendências da educação superior para o século XXI, nos quais demonstram novas exigências e novos desafios presentes no universo da universidade no novo milênio. Dessa forma, elas deverão estar abertas para essas exigências para que os estudos se caracterizem por uma maior flexibilidade (ROSSATO, 2011).

Segundo os documentos, as universidades devem preparar seus estudantes para:

- a) contribuir à inovação com criatividade;
- b) a capacidade de enfrentar a incerteza,;
- c) a vontade e o desejo para o aprendizado ao longo da vida;
- d) a aquisição de sensibilidade social e aptidão para a comunicação;
- e) despertar na comunidade discente e docente o desejo de trabalhar em equipe;
- f) estarem prontos para assumir responsabilidades;
- g) o espírito empreendedor;
- h) promover a internacionalização do mercado de trabalho integrando-se às diversas culturas;
- i) possuir competências genéricas, atingindo disciplinas diversas e desenvolver competências profissionais que forme a base de diversas competências profissionais, especialmente nas novas tecnologias;
- j) apreender conhecimentos especializados.

Rossato (2011) menciona ainda uma afirmação publicada em um documento da UNESCO acerca dos modelos de universidade com características próprias:

No século XXI as missões fundamentais do ensino superior são especialmente de assegurar formação de professores qualificados destinados a exercer no seio dos sistemas educacionais melhores performances, oferecer uma educação de qualidade formando cidadãos responsáveis, assegurando uma formação ao longo de toda a vida para favorecer o empreendedorismo e aquisição de competências profissionais e conduzir atividades de pesquisa e de inovação. Para atingir esta missão o ensino superior deve enfrentar importantes desafios: alargar o acesso ao ensino superior e estabelecer laços mais estreitos com o mundo do trabalho, a comercialização crescente dos serviços da educação, o progresso do ensino além das fronteiras, o constante recurso à pesquisa

para a tomada das decisões e a utilização de tecnologia de comunicação e informação, e a igualdade entre os sexos (UNESCO, 1999, p. 334).

Para estabelecer a importância e a participação no desenvolvimento da educação superior, destaca-se do trabalho de Rossato (2011) o pensamento de Napoleão, que pensa em uma universidade a partir do Estado e salienta o papel da instrução pública nesse processo:

De todas as nossas instituições a mais importante delas é a instrução pública. Tudo depende dela, o presente e o futuro. É preciso que a moral e as ideias políticas da geração que se educa não dependam da novidade do dia ou da circunstância do momento. É preciso antes de tudo atingir a unidade e que uma geração inteira possa ser jogada na mesma fôrma. (ROSSATO, 2011, p. 19).

Os reflexos de toda a trajetória da criação das universidades no Brasil ainda perduram após todos esses anos. Apesar dos esforços despendidos na construção de uma universidade pública, gratuita e autônoma, conforme o pensamento expresso por Napoleão, identificam-se que ainda persistem nas universidades alguns aspectos que não permitem considerá-las completamente autônomas. A dependência das decisões de governos para o desempenho de suas atividades, refém de recursos que nem sempre estão disponíveis, dificulta a discussão no seu âmbito que garanta a liberdade de expressão e de formação profissional.

#### **4.1.2 Universidade no Paraná**

O início da universidade no Estado do Paraná, em parte, confunde-se com a criação da primeira universidade no Brasil, a Universidade do Paraná, em 1912, atual Universidade Federal do Paraná (UFPR). Em 1892, buscando realizar um antigo sonho, o político Rocha Pombo lança na Praça Ouvidor Pardiniho a pedra fundamental de uma futura universidade. Nessa época, estava o Paraná vivendo os reflexos da Revolução Federalista no Sul do Brasil, o que acabou prejudicando essa iniciativa.

A Lei Rivadavia Corrêa, ou Reforma Rivadavia Corrêa<sup>6</sup>, adotava a liberdade e a desoficialização do ensino no país, retirando da União o monopólio da criação de instituições de ensino superior. Pela Lei Orgânica, ou Rivadavia, o Governo Central

---

<sup>6</sup> Lei Orgânica do Ensino Superior e Fundamental. Foi implementada em 5 de abril de 1911 pelo decreto n° 8.659.

dispensava também a exigência de equiparação a uma instituição modelo de nível federal, tornando possível a criação de universidades pela iniciativa particular.

Por uma condição expressa no Decreto Federal nº 11.530 (chamada Lei Maximiliano de 1915), exigia-se que as instituições de ensino superior fossem equiparadas a estabelecimentos oficiais e tivessem 5 anos de funcionamento, em localidades com população superior a 100 mil habitantes. Por essa razão, a Universidade de São Paulo fechou em 1917.

Buscando alterar a possibilidade de sofrer a mesma realidade de São Paulo, a Universidade do Paraná, em 1918, visando garantir a sua continuidade, propõe uma reforma no seu estatuto que permite a separação das faculdades de Direito, Engenharia e Medicina. Dessa forma, passa a ter autonomia de ensino com uma única Diretoria, agrupando em seu interior os diversos cursos existentes na Universidade. Posteriormente elas são reconhecidas pelo Governo Federal, que concede assim o título de Universidade mais antiga do Brasil.

Restaurada a universidade, em 1946 se iniciou a batalha pela sua federalização. Flávio Suplicy de Lacerda, reitor à época, mobilizou as lideranças do Estado e, em 1950, passou a chamar-se Universidade Federal do Paraná, uma instituição pública e gratuita. Adotou-se o tripé Ensino, Pesquisa e Extensão, que norteou as atividades da universidade em direção ao desenvolvimento da comunidade em que está inserida.

Segundo Schmidt (1999), a criação das instituições de ensino superior do Paraná teve como principal fator pressões políticas de segmentos e regiões com maior influência sobre o Estado, e não para atender necessidades e demandas da sociedade em geral. O ensino superior do Paraná, a partir de 1962, desenvolveu um processo de interiorização, buscando atingir o maior nível de abrangência, de forma a atender as demandas com um nível de 86% até o período de 1972.

Esse período de aproximadamente 40 anos, que acolhe a história recente do ensino superior estadual do Paraná, abarcou episódios de grandes desafios, conquistas, dificuldades e superações. Nesse contexto histórico do ensino superior no Estado do Paraná serão abordados os aspectos que configuram a rede de universidades estaduais do Estado atualmente.

A expansão e o fortalecimento do Sistema Estadual de Ensino Superior fazem do Paraná um caso ímpar, seja pelo número de unidades, seja pelo volume de recursos financeiros aportados, o que em termos relativos faz do Estado aquele que

investe em proporção às suas receitas, expressivos recursos no ensino superior (RAIHER et al., 2015).

O ensino superior no Brasil, como já dito, nasce a partir de estruturas isoladas, tornando-se, como expresso por Cunha (2007, p. 18) “um aglomerado de faculdades independentes” e não uma instituição universitária nos moldes de outros países. A universidade no Estado do Paraná não seguiu rumo diferenciado, criando-se, portanto, a partir dessa estrutura de faculdades isoladas.

Nesse aspecto, importa ressaltar a participação das Universidades Estaduais do Paraná, quando se trata de evidenciar a sua inserção na sociedade, promovendo formação educacional necessária ao desenvolvimento econômico e sua relação positiva sobre o Índice de Desenvolvimento Municipal (IDH-M). Em 1968, o Estado do Paraná mantinha uma rede de unidades de ensino superior distribuídas em suas principais cidades. Nesse período, o país vive “o milagre econômico”; onde a reforma universitária é implementada enquanto o governo do Estado começa a implantar a interiorização do ensino superior.

Considerando a importância do estudo na vida de qualquer pessoa, mas especialmente os jovens, que sempre são citados como “o futuro da nação”, o Estado do Paraná abraçou ao projeto de envergadura no intuito de atender as necessidades de formação profissional da sociedade paranaense. Na década de 70, por meio de três decretos, o Governo do Paraná criou três universidades estaduais, resultado da junção de faculdades isoladas que vinham cumprindo com esforço a missão de formar jovens no interior do Estado: a Universidade Estadual de Londrina (UEL), a Universidade Estadual de Maringá (UEM) e a Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG)<sup>7</sup>(TANAKA; KEINERT, 1991).

A partir de 1991, o Governo do Paraná baixou um decreto para início das atividades de mais uma universidade no Estado, a Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE), em Cascavel; em 1997 a Universidade Estadual do Centro Oeste (UNICENTRO), em Guarapuava; em 2006, nasce a Universidade do Norte do Paraná (UENP), em Jacarezinho, e em 2013, novamente numa junção de faculdades, cria a Universidade Estadual do Paraná (UNESPAR).

Um aspecto a ser destacado no processo de criação das Universidades estaduais é o fato de que muitas de suas iniciativas partiram de personalidades

---

<sup>7</sup> Por iniciativa do governador do Estado do Paraná, as três universidades são efetivadas pela Lei nº 6.034, de 06 de novembro de 1969.

locais, que vislumbravam a necessidade de preparar profissionais aptos a formarem outros profissionais de diversas áreas para o mercado de trabalho. As universidades estaduais vêm ao encontro de necessidades regionais e microrregionais em função da capilaridade que estas possuem em suas regiões sede.

Em termos relativos, o Governo do Paraná investiu e investe próximo de 10% de suas receitas orçamentárias em educação superior, buscando ocupar o vácuo educacional existente no Estado por falta de universidades federais. No resgate histórico das evoluções conquistadas pelas universidades, pode-se assinalar a autonomia institucional, obtida em função de seu reconhecimento com a eleição direta para reitor em 1986, e a implantação da gratuidade no ensino superior em 1988 (SETI, 2007).

A partir de 2007, por determinação da Emenda Constitucional n. ° 21/2007, que deu nova redação ao artigo 185 da Constituição Estadual, o Estado do Paraná passou a aplicar pelo menos 30% das suas receitas de impostos em manutenção e desenvolvimento do ensino, incluindo a Educação Básica e as Universidades mantidas pelo governo paranaense (REIS; JÚNIOR, 2014).

A Secretaria de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior – SETI sempre priorizou investimentos, de forma a dar condições para o estabelecimento de uma estrutura robusta nas instituições de ensino superior no que concerne às áreas de ensino, pesquisa e extensão, conforme mostra o Gráfico 2. Para que os recursos, sempre escassos, não se esvaíssem em investimentos desnecessários, a Secretaria concentrou esforços na manutenção e aprimoramento do corpo docente e pessoal técnico-administrativo como contínuo desenvolvimento das IEES (SETI, 2007).

Gráfico 2 – Investimento do Governo Estadual nas Universidades Públicas do Estado



Fonte: SETI (2015)

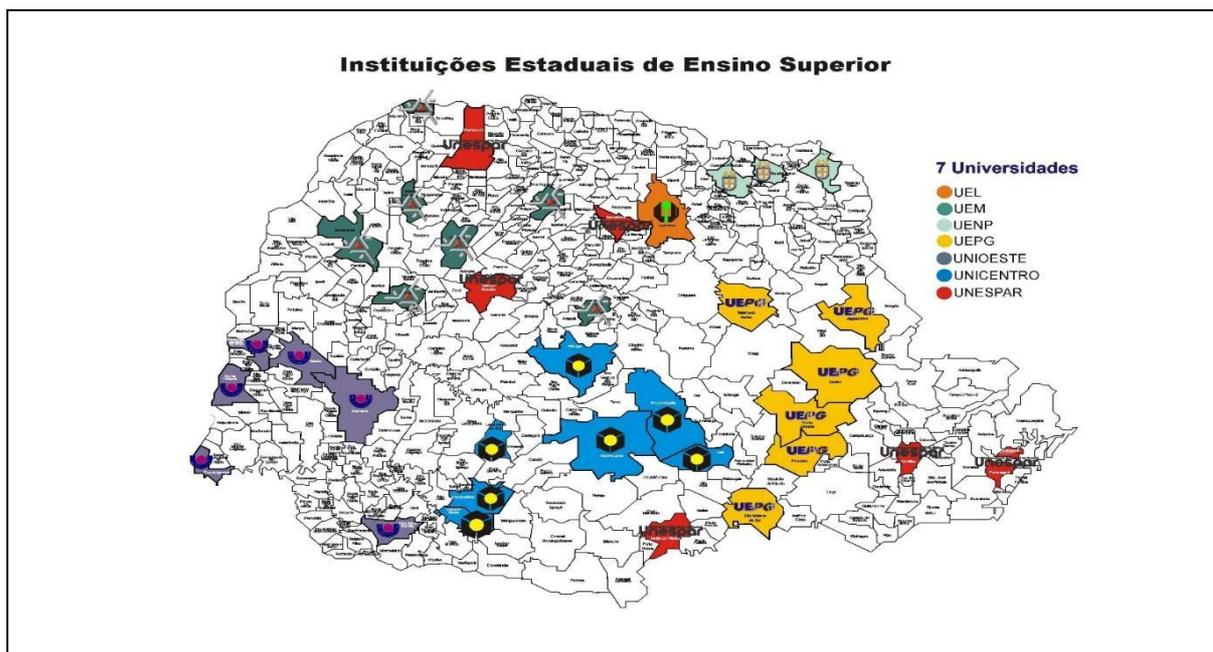
O Sistema Estadual de Ensino Superior do Paraná inclui sete universidades, que no seu conjunto atendem em torno de 90.000 alunos, distribuídos em graduação e pós-graduação, e um contingente de 15.000 servidores; estando instaladas fisicamente em 38 municípios e, dessa forma, atingindo em torno de 300 municípios do estado (SETI, 2018).

Considerando o art. 212 da Constituição Federal de 1988 no qual determina que os estados devam aplicar 25% de suas receitas de impostos, somadas às transferências do governo federal; atualmente o Governo do Estado investe em torno de três bilhões e seiscentos milhões de reais no desenvolvimento das universidades (SETI – GOFS, 2018).

Um estudo realizado por pesquisadores da área de desenvolvimento regional levantou o impacto das universidades estaduais do Paraná nas diferentes regiões do estado. Os resultados apontaram, entre outros aspectos investigados, que cada real investido nas instituições de ensino superior retorna multiplicado por quatro para as economias locais (RAIHER et al., 2015; ROLIM, 2009).

Em virtude da capilaridade na localização das instituições, conforme mostra a Figura 3, as universidades estaduais estão distribuídas de forma a atender todas as regiões do Estado.

Figura 3 – Distribuição espacial das Universidades estaduais no Paraná



Fonte: SETI (2015)

Isso significa que praticamente todas as regiões do Estado são influenciadas com o retorno do investimento público estadual no ensino superior. Com base na pesquisa de Raiher et al. (2016), os atuais R\$ 3,5 bilhões que foram previstos pelo orçamento do Governo Estadual para as IES em 2019 retornam multiplicados para os mercados regionais.

Adicionalmente, um importante aspecto indicado pelo estudo se refere ao efeito de transbordamento dos investimentos feitos em educação pública, pois o município que detém uma universidade promove o incremento de recursos para outras localizações de até 200 km de distância.

Além disso, mais de 90% da mão de obra formada pelas universidades estaduais reside e atua no Paraná. Na área da saúde, por exemplo, considerando-se dados de 2018, os Hospitais das Universidades Estaduais de Maringá, de Londrina e de Ponta Grossa realizaram juntos 310 mil atendimentos, respondendo por grande parte da demanda da saúde no Estado.

Além do hospital, o complexo de saúde das universidades é composto por clínicas odontológicas, unidades de psicologia, hospitais veterinários, entre outros. Como serviços prestados à população, elencam-se museus, teatros, assistência

jurídica, orientações nas áreas de arquitetura e urbanismo, entre outras mais pontuais em cada instituição ou campus universitário (RAIHER et al., 2016).

Somadas as regiões Norte, Centro-Sul e Campos Gerais, mais de 1 milhão de pessoas são beneficiadas com ações extensionistas das Universidades Estaduais de Londrina, Maringá, Ponta Grossa, Estadual do Centro-Oeste e Estadual do Norte do Paraná. Por meio do ensino, da produção científica e de programas e projetos de extensão, as universidades públicas estaduais do Paraná impactam de modo positivo e significativo no Índice de Desenvolvimento dos Municípios, indicador elaborado pelos pesquisadores do estudo com base em dados de saúde, segurança, educação e emprego.

Entre as diversas razões explicativas para as diferenças entre o desenvolvimento de países e de regiões, Haddad (2009) destaca como central o conhecimento, sendo fundamental o investimento em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) para a superação das desigualdades. A formação de pessoas e as habilidades de uma região proporcionam a oportunidade de transformação do crescimento em desenvolvimento, melhorando a qualidade de vida social.

A importância da ciência, da tecnologia e da inovação é consenso nos debates acerca do desenvolvimento. Sabe-se que as nações que investiram nesse setor estão entre os líderes mundiais ao mudarem o perfil de suas regiões, além do que a inovação é considerada como a terceira revolução industrial. Os princípios tradicionais de geração de riquezas, pautados no capital e no trabalho, quando vinculados com a geração e utilização de conhecimentos científicos e tecnológicos, permitem transformações substanciais na realidade.

O desenvolvimento da ciência e da tecnologia no Brasil ocorre, primordialmente, nas universidades e nas instituições de ciência e tecnologia. O Sistema Paranaense de Ciência e Tecnologia é recente, mas os investimentos feitos no setor nos aproximadamente últimos 50 anos impactaram o desenvolvimento econômico e social das diversas regiões do estado. Seguindo a mesma tendência nacional, grande parte dos pesquisadores paranaenses está atuando no interior das universidades públicas.

De acordo com estudo de Caldarelli et al. (2015), as universidades estaduais paranaenses estão entre os principais expoentes na geração de produção científica e oferta de ensino superior, e que concentram a maioria dos recursos humanos de alta qualificação no estado, em termos de ensino e pesquisa acadêmica. São as

universidades que, sob características específicas do Brasil, realizam preponderantemente a pesquisa científica.

Considerando-se o conhecimento como a base para a inovação e desenvolvimento regional, ações governamentais que estimulem o trabalho das IES, por meio da extensão universitária e articulados com as habilidades e culturas locais, representam alternativas viáveis para a superação das desigualdades sociais existentes no Estado.

O Programa “Universidades Sem Fronteiras – USF”, como uma política pública do Governo do Estado do Paraná, e que tem como objetivo a disseminação do conhecimento científico e tecnológico desenvolvido no âmbito das universidades estaduais, por meio da extensão universitária, busca consolidar-se como um importante instrumento no intuito de reduzir as desigualdades sociais e auxiliar o desenvolvimento socioeconômico nas diferentes regiões do Estado.

Os objetivos estabelecidos para o Programa “USF” estão diretamente conectados às atividades desenvolvidas nos projetos que, por sua vez, são responsabilidade direta das Universidades na sua execução, em virtude da possibilidade do envolvimento de alunos dos diversos cursos existentes na sua estrutura.

Conseqüentemente, por meio da extensão universitária promovida no âmbito das universidades, o USF objetiva realizar uma educação transdisciplinar e necessária à formação humana e integral, no propósito de integrá-lo à comunidade de pertença e visar a promoção de uma ação mais efetiva no processo do desenvolvimento socioeconômico e regional do Estado do Paraná.

#### 4.2 EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA

A extensão universitária tem sido considerada uma ferramenta de extrema relevância para a educação do ensino superior, em face das possibilidades que oferece na formação de profissionais com visão mais humana para as questões sociais das comunidades em seu entorno, segundo Forproex (2007).

Ao permitir que durante sua formação educacional o estudante desenvolva atividades que pretendam modificar ou, caso não seja possível, amenizar as necessidades de pessoas em situação de vulnerabilidade, por meio de ação contínua, a extensão universitária propicia a possibilidade de compartilhamento de

conhecimentos entre a universidade e a sociedade, sendo uma via de mão dupla e promovendo o que, na visão de Santos (2005) se denomina “a ecologia de saberes”.

#### 4.2.1 Conceitos de Extensão Universitária

Freire (1985), ao estabelecer o conceito de extensão, destaca que este não pode ser utilizado tão somente como uma ferramenta de comunicação, na qual apenas se “estende” aquele que a recebe um conhecimento que não agrega à sua vida se não for inserido ao concreto de sua realidade histórica. Dessa forma, isso será apenas uma normalização, ou seja, tentar transformar a realidade do receptor e não exercer a tarefa de educar.

Em complemento, Freire (1985, p. 13) dirá que “todos estes termos envolvem ações que, transformando o homem em quase “coisa”, o negam como um ser de transformação do mundo”; afirmando que o conhecimento só se materializa como tal na medida em que for apreendido e aplicado à realidade concreta.

Nessa perspectiva se amplia o papel das universidades, que agora possuem uma nova função social representada pela extensão. O papel da extensão é “estender” (e aqui no sentido de participação) a presença da universidade na sociedade e se relacionar intimamente com as pessoas, criando uma interface entre o saber produzido no interior das universidades com o conhecimento e cultura local. Essa ação inicia uma trajetória de mudanças para a sociedade, transformando-se a si mesma e na sua relação com os outros fazeres acadêmicos – ensino e pesquisa.

Serna (2007, p. 2) afirma que o conceito de extensão toma força na América Latina em meados do século XX e tem como princípio central a justiça social, por quanto se entendia como obrigação de compartilhar a cultura e os conhecimentos com os menos favorecidos. Define ainda como extensão *“la manera característica y distintiva en que una institución de enseñanza superior, asumiendo su función social, comparte su cultura y conocimientos con personas, grupos o comunidades marginados o vulnerables”* (SERNA, 2007, p. 2)

Ao utilizar conceitos expressos nos inúmeros trabalhos desenvolvidos por pesquisadores, dos mais diversos matizes ideológicos, Castro (2017) permite que se amplie o entendimento acerca do tema. De forma que se possa visualizar de maneira clara e, principalmente positiva em relação às suas ações, destaca o conceito de extensão universitária em seu estudo:

*El proceso extensionista es aquel, por tanto, que como resultado de las relaciones sociales que se dan entre los sujetos que en él participan está dirigido de un modo sistémico y eficiente, a la promoción de cultura para la comunidad intra y extrauniversitaria (objetivo), con vistas a la solución del (problema) social: necesidad de contribuir al desarrollo cultural de la comunidad, mediante la apropiación de la cultura que ha acumulado la sociedad en su desarrollo (contenido); a través de la participación activa de la comunidad universitaria y extrauniversitaria (método); planificada en el tiempo y observando ciertas estructuras organizativas (forma); con ayuda de ciertos objetos (medio); instrumentando indicadores que permitan medir la calidad (evaluación) y cuyo movimiento está determinado por las relaciones causales entre sus componentes y de ellos con la sociedad (leyes) que constituyen su esencia (CASTRO, 2017, p.24).*

Nos diversos conceitos expressos pelos pesquisadores fica evidente a importância que a extensão universitária possui no processo de disseminação de conhecimentos, mas, principalmente, na efetiva utilização desses conhecimentos na solução concreta de situações de precariedade social nas comunidades. As ações de extensão universitária propiciam uma integração humanizada entre as pesquisas científicas e sua aplicação na resolução de problemas oriundos das mais diversas situações criadas pelo homem em seu habitat natural.

#### **4.2.2 Histórico da Extensão Universitária**

Segundo estudos de diversos autores (RIBEIRO, 2011; NUNES e SILVA, 2011; SOUZA, 2001), a extensão universitária passa a ser considerada como um dos pilares da universidade e necessária ao desenvolvimento do conhecimento somente na segunda metade do século XIX, na Universidade de Cambridge no ano de 1872. Riaga e Rubiano (2011), utilizando citação de Tünnermann, destacam o surgimento do conceito de extensão a partir de 1918, sob a denominação de movimento ou reforma de Córdoba.

Salientam que numa série de exposições políticas e sociais, a extensão tem como principal ação o fortalecimento da função social da Universidade:

*De esta suerte, el movimiento agregó al tríptico misional clásico de la Universidad un nuevo y prometedor cometido, capaz de vincularla más estrechamente con la sociedad y sus problemas, de volcarla hacia su pueblo, haciendo a éste partícipe de su mensaje y transformándose en su consciencia cívica y social (RIAGA e RUBIANO, 2011, p. 351).*

A Reforma de Córdoba dá início à construção da identidade da universidade latino-americana, cujo mérito principal é demonstrar a unidade da transformação educacional e cultural para a transformação social e política da sociedade. Merece destaque o papel da extensão universitária como interface entre o saber científico e o saber nascido do senso comum, criando dessa forma a necessária indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão (RIBEIRO, 2011).

No decorrer dos anos seguintes, registram-se inúmeras atividades consideradas de extensão em algumas universidades americanas, contudo, ações voltadas especificamente ao atendimento e prestação de serviços nas áreas rural e urbana (NOGUEIRA, 2001 apud DeMEDEIROS, 2017).

Na II Conferência Latino-Americana de Extensão e difusão cultural, realizada em 1972 no México, reconhece-se que a educação é um subsistema social que forma parte de um sistema global, porém, com suficiente autonomia para influenciar a sociedade e promover mudanças (RIAGA e RUBIANO, 2011).

As autoras citam ainda que na Declaração da UNESCO (1998), firmada no marco da conferência mundial sobre educação superior, transparece claramente que a educação superior deve reforçar suas funções de serviço à sociedade, relacionados à erradicação da pobreza, da fome, do analfabetismo, da violência, da intolerância e da deterioração do meio ambiente, mediante esforços interdisciplinares.

Atualmente não se pode negar que a extensão universitária ampliou seu papel na disseminação do conhecimento científico, mas que deve evoluir muito para atender às expectativas da sociedade, tanto no que as instituições fazem como naquilo que elas realmente devem fazer nesse sentido.

Llorens (1992) afirma que a extensão se justifica historicamente por sua capacidade de estimular a projeção extramuros do saber universitário e, dessa forma, contribuir com a educação e o desenvolvimento integral dos estudantes. Nesse aspecto, considera-se seu potencial de contribuição social e sua natureza difusa, pois permite como prática dialógica uma aproximação efetiva da universidade com a sociedade.

Deve-se destacar o alcance que a extensão obtém na sua relação com a sociedade, visto que por meio de seus projetos extrapola o ambiente limitado da sala de aula e dos laboratórios, elementos essenciais para o desenvolvimento do conhecimento, mas que na realidade nem sempre estão acessíveis à comunidade.

No Brasil, a oficialização da extensão nas universidades se deu a partir, principalmente, da Universidade Livre de São Paulo, criada em 1912, e também nas atividades de prestação de serviço oferecida pela Escola Superior de Agricultura e Veterinária de Viçosa, já na década de 1920 (SOUZA, 2001).

DeMedeiros (2017) argumenta que, apesar da publicação do Estatuto, a obrigatoriedade da extensão universitária nas universidades não se configurou. O que estabelece definitivamente essa obrigatoriedade é o Art. 20 da Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, ao estabelecer que “as universidades e os estabelecimentos isolados de ensino superior estenderão a comunidade, sob a forma de cursos e serviços especiais, as atividades de ensino e os resultados da pesquisa que lhe são inerentes” (DEMEDEIROS, 2017, n/p).

Nogueira (2001) afirma que, após o golpe de 1964, os governos militares deram para a extensão um caráter assistencialista, sob a alegação de sua necessidade para o desenvolvimento e segurança do país. Apesar de toda a evolução da prática da extensão universitária, percebe-se claramente, na atualidade, que a prática assistencialista continua sendo o tônico presente nos projetos desenvolvidos nas instituições de ensino superior.

Nogueira (2001) ainda alega que a extensão continua sendo a maneira como a Universidade transmite às comunidades seu ensino e o resultado de sua pesquisa de forma isolada. Não se concebe um processo de articulação entre ensino, pesquisa e extensão, como também não se percebe a troca de saberes entre universidade e sociedade tão apregoada pelas instituições, sendo ainda a sociedade vista meramente como receptora desses saberes.

A criação do Fórum Nacional de Pró-reitores de Extensão das Universidades Públicas Brasileiras, em 1980, atualmente Fórum de Pró-reitores de Extensão das Instituições Públicas de Educação Superior brasileiras, proporciona o reconhecimento legal das atividades extensionistas e a consequente condição para a comunidade acadêmica redefinir a extensão universitária. O FORPROEX, porém, na leitura que faz da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 4.024, visualiza um viés assistencialista para a extensão, quando essa lei preconiza entre outras ações, na definição de extensão, “as modalidades de transmissão do conhecimento e assistência” (FORPROEX, 2012).

Faz-se importante destacar que o FORPROEX tem o papel de defesa do ensino público e da responsabilidade social das universidades na luta contra

desigualdades. Por isso, firmou publicamente em 2012 a sua Política Nacional de Extensão Universitária, resultante de um processo de construção participativo em curso desde 2009 e com base na análise crítica do primeiro Plano Nacional de Extensão (PNE), formulado em 1999 para abarcar o decênio 2001-10.

Em seus encontros semestrais nacionais, o FORPROEX promove discussões qualificadas sobre os princípios, parâmetros e diretrizes do PNE, embasadas nas experiências particulares de cada universidade ao longo do seu processo de assimilação dos conteúdos desse documento.

Vale destacar as considerações do FORPROEX no que se refere às diferenças entre os diversos contextos de nossas instituições:

Os diferentes históricos institucionais e contextos socioeconômicos das suas localidades favorecem modos diferentes de condução da Política Nacional de Extensão pelas suas Pró-Reitorias de Extensão, expressando suas políticas locais. Num país de dimensões continentais, extremos geográficos correspondem, não raras vezes, a discrepâncias de regimes de temporalidade que atribuem sentidos muito particulares às noções de passado, presente e futuro, interferindo sobre suas concepções (e práticas) de tradição, contemporaneidade e porvir, cuja tradução simplista em modulações lineares de atraso/avanço reitera preconceitos culturais e acentua assimetrias socioeconômicas. O encontro de Pró-Reitores egressos de contextos tão díspares em suas condições de atuação rotineira, quanto semelhantes em suas funções de gestores da Extensão Universitária, promove interlocuções desafiadoras de diálogo entre grupos cuja distância muitas vezes produziu fissuras semânticas irreconciliáveis (FORPROEX, 2012).

A extensão universitária, no decorrer dos anos, desperta o interesse de pesquisadores por se mostrar uma ferramenta de vital importância na forma de interação entre a universidade e a comunidade e, também, na formação cidadã de seus alunos.

Pereira (2001, p. 282) destaca que:

A vitalidade da Universidade depende de sua abertura para as influências, demandas e necessidades da sociedade, as quais irão determinar a relevância do conhecimento produzido ou transmitido por ela, através da ação recíproca que se traduz em benefício para o ensino e a pesquisa, o que nos leva obrigatoriamente a uma releitura do conceito de extensão universitária.

O trabalho desenvolvido pelo Fórum de Pró-Reitores de Extensão das Universidades Públicas Brasileiras – FORPROEX consolida a ação das universidades, buscando torná-la um instrumento de mudança social em direção à justiça, à solidariedade e à democracia. O principal compromisso dessa política é tornar possível a convivência com o princípio da autonomia universitária, não

subtraindo das universidades públicas o direito e a liberdade de decidir sobre seus programas e ações de extensão universitária (FORPROEX, 2012).

O artigo 205 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 dispõe que “as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”; o que permite, numa visão mais abrangente, considerar a extensão universitária na sua condição indissociável do ensino e pesquisa, como uma dimensão acadêmica de destaque (BRASIL, 1988).

Saraiva (2007, apud Fernandes et al., 2012) complementa que a extensão universitária possibilita ao acadêmico a experiência de vivências significativas que lhe proporcionam reflexões acerca das grandes questões da atualidade. Tendo como base a experiência e os conhecimentos produzidos e acumulados, proporciona o desenvolvimento de uma formação comprometida com as necessidades nacionais, regionais e locais.

Porém, segundo Maneschy et al. (2011), essa é uma experiência ainda não concretizada, visto que a prestação de serviços e os cursos ofertados continuam sendo o principal viés de interligação entre a universidade e a sociedade. Logo, uma política desenvolvida para atender uma sociedade em condições de carência crítica, torna-se assistencialista, mas se ela se volta para as questões que surgem das condições de miséria e pobreza pode alterar esse processo, trabalhando no sentido da construção de uma sociedade mais justa.

Ainda na visão de Maneschy et al. (2011), necessário seria proporcionar condições para que essa interação fosse a ponte de articulação entre os saberes da sociedade para a universidade e vice-versa.

Nesse aspecto, Freire (1983) destaca que o profissional, quando na condição de extensionista, oferece seu conhecimento não no sentido de agregar a realidade do receptor aos seus saberes, mas como um conhecimento para substituir o já existente na realidade concreta do receptor.

Sobre o contexto de transferência de conhecimento, Nunes e Silva (2011) destacam que a ideia de extensão está associada à crença de que o conhecimento gerado pelas instituições de ensino e pesquisa devem necessariamente possuir intenções de transformar a realidade social.

Salientam ainda a ampliação da compreensão tradicional de parte da sociedade que, nessa relação, especificamente no que tange à extensão de

disseminação do conhecimento produzido, da prestação de serviço e difusão cultural, precisar ter participação efetiva na atuação da universidade e no confronto destes com a realidade existente, permitindo, dessa forma, a elaboração da práxis de um conhecimento acadêmico.

Ao observar a proximidade que a extensão proporciona entre a universidade e a comunidade de pertença, Fantin (2011) salienta que a extensão engloba tanto essa aproximação, como também o levantamento de suas necessidades e elaboração de estratégias de resolução de problemas, ou prestação de serviços que gerem mudanças efetivas na realidade.

Porém, Arroyo e Rocha (2010) alertam para que a extensão tenha, de forma bem delimitada, o seu fim social, pois, caso contrário, estará assumindo o papel do Estado e, dessa forma, tornando-se assistencialista e não transformadora, que deve ser seu papel fundamental.

Entretanto, ações assistencialistas não são conflitantes com ações extensionistas. Segundo Calderón e Vargas (2004), torna-se muito difícil educar alguém de forma eficiente quando a fome é sua principal prioridade e preocupação, portanto, antes de ensinar a ler e escrever, é preciso matar a fome. Mas, deve-se ter como visão clara que isso deve ser sempre um meio e não um fim.

Outra condição essencial é o aprendizado que ambas as partes, universidade e comunidade, absorvem nesse processo de interação. Por um lado, a universidade, por meio de seus alunos, leva o conhecimento teórico e técnico às comunidades e, de outro, as comunidades reverterem ao processo o conhecimento tácito e o saber existente que se perpetua ao longo da vida. Esse movimento é privilegiadamente um espaço para a formação de conhecimento e formação de cidadãos.

A relação universidade/comunidade fortalece e prioriza a busca de soluções para problemas de desigualdade e exclusão, tão evidentes nos países em desenvolvimento. Com projetos sociais bem delineados, a universidade exerce sua responsabilidade social, levando às comunidades o conhecimento e disponibilizando seus serviços, de forma que atendam sua missão para resgatar a dignidade e a qualidade de vida de seus cidadãos.

### 4.2.3 O Papel da Extensão no Contexto das Universidades

Na perspectiva do esclarecimento da importância da extensão no contexto da universidade, é preciso em primeiro lugar entender sua função. A finalidade da extensão passa por diversos percalços no âmbito das instituições, pois inicialmente era visualizada como um “mero canal de transmissão para a sociedade do resultado do ensino e da pesquisa de forma isolada” (MANESCCHY et al., 2011, p. 39).

Santos (1995, p. 19) expressa com clareza essa relação ao afirmar que:

A abertura ao outro é o sentido profundo da democratização da universidade, uma democratização que vai muito para além da democratização do acesso à universidade e da permanência nesta. Numa sociedade cuja quantidade e qualidade de vida assenta em configurações cada vez mais complexas de saberes, a legitimidade da universidade só será cumprida quando as atividades hoje ditas de extensão, se aprofundarem tanto que desapareçam enquanto tais e passem a ser parte integrante das atividades de investigação e de ensino.

A extensão universitária tem como propósito a democratização do saber acadêmico como uma oportunidade que a sociedade tem de se encontrar com a universidade. Entretanto, como uma via de mão dupla, em que o ensino e a pesquisa estejam inseridos na trajetória das negociações para atender as demandas sociais da comunidade (MANESCCHY et al., 2011).

A relação entre pesquisa e extensão ocorre quando a produção do conhecimento é capaz de contribuir para a transformação da sociedade. Quando isso não acontece, pode-se então afirmar que não se tem a extensão como canal de efetivação do conhecimento produzido na universidade, ou mesmo como forma de causar algum impacto social favorável na comunidade atendida.

Nunes e Silva (2011, p. 123) argumentam que:

Se a extensão universitária é um processo educativo, cultural e científico que viabiliza a relação entre universidade e sociedade, a universidade pública enquanto um espaço de criação e recriação de conhecimento deve ser acima de tudo pública e, para tanto, a transformação social deve extrapolar os muros acadêmicos.

Dessa afirmação é possível gerar um questionamento que está presente em diversos trabalhos: “qual a exata proporção que a articulação entre ensino, pesquisa e extensão tem sido intensificada por meio da prática educativa gerada na extensão? ”.

Ao analisar o contexto atual em nível mundial, observa-se que grandes transformações estão em marcha, exigindo para isso mudanças profundas na forma de enfrentamento aos desafios e oportunidades que surgem. Nesse contexto o FORPROEX (2012) destaca que a transformação da extensão universitária, instrumento efetivo de mudança na direção da justiça social e aprofundamento da democracia, caminha *pari passu* no enfrentamento dos desafios e na busca de novas oportunidades, que se apresentam tanto na realidade brasileira quanto no contexto internacional.

Diante da deficiência dos sistemas sociais e educacionais, as atividades propostas pela extensão podem ser realizadas nas formas mais variadas por meio da interação direta com instituições organizadas da sociedade, como empresas, escolas, associações, órgãos de imprensa e organizações não governamentais. (NUNES; SILVA, 2011).

Pesquisas em torno do início e da evolução do conceito e desenvolvimento da extensão universitária têm sido efetuadas ao longo das últimas décadas. Em função das condições sociopolíticas existentes nos países da América Latina, essa é uma das ações mais importantes, percebidas pelas instituições mais diversas para que se reduzam as situações de pobreza, analfabetismo e baixo nível cultural que grassam nessas regiões, permitindo dessa forma o compartilhamento do conhecimento com os menos favorecidos.

De outra forma, Gonzalez e Gonzalez (2003, 2006) destacam que a direção consciente e eficiente da extensão universitária só é possível quando se demonstra a relação função e processo e, nesse sentido, é organizada na sua gestão. Na opinião dos autores, a extensão universitária, quando vista como função, expressa as características externas que impactam em seu desenvolvimento, e quando vista como processo, explica suas propriedades essenciais e determina seu comportamento.

O ano de 1975 se tornou um marco para a extensão universitária, quando o Ministério da Educação e Cultura (MEC) lançou o Plano de Trabalho da Extensão Universitária que, mesmo diante de uma conjuntura de repressão, garantiu ao MEC a competência de preconizar como o trabalho extensionista deveria ser realizado pelas Universidades.

Nessa linha de pensamento, as universidades estaduais do Paraná têm desenvolvido projetos de extensão universitária com foco nas diversas questões

que, de alguma forma, impactam o desenvolvimento do Estado. Atuam principalmente com foco na formação social, e redução do impacto ambiental na região de sua abrangência, com projetos voltados à sustentabilidade e conscientização no uso racional dos recursos da natureza.

Numa outra perspectiva desenvolvem ações para a redução dos níveis de violência entre jovens nas periferias de grandes cidades, com projetos educacionais e sociais; projetos voltados à redução dos níveis de intolerância racial, promovendo a inserção social e educacional nas universidades por meio da implementação de cotas raciais nos vestibulares; e ações extensionistas nas mais diversas áreas, no sentido de diminuição das desigualdades sociais e econômicas que tanto afligem nosso país.

Nesse contexto, o Estado do Paraná, com o propósito de promover a redução das desigualdades sociais e da pobreza, visualiza nas ações extensionistas das universidades a possibilidade de descentralizar o papel do Estado e criar ferramentas que auxiliem a consecução desse propósito.

Em função dessas necessidades, em 2006 a Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (SETI) elaborou um programa denominado “Programa Universidade Sem Fronteiras – USF”, que tem como objetivo apoiar e fomentar projetos de extensão universitária. Projetos que na sua essência promovem ações de disseminação do conhecimento, com possibilidades de auxiliar na redução das desigualdades regionais e locais, definindo como ponto focal municípios que apresentam situações críticas em termos de desenvolvimento econômico e social.

Para atender aos objetivos estabelecidos nesta tese, em sua segunda parte serão apresentados os fundamentos que definiram a criação do USF, embasado na pesquisa exploratória de sua documentação, sua trajetória e forma de atuação, as relações institucionais existentes e que possibilitaram suas ações, os atores envolvidos e as condições e recursos que foram disponibilizadas para o exercício de suas atividades. A segunda parte da tese culmina com a análise da estrutura do USF a partir da base teórica da *Teoria do Programa* e da metodologia do *Modelo Lógico*.

**2º PARTE:**  
**AVALIAÇÃO DO PROGRAMA UNIVERSIDADE SEM FRONTEIRAS**

## 5 O PROGRAMA UNIVERSIDADE SEM FRONTEIRAS

Salienta Santos (2004) que o conhecimento científico produzido nas universidades ou instituições de cunho universitário tem sido desenvolvido, ao longo da história, muitas vezes de forma desconectada da realidade de premência do cotidiano das sociedades. Ele afirma que:

*El conocimiento universitario – o sea el conocimiento científico producido en las universidades o instituciones separadas de las universidades pero que comparten el mismo ethos universitario– fue a lo largo del siglo XX un conocimiento predominantemente disciplinar, cuya autonomía impuso un proceso de producción relativamente descontextualizado con relación a las necesidades del mundo cotidiano de las sociedades (SANTOS, 2004, p. 25).*

Segundo esse sociólogo, alterações ocorridas ao longo das últimas décadas desestabilizaram esse modelo de conhecimento, necessitando desenvolver com urgência um novo modelo. Ele designa essa transição por passagem do conhecimento universitário para o conhecimento pluriversitário como “*un conocimiento contextual en la medida en que el principio organizador de su producción es la aplicación que se le puede dar*” (SANTOS, 2004, p. 27).

Com relação à extensão universitária, que cumpre com o papel de aproximar a universidade da sociedade, Santos (2005) destaca sua importância e relevância para o futuro, salientando, ainda, a intenção do capitalismo em funcionalizar a universidade, transformando-a em agência de extensão a seu serviço. Por essa razão, torna-se prioritário proceder a reforma da universidade, buscando conferir uma nova centralidade às atividades de extensão e concebê-las de modo alternativo ao capitalismo (SANTOS, 2005).

Nesse contexto, o autor especifica que isso tem como fundamento atribuir às universidades uma participação ativa na construção da coesão social, no aprofundamento da democracia, na luta contra a exclusão social e a degradação ambiental na defesa da diversidade cultural (SANTOS, 2005).

Sob esse propósito, o Governo do Paraná implementou um novo programa fundamentado no Decreto nº 6.732, de 07 de junho de 2006, que instituiu no âmbito da SETI o Programa Cidadão Profissional, estabelecendo no seu objeto como projeto técnico de governo:

Art. 1º Fica instituído no âmbito da Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior - SETI o Programa "CIDADÃO PROFISSIONAL PR", com o objetivo mestre de promover a inclusão social do cidadão e o desenvolvimento socioeconômico das municipalidades paranaenses.

Parágrafo único. O Programa CIDADÃO PROFISSIONAL PR é um projeto técnico de governo que visa à prestação de serviços comunitários voluntários em atividades extensionistas e de pesquisa junto à comunidade paranaense, pelos alunos e recém-formados dos cursos de graduação das instituições de educação superior do Paraná, preferencialmente as mantidas pelo Estado do Paraná, como forma de retribuição voluntária dos investimentos da sociedade em suas formações.

Embasados nos preceitos desse projeto, discutiu-se a elaboração do USF. Conjuntamente com o Decreto nº 6.732, serviu ainda como base de referência para a decisão o relatório "IPARDES 2005: Os Vários Paranás: Estudos socioeconômico-institucionais como subsídio aos planos de desenvolvimento regional", que demonstrou as dificuldades regionais e as regiões de maior criticidade social.

Segundo o IPARDES (2005), esse trabalho só foi possível pela compreensão do Governo do Estado ao entender que o Paraná não é constituído de regiões homogêneas e, portanto, com diferenças de grandes proporções, especialmente se tratando de desigualdades sociais pela existência de regiões históricas com menor desenvolvimento econômico e que apresentam os menores índices de IDHM do Estado (PUPATTO, 2010).

Em 2017 é publicada a atualização desse estudo com o relatório "IPARDES 2017: As espacialidades socioeconômico-institucionais no período 2003-2015", no qual se demonstram as mudanças ocorridas nas diversas regiões do Estado do Paraná, ficando evidente que nas regiões identificadas como socialmente críticas não houve melhorias expressivas sobre os problemas apresentados anteriormente.

Para uma visualização clara sobre as questões abordadas no relatório e para demonstrar a metodologia adotada pelo núcleo de pesquisas do IPARDES, que buscou identificar e mapear as realidades críticas nas espacialidades regionais do Estado, utilizaram-se como destaque partes do relatório, essencialmente na dimensão social, por estar relacionado aos objetivos propostos na pesquisa:

Como se fossem o negativo dos espaços economicamente relevantes, foram apontados os municípios com baixa geração relativa de excedente econômico e com indicadores sociais abaixo da média estadual, formando espaços de precariedade social. Sabe-se que riqueza e pobreza convivem em todos os espaços; o que se fez foi destacar uma e outra, conforme o caso, como a característica do espaço. A participação dos municípios relativamente ao total estadual revela as diferenças entre os espaços, tanto em relação à geração de excedente econômico quanto à condição social da

população; revela a grande concentração espacial da riqueza e seus reflexos. Política e administrativamente o Paraná é uma unidade; econômica e socialmente, são “Vários Pararás” (IPARDES, 2005, p.2).

Tendo por base as questões apresentadas pelo IPARDES, a SETI utilizou-se dessas informações para subsidiar a definição da abrangência que o USF poderia ter, selecionando especificamente regiões de maior criticidade social, conforme apresentadas no relatório, como principal meta para o apoio e fomento dos projetos de extensão universitária.

## 5.1 CARACTERIZAÇÃO GERAL DO USF

O USF é uma iniciativa da SETI (atual Superintendência Geral de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior), desenvolvido com o propósito de contribuir nos objetivos do governo estadual em descentralizar o desenvolvimento econômico e social, em função da necessidade de reduzir as desigualdades sociais apresentadas. Em 2006, ao assumir a gestão da SETI, a Professora Lygia Lumina Pupatto estabeleceu um objetivo bem delineado: desenvolver em sua gestão um “grande projeto que ajudasse a universidade a se abrir para a sociedade” (PUPATTO, 2010, p. 15).

Nesse sentido, a configuração do USF se estabelece a partir de três eixos fundamentais: o primeiro deles seria a disseminação do conhecimento produzido no âmbito das Universidades Estaduais, alinhada às intenções do Governo do Estado no propósito de ampliar a participação das universidades estaduais na consecução dos objetivos do desenvolvimento, e na descentralização de suas ações na área educacional e social, por configurar um sistema que permitia alcançar de maneira efetiva todas as regiões do Estado.

Considerando o conteúdo expresso em todos os depoimentos coletados ao longo da pesquisa, observou-se com uma frequência relativamente unânime de todos os depoentes que, naquela época, a universidade estava afastada da sociedade. Esse afastamento se reflete, essencialmente, nas questões voltadas ao processo de disseminação do conhecimento, no sentido de conversar e traduzir de forma coerente as relações entre o conhecimento científico e o conhecimento popular.

Ressalte-se, porém, que os depoentes afirmaram que, apesar das universidades realizarem atividades de extensão, essas ações eram limitadas em função de diversos aspectos, tais como a falta de recursos que permitissem aos estudantes se deslocarem de forma adequada e contínua para realização das atividades, a pouca adesão de professores pesquisadores e a falta de incentivos aos alunos para realizarem as atividades de extensão fora da universidade.

Conforme destacado no Capítulo 4, as universidades estaduais possuem amplo portfólio de cursos de graduação e desenvolvem ações de extensão. Por esse aspecto, a transdisciplinaridade se estabelece como o segundo eixo na criação do programa, pois atendia à necessidade de envolvimento das mais diversas áreas do conhecimento, no sentido de prover as necessidades oriundas das comunidades nas quais se desenvolvem as atividades extensionistas.

Um dos eminentes estudiosos da atualidade, Boaventura de Souza Santos destaca a importância desse conceito quando afirma que:

É um conhecimento transdisciplinar que, pela sua própria contextualização, obriga a um diálogo ou confronto com outros tipos de conhecimento, o que o torna internamente mais heterogêneo e mais adequado a ser produzido em sistemas abertos menos perenes e de organização menos rígida e hierárquica (SANTOS, 2004, p. 27).

Destaca-se a abordagem desenvolvida por Follmann (2014), numa citação de Nicolescu (2000) que diz: “a transdisciplinaridade não pode ser vista apenas como uma mistura de saberes, mas que a mesma além de estar ao mesmo tempo entre as disciplinas, através das mesmas e além delas”.

Nesse contexto é extremamente válida a reflexão de Follmann (2014, p. 29):

No sentido transdisciplinar, a produção de conhecimento e o processo educativo supõem a integração dos saberes e supõem, também, a abertura e o não-fechamento dos saberes, no sentido de se alimentarem mutuamente e, sobretudo, de se deixarem transcender (ultrapassar) na permanente busca do melhor bem para o ser humano e o seu contexto.

E finalmente, um terceiro eixo que auxiliou a consolidar a ideia da criação do programa por seus idealizadores foi o fato do distanciamento das universidades com a sociedade, conforme já destacado nos depoimentos citados, considerada a questão mais crítica durante o desenvolvimento das atividades da secretaria.

A sociedade sempre cobrou do Estado ações que justificassem o volume de recursos disponibilizados para o desenvolvimento das atividades em suas

instituições; porém, muitas vezes sem conseguir retorno consistente dessas atividades. Pensando nessas questões, buscou-se com o programa desenvolver ações que permitissem relacionar a instituição pública com a sociedade (PUPATTO, 2010).

Segundo Miguel Sanches Neto<sup>8</sup>, pela percepção de que havia, nesse momento, uma grande desconexão da universidade e a sociedade, inclusive com muitos questionamentos acerca da natureza pública do ensino superior, cria-se um ambiente propício para o nascimento de um “programa de extensão que devolvesse a academia à região a qual ela pertence” (PUPATO, 2010, p. 4).

A percepção que Sanches Neto descreve está presente em depoimentos colhidos de outros integrantes da SETI<sup>9</sup>, pois, segundo eles, as Universidades sofriam com a escassez de recursos para custeio de suas atividades e, portanto, a extensão universitária só acontecia pela dedicação de professores e alunos comprometidos com a educação.

Nesse período, conforme mostra o Quadro 9, as universidades desenvolviam projetos de extensão segundo salientado pelos depoentes, mas, de forma pontual, voltados mais a processos de assistência social e sem uma preocupação de trabalhar os aspectos mais importantes da relação universidade/sociedade<sup>10</sup>.

Quadro 9 – Projetos de extensão desenvolvidos nas universidades estaduais – 2007

INDICADOR	Nº DE PROJETOS
Universidade Estadual de Londrina – UEL	181
Universidade Estadual de Maringá – UEM	248
Universidade Estadual de Ponta Grossa – UEPG	102
Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE	199
Universidade Estadual do Centro Oeste – UNICENTRO	187
Universidade Estadual do Norte do Paraná – UENP*	14
Universidade Estadual do Paraná – UNESPAR*	N/I

Fonte: Instituições Estaduais de Ensino Superior – IEES (2019)

<sup>8</sup> Miguel Sanches Neto é professor adjunto de Literatura Brasileira na Universidade Estadual de Ponta Grossa – UEPG, doutor em Teoria Literária pela Unicamp, colunista da Gazeta do Povo e autor premiado de diversas obras literárias.

<sup>9</sup> Depoimentos concedidos por integrantes da SETI em 2019 (anexos).

<sup>10</sup> Esta afirmação é uma constante na análise dos depoimentos colhidos junto aos diversos atores envolvidos na execução das ações do USF.

\* No período analisado, a UENP não estava estruturada como universidade, sendo cinco faculdades isoladas, e a UNESPAR, da mesma forma, sendo sete faculdades isoladas.

Um dos principais aspectos positivos do USF, segundo seus idealizadores, foi desenvolver nas universidades a preocupação em resgatar seu papel de agência de desenvolvimento regional, transformando sua imagem junto à comunidade na qual se insere, e que ficou evidente nos depoimentos dos pró-reitores.

Outro fator, percebido como um dos fundamentos do USF é o envolvimento dos alunos nessas ações, em face de que estes poderão ser potenciais transformadores da realidade social no transcurso de toda sua carreira (PUPATTO, 2010).

Por possuir formação em Biologia, a professora Lygia Pupatto entendeu que a universidade “deve propiciar um contato com a ecologia dos saberes, com a diversidade dos conhecimentos, numa interação que permite um fortalecimento do todo, pois quanto mais diverso um sistema, mais complexa sua integração” (PUPATTO, 2010, p. 7).

Nesse aspecto, destaca-se no seu depoimento<sup>11</sup> a afirmação quanto ao objetivo do programa:

Quando se faz um programa de Estado é preciso pensar em toda a sociedade, mas tem que haver uma atenção especial para aqueles setores que mais precisam das políticas públicas, salientando a questão de transformar a ciência, tecnologia e inovação em serviços para gerar desenvolvimento econômico, mas também de pensar na ciência para que promova a inclusão social.

A SETI, no período que Lygia Pupatto assumiu a gestão, passava por um momento crítico em que as funções não estavam adequadamente estabelecidas e, portanto, com muitos problemas e sem um planejamento claro para as questões de ciência, tecnologia e, principalmente, nas ações de extensão. Era um período em que os grandes investimentos realizados na área de Ciência e Tecnologia prestigiavam apenas a ciência de ponta destinada a servir o grande capital, apesar de toda a ciência ser desenvolvida no âmbito das universidades públicas (PUPATTO, 2010).

Dessa forma, após corrigir os desvios existentes nas atividades da SETI, Pupatto (2010, p. 8) decidiu promover o resgate da extensão visando restabelecer “a

---

<sup>11</sup> Depoimento concedido ao autor em 17 de outubro de 2019.

ligação do conhecimento com a sociedade de um modo mais orgânico”. Uma das primeiras providências foi a definição das características ideais das pessoas que iriam trabalhar com esses projetos, para compor uma equipe heterogênea, multidisciplinar e com capacidade de formular, articular e mobilizar.

Num aspecto complementar, o USF pode ser caracterizado como uma política distributiva sem estar focalizada nas questões de distribuição de renda, mas sim, voltado ao atendimento de setores específicos da sociedade, disponibilizando bens e serviços fomentados através de recursos gerados a partir de toda a coletividade (recursos do Governo), segundo a abordagem de Lowi, evidenciada por Rua (2013).

Pode ser definido ainda como uma política universalista, segundo a abordagem de Dias e Matos (2012), porque visa atender à sociedade em geral e não especifica grupos ou áreas, o que restringiria sua atuação. O fato de suas atividades estarem focadas nas áreas da saúde, educação e assistência social, cria as condições favoráveis à ampliação da abrangência de suas ações.

## 5.2 ÁREAS DE ATUAÇÃO DO USF

O desenho do projeto do USF, segundo depoimento de integrantes da SETI, foi definido em função de setores que tinham demandas contínuas e que apresentavam as maiores criticidades sociais no Estado. Ele foi composto por subprogramas, tendo como objetivo fundamental a transferência do conhecimento e sua complementaridade com os saberes populares.

Subsidiados por estudos realizados pelo IPARDES (2005, 2017), como já mencionado anteriormente, o Governo do Estado define como áreas prioritárias:

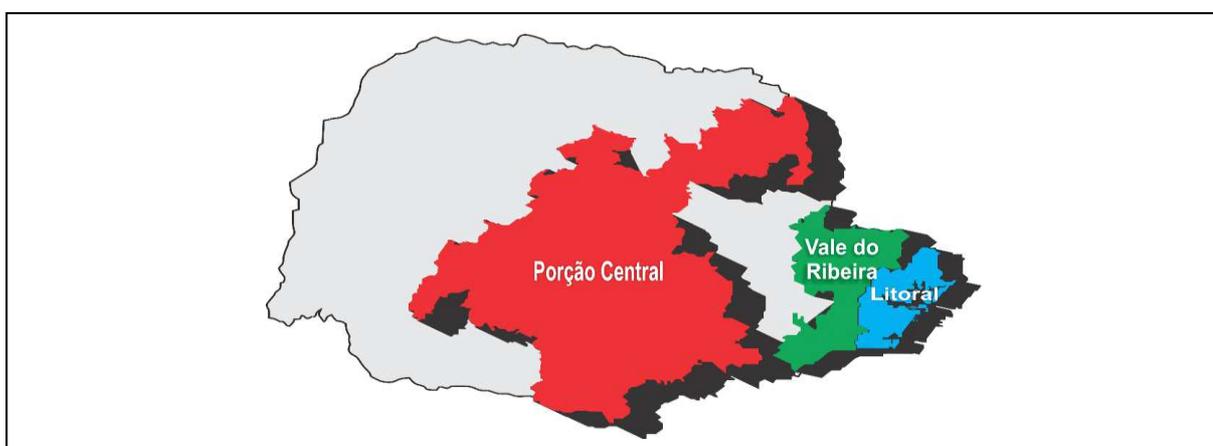
- a. a educação, especificamente com foco no ensino fundamental, pois, observa-se que nos municípios das espacialidades socialmente críticas definidas para atuação do programa, sobressaem o grande número de pessoas analfabetas ou com níveis de formação educacional muito precários. Isso exige que se promova uma ação mais direta e dinâmica na formação e qualificação de professores da rede pública, considerando a existência de uma grande capilaridade de instituições de ensino superior no Estado (PUPATTO, 2010, p. 27);
- b. o setor agrícola, especificamente no contexto da agricultura familiar, considerando que no Paraná 82% das propriedades agrícolas são de

agricultores familiares, aliado ao fato da grande dificuldade que esses agricultores enfrentam no acesso aos recursos, principalmente de conhecimentos e tecnologias adequadas à sua atividade. Pela existência de programa estadual, o “Leite para as crianças” de fornecimento de leite às escolas prioriza o atendimento às pequenas propriedades produtoras de leite, no intuito de elevar a qualidade do produto por meio de transferência de tecnologia e conhecimentos desenvolvidos no âmbito das universidades estaduais do Paraná<sup>12</sup> (PUPATTO, 2010, p. 37);

- c. a área dos direitos humanos e essenciais, pelo volume de situações em que se sobressaem a violência contra a criança e adolescente, a existência de bolsões de pobreza no entorno das grandes cidades do Estado, com grande incidência de menores em situação de risco social, a exploração sexual e a incitação ao uso de drogas desses menores, principalmente em cidades situadas em zonas litorâneas e entorno de grandes cidades do Estado (PUPATTO, 2010, p. 47).

Fundamentado nesses aspectos, tem-se início o Programa com a publicação dos primeiros editais para quatro subprogramas que, essencialmente, fossem direcionados para essas questões, que priorizassem o atendimento em municípios situados nas regiões mais pobres do Estado e que apresentassem os menores índices de IDH-M em municípios situados no litoral paranaense, conforme Figura 4.

Figura 4 – Mapa das espacialidades socialmente críticas



Fonte: IPARDES (2005)

<sup>12</sup> Depoimento concedido pelo coordenador da UGF (período 2006/2010) no dia 29 de outubro de 2019.

No preâmbulo dos editais se estabelecem as regras de ordenamento para a execução das atividades do USF e os primeiros quatro editais específicos para os subprogramas (SETI, 2016):

**a) Apoio às Licenciaturas:** destina-se a financiar projetos dos cursos de licenciatura das IES públicas, orientados pelo princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão e em sintonia com as seguintes prioridades:

- intensificar o contato entre a Educação Básica Pública e o Ensino Superior por meio da formação de grupos de trabalho que desenvolvam atividades acadêmicas voltadas para o diálogo qualificado entre esses dois níveis de ensino;
- propiciar, pela prática, o conhecimento do campo de atuação escolar aos estudantes de cursos de licenciatura e aos egressos recém-formados, contribuindo para a discussão dos problemas centrais da educação na atualidade e para a formação acadêmica de qualidade;
- estimular o pensamento crítico e a análise dos problemas na área da educação, reafirmando o compromisso do Ensino Superior com a sociedade em geral;
- fomentar a produção de análises e práticas que subsidiem a formulação de políticas públicas adequadas às reais necessidades do sistema educacional no Paraná, em parceria com a Secretaria de Estado da Educação;
- sistematizar e disseminar as iniciativas acadêmicas baseadas na estreita cooperação entre a Educação Básica e o Ensino Superior, colaborando para a divulgação das experiências bem-sucedidas de inovação e enfrentamento dos problemas nestas áreas.

**b) Apoio à Agricultura Familiar:** busca-se apoiar o atendimento às demandas de melhoria tecnológica nos processos produtivos da agricultura familiar. O subprograma pretende apoiar e executar ações específicas de intervenção em municípios paranaenses de baixo IDH-M, com as seguintes prioridades:

- colaborar na implementação das políticas públicas de desenvolvimento sustentável, que enfatizam a busca da inclusão social da população rural brasileira mais pobre como elemento central das ações orientadas pela Política Nacional do setor;
- promover a interiorização dos serviços universitários nos municípios de mais baixo IDH-M, colaborando para o seu desenvolvimento;
- contribuir para a ampliação do papel das IES públicas como formadoras de quadros profissionais de qualidade;
- auxiliar na aplicação do conhecimento acadêmico em conformidade com as características e demandas regionais;
- proporcionar aos profissionais recém-formados a prática dos conhecimentos acadêmicos, oportunizando a experiência de campo qualificada;
- possibilitar aos estudantes de graduação a oportunidade do conhecimento da realidade da agricultura familiar, colaborando com a sua formação de profissional cidadão;
- contribuir com os serviços prestados por entidades públicas e/ou organizações civis sem fins lucrativos e que atuam no segmento da agricultura familiar;
- colaborar para o melhor desempenho dos profissionais no mercado de trabalho, ofertando profissionais capacitados e com experiência de campo.

**c) Incubadora dos Direitos Sociais:** destina-se a financiar projetos de equipes multidisciplinares orientados pelo princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Com base no princípio de que as IES públicas devem contribuir para a efetivação de Políticas Públicas direcionadas para o estabelecimento de Redes Sociais de Proteção aos setores marginalizados da população, especialmente crianças e adolescentes em situação de extrema vulnerabilidade social, cumpre fomentar projetos de extensão orientados para:

- diagnosticar e elaborar ações visando identificar, denunciar e coibir a utilização de crianças e adolescentes como reféns da exploração

sexual de quadrilhas organizadas, apoiando a consolidação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) nos Municípios de baixo IDH-M do Paraná;

- constituir Núcleos de Monitoramento das Penas Alternativas, baseados em equipes multidisciplinares voltadas para o apoio e acompanhamento dos programas de prevenção à criminalidade e divulgação das políticas públicas para indivíduos em conflito com a lei<sup>13</sup>;
- apoiar a atuação dos órgãos e instituições que trabalham com a temática de defesa dos direitos das mulheres e contenção da violência doméstica, praticada pelos seus parceiros, contribuindo para a divulgação e efetivação da Lei Maria da Penha;
- contribuir para a implementação da política estadual de combate ao uso de drogas, realizando pesquisas sobre o impacto regional desta temática e atuando em campanhas educativas de prevenção e divulgação dos problemas decorrentes da dependência química pela população em geral e pela população escolar em especial;
- colaborar com os Programas Municipais, Estaduais e Federais existentes na área de repressão às práticas de utilização do trabalho infantil, sobretudo interagindo com as ações vinculadas ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI);
- contribuir para a consolidação da política estadual de erradicação da não alfabetização no Paraná, apoiando grupos de pesquisa para diagnosticar e orientar a atuação de programas governamentais de alfabetização, sobretudo nos Municípios de baixo IDH-M;
- possibilitar o apoio às iniciativas direcionadas às áreas da economia solidária e da constituição de cooperativas populares, incentivando a formação de equipes multidisciplinares focadas no mapeamento e na execução de projetos desenvolvidos em Municípios de baixo IDH-M.

**d) Apoio à Pecuária Leiteira:** Os projetos visam formar uma equipe multidisciplinar de bolsistas que atuarão sobre gargalos tecnológicos da

---

<sup>13</sup> Para atendimento específico deste item se constituiu o NEDDIJ – Núcleo de Defesa dos Direitos da Infância e Juventude.

Cadeia Produtiva do Leite, de modo a fortalecer a transferência e a universalização da pesquisa desenvolvida nas Universidades e nas Instituições de Pesquisa Pública do Estado, de tal forma a contribuir para a melhoria tecnológica nos processos produtivos, de gestão, industrialização e de agregação de valor ao leite oriundo da agricultura familiar. O subprograma pretende apoiar e executar ações específicas de intervenção em municípios e/ou regiões paranaenses de baixo IDH-M, com as seguintes prioridades:

- colaborar na implementação das políticas públicas de desenvolvimento sustentável e inclusão social;
- contribuir para a ampliação do papel das IES públicas como formadoras de quadros profissionais de qualidade;
- proporcionar aos profissionais recém-formados a prática dos conhecimentos acadêmicos, sob orientação e supervisão de docentes e profissionais qualificados;
- possibilitar aos estudantes de graduação o envolvimento e o conhecimento da realidade da cadeia produtiva do leite, contribuindo para a sua formação profissional;
- atuar na melhoria da qualidade e da produtividade leiteira, em ações de manejo dos rebanhos, melhoramento genético e de pastagens, melhoria da ordenha, na logística de armazenamento e transporte, implantação de boas práticas de fabricação na indústria, desenvolvimento de novos produtos para agregação de valor, na comercialização e marketing;
- potencializar os serviços prestados por entidades públicas e/ ou organizações civis sem fins lucrativos, pela produção de resultados que sirvam à melhoria da cadeia produtiva do leite, ao aumento da renda e à melhoria da qualidade de vida dos agricultores familiares;
- colaborar para o melhor desempenho dos profissionais no mercado de trabalho, ofertando profissionais capacitados e com experiência de campo.

Do ano de 2007 até meados do ano de 2010, em que o programa foi oficialmente institucionalizado como política pública, o Governo do Estado investiu aproximadamente R\$ 35 milhões de reais. Esses recursos foram destinados ao pagamento de bolsas para graduados, recém-formados e coordenadores de projetos, com aproximadamente 5.400 bolsistas, em mais de 600 projetos (PUPATTO, 2010).

Foram também destinados recursos à aquisição de materiais necessários ao desenvolvimento dos projetos e a compra de veículos para utilização no deslocamento dos integrantes dos projetos e das equipes que coordenavam o programa na SETI (UGF, 2018).

### 5.3 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO USF

A estrutura do USF a partir de sua implementação foi composta por servidores integrantes da UGF, entidade com natureza jurídica própria, porém subordinada à SETI por força de legislação. Pela necessidade de definir responsabilidades para a condução das ações do USF, foi publicada uma resolução que designou representantes para composição da Comissão de Seleção de Projetos<sup>14</sup> e, num segundo momento, publicou-se uma resolução que designou representantes para o Conselho Gestor do USF<sup>15</sup>, com a finalidade específica de acompanhamento e coordenação dos projetos submetidos aos subprogramas, sendo composto por representantes da SETI e das Universidades Estaduais do Paraná<sup>16</sup>.

Nesse período, de todos os projetos submetidos ao USF, após análise pela comissão de seleção, aproximadamente 600 projetos foram aprovados e executados pelas instituições credenciadas. Saliente-se que, nesse período, os projetos poderiam ser submetidos por instituições de qualquer natureza, não especificamente universidades estaduais, em razão de que muitas instituições como ONGs, entidades de movimentos sociais, entidades comerciais, cooperativas e prefeituras passaram a submeter seus projetos ao USF, ampliando dessa forma o alcance das ações no Estado.

---

<sup>14</sup> Resolução nº 053/2007, publicada em 28 de agosto de 2007.

<sup>15</sup> Resolução nº 060/2007, publicada em 30 de outubro de 2007.

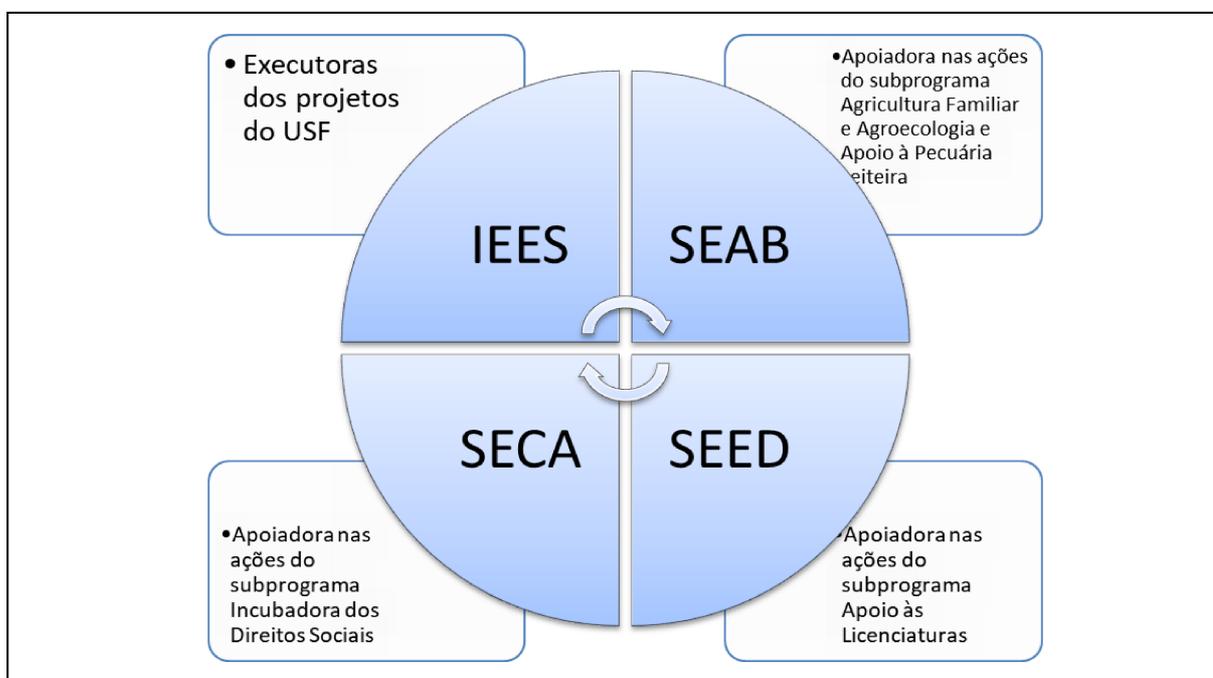
<sup>16</sup> A participação dos representantes das universidades foi decidida em reunião do Conselho de Reitores e a Secretaria, conforme informações obtidas da chefia de gabinete do Secretário.

A partir do ano de 2011, na SETI, em reunião realizada pelo Diretor Geral e Assessor de Projetos com os Pró-reitores e representantes das universidades, no dia 01 de setembro de 2011, registrada em ata, foram debatidas algumas questões sobre a importância e a continuidade do USF, em virtude de não terem sido repassados recursos necessários para fomento dos projetos aprovados no ano de 2011. Foi comunicado também a existência de um sistema de acompanhamento de projetos na SETI e que estaria à disposição de todos os coordenadores de projetos a partir dessa data.

#### 5.4 ARRANJOS INSTITUCIONAIS DO USF

Para que fosse possível alcançar os resultados almejados em cada subprograma, a SETI não poderia trabalhar sozinha, conforme salienta Lygia Pupatto (2010). A Figura 5 expõe as relações entre as diversas instituições que, de alguma maneira, contribuíram para o desenvolvimento das atividades necessárias ao atendimento dos objetivos do USF.

Figura 5 – Arranjos institucionais do USF



Fonte: O autor (2019)

Para os projetos do subprograma Apoio às Licenciaturas, em 2007 foram realizados contatos com integrantes da Secretaria de Estado da Educação – SEED, que possibilitavam o acesso às escolas do ensino básico e fundamental, espaço em que seriam desenvolvidas as ações previstas no objeto do subprograma (PUPATTO, 2010).

Para os projetos do subprograma Incubadora dos Direitos Sociais, articulou-se junto à Secretaria de Estado da Criança e do Adolescente – SECA, no mesmo período, para que se possibilitassem ações conjuntas em face de questões legais relacionadas às pessoas em situação de risco, na qual necessitariam da presença de pessoal habilitado na área jurídica, e visto que as ações do Núcleo de Defesa dos Direitos da Infância e Juventude – NEDDIJ estarem relacionados às ações dessa Secretaria (PUPATTO, 2010).

Para os projetos desenvolvidos no subprograma Apoio à Produção na Agricultura Familiar, também em 2007, buscou-se a integração junto à Secretaria de Estado da Agricultura – SEAB, que possibilitou o acesso aos pequenos produtores rurais que apresentavam dificuldades para desenvolver suas atividades. Em face do conhecimento já desenvolvido pelos técnicos da Secretaria, possibilitou-se dessa forma uma ação mais eficiente e com maior efetividade em razão do tempo dos projetos. Igualmente nos projetos desenvolvidos para o subprograma Apoio à Pecuária Leiteira, os contatos foram desenvolvidos com a mesma SEAB.

Cabe salientar que o subprograma Apoio à Pecuária Leiteira foi desenvolvido apenas no ano de 2007, sendo que nos anos seguintes foi integrado ao subprograma Apoio à Agricultura Familiar em função do tamanho das propriedades e da condição de produção conjugada por elas (PUPATTO, 2010).

As Universidades foram fundamentais e essenciais nesse arranjo institucional. Considerando que, um dos aspectos importantes que o programa definiu em sua formulação foi a perspectiva de oferecer aos estudantes de graduação e aos profissionais recém-formados a possibilidade de desenvolver habilidades e aplicar o conhecimento adquirido nas universidades, disseminando-o às comunidades ao qual pertencem; às quais, muitas vezes, não possuem condições e possibilidades de obterem-na por outra via.

É importante destacar que esse objetivo está relacionado à ideia de proporcionar uma formação humana e cidadã aos estudantes e profissionais (PUPATTO, 2010; SANTOS, 2004).

## 5.5 INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PROGRAMA USF

No ano de 2010, visando consolidar e aprimorar as ações em função da aceitação do USF, a SETI encaminhou ao Governador do Estado o Ofício nº 0339/2010 com um Anteprojeto de Lei, em que pese institui o Programa de Extensão “Universidade Sem Fronteiras” como política pública de extensão. Há que destacar a importância dessa institucionalização, considerando que, em termos relativos, tratava-se à época em investimento financeiro e capital humano, a maior ação de extensão universitária em curso no Brasil (PUPATTO, 2010).

O Governo do Estado, considerando a solicitação, promulga a Lei nº 16.643 de 24 de novembro de 2010, transformando dessa forma o USF em uma política pública de extensão universitária. Ressalte-se que, além da previsão de editais anuais, a garantia dos recursos para o desenvolvimento das ações de apoio e fomento a projetos do USF fica definido na Lei conforme artigo 5º:

Art. 5º. O Programa de Extensão “Universidade Sem Fronteiras” será lançado anualmente pela Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior – SETI e suas despesas serão custeadas com recursos do FUNDO PARANÁ e SETI, da seguinte forma: I - 10% (dez por cento) dos recursos referentes aos projetos estratégicos do Fundo Paraná, estabelecidos pelo artigo 5.º, III da Lei 12.020, de 1998; II - Idêntico valor monetário em recursos do orçamento SETI, a ser incluído anualmente na Lei Orçamentária.

Uma questão que se torna indispensável esclarecer é o fato de os recursos destinados ao USF, e previstos em lei, estarem vinculados aos recursos do Fundo Paraná, tendo como gestor a UGF, ocasionando, em alguns anos, dificuldades para o cumprimento da publicação anual de editais.

## 5.6 EVOLUÇÃO DO USF

O USF tem sua trajetória estabelecida em três fases distintas, influenciada por questões de mudanças de gestão na SETI. Essas mudanças foram ocasionadas pelas alterações na gestão do Governo do Estado. A primeira fase é estabelecida a partir da decisão de sua implementação, que inicia no ano de 2007 até o ano de 2010. A segunda fase tem seu início a partir de 2011 e encerra em 2014. A terceira fase tem seu início a partir de 2014 até 2018.

A decisão de implementar um programa com o objetivo de auxiliar na promoção do desenvolvimento do Estado e, com foco no atendimento de demandas sociais, necessariamente, exigia o estabelecimento de recursos financeiros e humanos que sejam suficientes para sustentar o desenvolvimento de suas ações.

No ano de 2010 não houve publicação de edital para os subprogramas. Por razões de mudanças na gestão da SETI, isso interferiu na definição dos recursos a serem liberados para o USF<sup>17</sup> segundo depoimento do gestor à época.

Portanto, somente no ano de 2011 é lançado o edital nº 02/2011 que contempla todos os subprogramas. Em função da promulgação da Lei nº 16.643/2018, torna-se necessário que sejam alteradas algumas informações constantes no corpo do edital. Dessa forma, as finalidades das ações do USF passam a ser definidas no preâmbulo dos editais, conforme segue:

#### 1. Preâmbulo

1.1. O Programa de Extensão “Universidade Sem Fronteiras” – USF/SETI, em conformidade com a Lei Estadual no 16.643, de 24 de novembro de 2010, tem por objetivo executar uma política de Extensão nas instituições públicas ou privadas sem fins lucrativos que praticam a disseminação de conhecimentos, via projetos de Extensão, priorizando o financiamento de áreas estratégicas para o desenvolvimento social de populações vulneráveis, utilizando preferencialmente, aqueles que privilegiem os Municípios com indicadores sociais caracterizados por baixos IDH-M (Índices de Desenvolvimento Humano Municipal), bem como os bolsões de pobreza nas periferias das cidades paranaenses.

1.2. As ações do Programa de Extensão “Universidade Sem Fronteiras” – USF/SETI visam o desenvolvimento da pesquisa, da capacitação e da produção tecnológica voltadas para a melhoria da qualidade de vida da população paranaense, por meio do fortalecimento e da constante modernização do sistema produtivo estadual.

1.3. O Programa de Extensão “Universidade Sem Fronteiras” – USF/SETI visa contribuir com o cumprimento da função social das Instituições de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior do Paraná, por meio de parcerias com a sociedade civil organizada, visando a implementação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento socioeconômico do Paraná.

1.4. Os projetos aprovados no âmbito dos respectivos subprogramas devem, obrigatoriamente, originar a produção de artigos científicos ou instrumentos correlatos de divulgação dos seus resultados;

1.5. A certificação das ações desenvolvidas por meio do Programa de Extensão “Universidade Sem Fronteiras” – USF/SETI será de responsabilidade da Instituição de Ensino Superior e/ou Institutos de Pesquisa a qual o projeto está vinculado, desde que cumpridas as formalidades legais (SETI, 2011).

---

<sup>17</sup> Em função da transição de gestão da SETI, considerando as exigências da Lei Eleitoral, todos os recursos destinados a novos editais tiveram a sua liberação interrompida, conforme informações concedidas pela coordenação da UGF.

Outra medida adotada pelo USF, que altera substancialmente as condições para execução dos projetos é a definição de mudança nos valores disponibilizados para cada projeto, conforme estabelecido no item 4 do Edital 02/2011:

#### 4. Recursos e Valores de Financiamento

4.1. As despesas do Programa de Extensão “Universidade Sem Fronteiras” serão custeadas conforme a Lei Estadual no 16.643/2010.

4.2. Os recursos financeiros para o presente Edital contemplarão até 40 (quarenta) projetos e o valor destinado será de até R\$ 85.020,00 (oitenta e cinco mil e vinte reais) por projeto, assim distribuído:

a) Até 02 bolsas Orientação: R\$ 750,00 x 12 x 2 = R\$ 18.000,00;

b) Até 02 bolsas para Recém-formado: R\$ 1.200,00 x 12 x 2 = R\$ 28.800,00;

c) Até 03 bolsas para Alunos de Graduação: R\$ 645,00 x 12 x 3 = R\$ 23.220,00;

d) Recursos de custeio/capital (ate): R\$ 15.000,00 (SETI, 2011).

Essa medida tem como justificativa adequar os recursos disponibilizados ao Fundo Paraná<sup>18</sup>, considerando que os resultados da arrecadação tributária definem o valor a ser repassado, o que muitas vezes exigia promover cortes para atender aos projetos mais estratégicos do Governo.

Na continuidade das atividades do USF, em 2012 e 2013 foram publicados três editais, sendo o de nº 01/2013 direcionado aos projetos dos subprogramas Apoio a Agricultura Familiar e Agroecologia, Apoio às Licenciatura, Apoio a Saúde, Incubadora dos Direitos Sociais e Diálogos Culturais. Os editais 02/2012 e 03/2013 foram direcionados para os projetos do NEDDIJ, que são recepcionados no subprograma Incubadora dos Direitos Sociais e o edital de nº 03/2013 foi direcionado aos projetos do BNP, recepcionados no subprograma Apoio ao Empreendedorismo.

Destaque-se que o NEDDIJ e o BNP são programas que funcionam em paralelo aos subprogramas específicos do USF, sendo que estes tiveram sua integração ao USF pela existência de recursos no Fundo Paraná, aliado a possibilidade da participação das Universidades no seu desenvolvimento e execução.

No ano de 2014 se iniciou uma nova gestão na SETI na qual foram publicados quatro novos editais, sendo o Edital nº 03/2014, específico para projetos submetidos ao subprograma Incubadora dos Direitos Sociais para atendimento ao NEDDIJ; e o edital nº 04/2014, específico para projetos submetidos ao subprograma

---

<sup>18</sup> Segundo depoimento do Secretário à época, foram necessários alguns ajustes no desenvolvimento do programa em função de redução dos repasses dos recursos pela SEFA.

Incubadora dos Direitos Sociais para atendimento ao Patronato<sup>19</sup>, numa parceria com a Secretaria de Estado de Segurança Pública – SESP. O Edital nº 05/2014 é específico para projetos submetidos ao subprograma Apoio ao Empreendedorismo – BNP, e o Edital nº 07/2014 atende projetos submetidos aos subprogramas Apoio à Agricultura Familiar e Agroecologia, Apoio às Licenciaturas, Apoio à Saúde, Incubadora dos Direitos Sociais e Diálogos Culturais, que são subprogramas específicos do USF.

Nesse aspecto, é necessário um esclarecimento quando se refere aos subprogramas específicos do USF. A razão desse esclarecimento está assentada no fato de que esses projetos são de exclusiva responsabilidade do USF e realizados por docentes e estudantes universitários das mais diversas formações. Os programas NEDDIJ, PATRONATO e BNP envolvem outras áreas e instituições externas à universidade na sua execução, em função do caráter específico de sua natureza.

No ano de 2015 e 2016 foram publicados dois editais, sendo que o Edital nº 03/2015 e o Edital nº 04/2016 foram específicos para o subprograma Apoio ao Empreendedorismo – BNP. Para o ano de 2017, foi publicado o Edital nº 05/2017, específico para o subprograma Apoio ao Empreendedorismo – BNP e o Edital nº 07/2017, que atendeu aos subprogramas Apoio à Agricultura Familiar e Agroecologia, Apoio às Licenciaturas, Apoio à Saúde, Incubadora dos Direitos Sociais e Diálogos Culturais.

Por fim, este trabalho tem como objetivo usar a construção estrutural e lógica dos conceitos da *Teoria do Programa* e do *Modelo Lógico*, que serão apresentados no Capítulo 6 para promover a análise do USF.

---

<sup>19</sup> O Subprograma Inclusão e Direitos Sociais – PATRONATO, é executado em parceria com a Secretaria de Estado da Segurança Pública – SESP, e se destina a financiar projetos orientados pelo princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão; cujas propostas venham a atender egressos beneficiados com a progressão para o regime aberto, liberdade condicional, sentenciados com trabalhos externos, prestação de serviços à comunidade (PSC) e os com suspensão condicional da pena (sursis); bem como os autores de crimes de menor potencial ofensivo, sancionados com penas ou medidas alternativas, com exceção do monitoramento eletrônico e da prisão domiciliar; obrigações e acordos oriundos de conciliação, mediação e técnicas de justiça restaurativa. Os Assistidos serão encaminhados por determinação das Varas de Execuções Penais, dos Juízes das Varas Criminais da Justiça comum e Justiça Federal e ainda dos Juizados Especiais Criminais e Varas Criminais de atenção à violência doméstica; visando oportunizar condições favoráveis aos assistidos para que, ao final do cumprimento das determinações judiciais, possam reconfigurar suas vidas através da restauração do pleno exercício da cidadania.

## 6 A TEORIA DO PROGRAMA E O MODELO LÓGICO

A importância do processo de avaliação de uma política pública recebeu os devidos argumentos nas diversas considerações elencadas no capítulo 3. Neste estudo, no que se refere a essa questão, propôs-se uma avaliação diagnóstica, cuja intenção é avaliar um programa nos principais aspectos relacionados ao problema a ser solucionado.

No processo de avaliação almejado nessa tese, pretende-se definir como o USF objetiva alterar a condição do problema (objetivos da mudança), com que ações (modelo de política), em que proporção e alcance (âmbito de atividade), a quem ele está direcionado (público alvo), e de que estratégia de logística se utiliza para atingir seu resultado (lógica de operação).

A decisão de avaliar um programa público exige que se estabeleça qual o tipo específico de avaliação que será feita e o que será avaliado. Ala-Harja e Helgason (2000) identificam dois tipos de avaliação que são: somativas e formativas. Afirmam também que as avaliações podem ser de organizações, funções, procedimentos, políticas e projetos. No caso em questão, será utilizada a avaliação formativa, conforme segue:

Geralmente adotadas durante a implementação de um programa (avaliação intermediária) como meio de se adquirir mais conhecimento quanto a um processo de aprendizagem para o qual se deseja contribuir. O propósito é o de apoiar e melhorar a gestão, a implementação e o desenvolvimento do programa. Os avaliadores, assim como os clientes, geralmente são internos, e, frequentemente, os gerentes do programa em questão (auto avaliação). A objetividade das constatações geralmente não se coloca como preocupação central: mais ênfase é dada à aplicabilidade direta dos resultados. Devem lidar com questões operacionais de monitoramento dos eventos e, em certo grau, também com aspectos relacionados ao impacto (ALA-HARJA; HELGASON, 2000, p. 8).

Este estudo se enquadra nos moldes da avaliação formativa, como já dito, mais precisamente conforme os conceitos elaborados por Ala-Harja e Helgason (2000), geralmente utilizados em programas em andamento (avaliação *ex-post*), no intuito de analisar sua eficácia.

Estanõl (2018, p. 7), em seu “*Guía de Evaluación de Políticas Públicas*”, segue a mesma linha de raciocínio quando salienta que “*la evaluación se desarrolla de manera paralela al programa con objeto de identificar debilidades e introducir medidas correctoras para mejorarlo, a través de un proceso de autoaprendizaje*”.

Quando um órgão governamental toma a decisão de financiar e implementar um programa, torna-se fundamental que este apresente uma abordagem lógica entre fins e meios, de maneira que se possa extrair e analisar a coerência e os fundamentos que o estruturam. Nesse sentido, a Kellogg Foundation (2001, p. 5) salienta que “a metodologia do *Modelo Lógico* ajuda a criar um entendimento e uma abordagem compartilhada dos objetivos e da metodologia do programa, relacionando as atividades aos resultados projetados”.

Em virtude de muitas avaliações de programas ou políticas públicas não estarem suficientemente consolidadas para que se avaliem seu impacto nos beneficiários finais, Wholey et al. (2010) propunham uma metodologia denominada de Avaliação da Avaliabilidade, que procura atingir os seguintes objetivos:

- a) esclarecer o que se espera do programa a partir de seu *Modelo Lógico*, identificando objetivos, recursos alocados, ações que se pretende executar, resultados esperados e relações causais assumidas;
- b) estabelecer os indicadores de desempenho a serem utilizados;
- c) explorar a realidade de implementação do programa;
- d) avaliar a exequibilidade do programa, bem como a capacidade de mensuração de seu desempenho e de alcance dos objetivos planejados;
- e) fornecer subsídios consistentes para auxiliar a tomada de decisão sobre os aperfeiçoamentos que podem ser feitos no programa ou, se for o caso, apontar para a realização de avaliação intensiva (WHOLEY et al., 2010, p. 83).

Na perspectiva de um melhor resultado da avaliação do USF, serão utilizadas como fonte de referência os dois modelos explicitados, de forma que se estabeleça o processo de análise no curso de execução da política (avaliação formativa), porém, sem que – como foi esclarecido no primeiro capítulo - se determine o impacto que o USF tenha causado no problema identificado, conforme os conceitos da Avaliação da Avaliabilidade proposta por Wholey (2010).

No contexto mundial de programas e políticas públicas, tem-se observado um crescimento na demanda por informações de avaliação desses programas e políticas. As diversas instituições (congresso, legislaturas estaduais, órgãos públicos, fundações, etc.) que elaboram e implementam as políticas têm como

preocupação primordial obter informações da utilização dos recursos investidos e quais os resultados produzidos por esses investimentos (WHOLEY, 2010).

Segundo Wholey (2010), nos Estados Unidos foi criada em 1993 uma lei denominada Lei de Desempenho e Resultados do Governo, a qual tem como pressuposto que agências federais desenvolvam e atualizem planos estratégicos, com metas anuais de desempenho e relatem anualmente o desempenho do programa, a fim de melhorá-los e aprender com as informações coletadas.

A *Teoria do Programa (Program Theory)* é uma estratégia de avaliação utilizada para avaliar programas e políticas públicas. Como uma das precursoras do conceito da *Teoria do Programa*, Weiss (1972) destaca que as primeiras noções sobre essa teoria partiram dos estudos de Suchman (1967, apud Weiss, 1998), pesquisador que discutiu dois tipos de razões para que um programa não tivesse os resultados esperados.

A primeira razão foi a falha do programa na operacionalização das atividades propostas (implementação deficiente) com falhas ou lacunas que interferem na sua execução. A segunda razão foi a falha na execução das atividades no sentido de produzir os resultados previstos que, segundo Weiss (1998), está diretamente relacionada à falha na concepção da teoria que está subjacente ao programa.

Weiss (1997, p. 501) diz que “*The root idea of TBE is that the beliefs and assumptions underlying an intervention can be expressed in terms of a phased sequence of causes and effects (i.e., a program theory).*” Nesse contexto a avaliação informa não apenas quanta mudança ocorreu, como também se a sequência de fases aconteceu conforme o esperado e se houve alterações no problema. Se a sequência estabelecida se quebrar ao longo do caminho, a avaliação poderá dizer em que momento ocorreu a falha.

Para Weiss (1997) a definição da teoria como um conjunto de crenças ou suposições subjacentes à ação está descrita nos dicionários e, portanto, esse é exatamente o significado adequado ao discutir avaliação baseada em teoria.

Weiss (1997) esclarece também que programas são baseados em teoria, ou em várias teorias, que explicitam a maneira como suas atividades podem efetuar mudanças na situação existente. Salienta, porém, que essas teorias nem sempre estão explícitas. Os programas são geralmente projetados com base na experiência, no conhecimento prático e na intuição, e praticantes realizam seu trabalho sem articular os fundamentos conceituais do que eles fazem.

Como salientam Freitas e Silveira (2015), a *Teoria do Programa* é um mecanismo analítico que na sua concepção tem como objetivo auxiliar gestores e agentes atuantes na elaboração de políticas, como uma ferramenta na compreensão da política como um todo, tanto no que concerne aos aspectos da avaliação, como na análise das informações ou no diagnóstico dos resultados.

Nesse sentido, Sedani e Sechrest (1999, apud Sharpe, 2011, p. 73) descrevem que:

Uma *Teoria do Programa* consiste em um conjunto de declarações que descrevem um programa específico, explicam porque, como e sob quais condições os efeitos do programa ocorrem, predizem os resultados do programa e especificam os requisitos necessários para gerar os efeitos desejados do programa.

O estágio primário para o desenvolvimento de um programa ou política pública é o estabelecimento de uma base conceitual. Uma vez estabelecidos os conceitos atinentes ao programa, a *Teoria do Programa* pode ser usada para demonstrar de forma clara os resultados e objetivos intermediários alcançados. É altamente recomendável que, antes do início de qualquer programa (público ou mesmo privado), seus formuladores se sirvam da *Teoria do Programa* (ou de algum método similar) para garantir a coerência e a eficiência das ações previstas, posto que sem esses requisitos dificilmente o programa cumprirá suas metas. Mas, a observação dos estudiosos de políticas públicas demonstra que este não é frequentemente o caso (BICKMAN, 1987; ROGERS et al., 2000).

## 6.1 QUANDO APLICAR A TEORIA DO PROGRAMA

Rogers et al. (2000) e Bickmann (1987) salientam que a *Teoria do Programa* pode ser desenvolvida mesmo quando o programa está em andamento, ou antes de sua avaliação, podendo ser denominada de “avaliação da avaliabilidade” (WHOLEY, 2010), conforme já explicado na seção anterior. Segundo os autores, dessa maneira será possível determinar o êxito ou falhas que porventura estejam ocorrendo no desenvolvimento das atividades do programa, ou ainda, segundo Sharpe (2011), focar nos aspectos em que o programa deve ser aprimorado.

Para Domingos e Silva (2017), a *Teoria do Programa*, enquanto estratégia de avaliação de políticas públicas, é um constructo analítico entre meios e fins. Na

visão dos autores, a sua proposta é analisar que recursos, atividades e estratégias que devam ser utilizados para atingir os resultados pretendidos em uma política. Ressalte-se em uma afirmação de Sharpe (2011), que a avaliação da teoria subjacente a um programa é uma avaliação do programa e não da teoria, conforme exposto anteriormente.

Ao proceder à avaliação de um programa é preciso ter em mente que sua análise e o contexto em que ele atua são precursores do processo de planejamento e modelagem da avaliação. Para isso, é fundamental a identificação da teoria subjacente ao programa e dos fatores ou situações do contexto que possam afetar sua execução e possibilidades de sucesso (WHOLEY, 2010).

Em consonância com Serapioni (2016, p. 74), a avaliação baseada na Teoria se desdobra em duas dimensões:

- a) a teoria da implementação, fase do processo em que se analisa a maneira como são realizadas as atividades do programa, numa perspectiva de que, bem realizadas e atinentes ao projeto estabelecido, podem chegar aos resultados desejados;
- b) a teoria do programa em avaliação que intervém entre a prestação das atividades do programa e o alcance dos resultados. Nesse sentido, essa teoria se vale dos procedimentos necessários para intermediar processos e resultados.

A *Teoria do Programa*, conforme Freitas e Silveira (2015), tem como base o trabalho de Carol Weiss (1972) e o desenvolvimento de um quadro lógico proposto na década de 1970. Segundo as autoras, há relativo consenso acerca da utilidade da *Teoria do Programa* no processo de avaliação, sendo inclusive indicada como alternativa por documentos do Banco Mundial (2004) para monitorização e avaliação de políticas e programas.

O relatório do Banco Mundial (2004) sobre a abordagem da *Teoria do Programa* fortalece sua utilização, pois permite uma compreensão mais profunda do funcionamento de um programa ou de sua atividade, ou seja, o entendimento de sua “lógica”, caracterizada pela presença de uma cadeia causal que interliga todos os elementos da política.

Ao mapear os fatores determinantes ou causais julgados importantes para o sucesso e como eles podem interagir, podem-se decidir quais etapas devem ser

monitoradas à medida que o programa se desenvolve, para ver quão bem eles são de fato suportados por aqueles que estão do outro lado. Isso permite que os fatores críticos de sucesso sejam identificados.

O Banco Mundial (2004, p. 10) aponta os pontos fortes e fracos na utilização da *Teoria do Programa* para avaliação:

- a) **Vantagens:** oferece uma informação precoce sobre o que está ou não a funcionar e o porquê; permite uma correção imediata dos problemas; contribui para a identificação dos efeitos colaterais do programa em análise que não estavam contemplados; ajuda a atribuir o grau de prioridade às questões que devem ser investigadas com mais profundidade, utilizando dados mais focalizados ou técnicas de monitoramento e avaliação mais sofisticadas; e proporciona uma base para avaliar os impactos prováveis dos programas.
- b) **Desvantagens:** pode tornar-se excessivamente complexa por tratar-se de uma grande escala de atividades ou então de uma lista exaustiva de fatores e pressupostos.

Cassiolato (2010) salienta a importância de uso da *Teoria do Programa* no propósito de identificar, principalmente, deficiências no desenho do programa, as quais de alguma forma possam interferir no seu desempenho. Isso permite verificar a qualidade do desenho do programa, quando ele existe e se o plano é plausível para chegar aos resultados pretendidos. Em muitos casos a *Teoria do Programa* não é explicitada de forma detalhada nos documentos oficiais de intervenções governamentais, o que dificulta uma análise adequada da teoria subjacente a esses programas.

Ainda com Cassiolato (2010), a *Teoria do Programa* corresponde a uma metodologia que busca contribuir para que o desenho do programa seja o mais adequado e, principalmente, permita que seja gerenciado por resultados. Nesse sentido, salienta que este deva orientar a estratégia de execução do programa com definição objetiva dos indicadores para o monitoramento e a avaliação. Destaca ainda que o processo de formulação do *Modelo Lógico* do programa (assunto do próximo item a seguir) deverá contribuir para garantir as seguintes condições:

- a) definição clara e plausível dos objetivos e resultados esperados do programa;

- b) identificação de indicadores relevantes de desempenho que possam ser obtidos a um custo razoável;
- c) comprometimento dos gestores do programa com o que está proposto no *Modelo Lógico*.

Cook (2000) propõe em seu trabalho uma reflexão sobre a utilização da *Teoria do Programa* em processos avaliativos, em contraposição a utilização da experimentação; salientando que esta tem sido bastante utilizada nos meios acadêmicos para avaliar ambientes sociais complexos e agregados.

Destaca que um dos principais motivos da sua intensa utilização está fundamentado tanto pela causa do que ela não é, ou seja, uma teoria de avaliação que dependa apenas de métodos qualitativos; como pela causa do que é, um modelo baseado em teoria que parece científico, reconhecendo a importância da teoria substantiva, avaliação quantitativa e modelagem causal. Na sua abordagem, esclarece que muitas dessas escolhas se baseiam no fato de que avaliações experimentais têm produzido resultados decepcionantes, porém, sem uma definição clara se o problema está nos programas que são ineficazes, ou se os métodos experimentais é que não possuem níveis de sensibilidade adequados para medir os resultados da ação (COOK, 2000).

O “Guia Prático para Análise de Políticas Públicas ex-Post”, publicado pela Controladoria Geral da União – CGU, explica que, para os processos de avaliação *ex-post* que não se encontrem dispostos nos documentos de constituição ou planejamento da política, o avaliador deverá reconstruir e reconstituir a trajetória de seu diagnóstico com base em depoimentos e testemunhos da equipe gestora do programa ou política (BRASIL, 2018).

Bickman (1987), em sua abordagem com relação à importância da utilização da *Teoria do Programa* na avaliação de programas, ressalta que esse tipo de método também deve ser capaz de esclarecer a relação entre o programa e o problema-alvo. Alerta ainda que no processo de avaliação é comum a constatação de que um programa pode ser implementado com um grupo ou para um problema para o qual é inadequado.

Um dos aspectos fundamentais na utilização da *Teoria do Programa* na avaliação é identificar os efeitos intermediários do programa antes que ele manifeste seus efeitos finais, pois dessa forma o avaliador pode informar ao implementador do

programa a possibilidade de ações corretivas. Observar esse aspecto é de crucial importância, em face de que nem sempre os documentos do programa conseguem descrever as relações que existem entre suas atividades e os níveis de resultado (BICKMANN, 1987).

Sharpe (2011) alerta, porém, que ao se iniciarem as avaliações é necessário considerar de maneira efetiva o objetivo das descobertas e o nível de complexidade que será exigido para a avaliação. Salienta ainda que esses fatores direcionarão para o objetivo e a complexidade da avaliação. Outro fator muito importante e que não pode ser desconsiderado nesse propósito são os impactos que a avaliação promoverá sobre o desenvolvimento ulterior do programa.

Um dos aspectos que influencia substancialmente a construção dos programas (públicos e afins) são as noções preconcebidas existentes de parte dos agentes integrantes do conjunto de formuladores dos programas e, também, de agentes que executam as ações dos programas, desvirtuando sua natureza real da teoria subjacente (BICKMAN, 1987).

Segundo Bickmann (1987, p. 16),

(...) muitos programas não são desenvolvidos com uma teoria forte e coerente; em vez disso, a teoria subjacente ao programa deve frequentemente ser desenvolvida pelo avaliador do programa na tentativa de executar algumas das tarefas de medição e design.

. Nesse aspecto, Wholey (2010) salienta que em programas típicos não se apresenta um conjunto coerente e adequado de medidas que reflitam seu desempenho, levando os gerentes a buscarem formalizar acordos com os formuladores da política para metas realistas e mensuráveis.

Diversos trabalhos científicos foram realizados tendo como base a *Teoria do Programa*, sendo possível referenciar dois trabalhos que demonstram de forma inequívoca a importância da utilização da *Teoria do Programa* e do *Modelo Lógico* para sua avaliação.

O primeiro é o trabalho de Santos (2013), que utilizou a *Teoria do Programa* para avaliar o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – PRONATEC – uma iniciativa do Governo Federal para democratizar o acesso da população brasileira à educação profissional e tecnológica de qualidade. O segundo é o trabalho de Elói (2018), ao utilizar a *Teoria do Programa* para avaliar o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES; trata-se dessa feita de um programa

federal criado em 2007 e implementado em 2008, cujo objetivo é a permanência de alunos de baixa renda nas Instituições Federais de Ensino – IFES.

O trabalho de Santos (2013) faz uma análise do PRONATEC, sua instituição, as linhas de atuação, uma relação dos cursos que o programa atende, sua estrutura organizacional de gestão do programa e a demonstração da relação das diversas instituições envolvidas na sua realização e nível de responsabilidade. Em um segundo momento, apresenta a evolução dos recursos que o Governo Federal disponibiliza para o programa e as metas que este pretende atingir em relação às matrículas de alunos para a formação e a capacitação técnica nas diversas escolas credenciadas para a ação. Apresenta ainda, na sequência, os resultados já obtidos pelo PRONATEC em relação às diversas linhas de atuação definidas na sua elaboração.

Por ter utilizado a *Teoria do Programa* para reconstituir a teoria implícita no PRONATEC, é possível observar no trabalho de Santos (2013) a definição clara do macroproblema a ser enfrentado por esse programa público, com identificação das causas que afetam o problema em função de identificadores passíveis de monitoramento e que, portanto, permitem a construção dos indicadores relacionados ao problema. Da mesma forma, identificam-se, de maneira adequada, as consequências que o problema causa por esta ser uma realidade bastante sensível no país, visto que é necessário desenvolver políticas que permitam aos jovens o acesso ao mercado de trabalho e, por conseguinte, a possibilidade de mensuração para que se estabeleçam as metas que o programa pretenda alcançar em diversos tempos necessários, a fim de atingir seus resultados.

Para Santos (2013), construir a estrutura lógica do PRONATEC foi, de certa forma, mais acessível e coerente, em face de que a cada item agregado ao desenho possibilitou determinar a ação e seus consequentes resultados, vista sua condição de obter informações sobre o problema nos mais diversos setores e instituições relacionadas a ele.

Como exposto na análise de Bickmann (1987), é de crucial importância que, ao fazer-se a avaliação do programa, seja possível estabelecer a relação entre o programa e o problema e, ainda, identificar os efeitos intermediários que possibilitarão atingir os resultados propostos e causar os consequentes impactos na sociedade de maneira geral.

O trabalho de Elói (2018) versa sobre o PNAES, salientando a grande preocupação do Governo Federal em propiciar condições para que alunos de baixa renda e que tiveram acesso ao ensino superior tenham possibilidades concretas de permanecer. O que se percebe é que existe uma grande evasão desses estudantes, motivados pelas dificuldades para sua permanência, em função da grande precariedade de sua condição social.

O trabalho foi desenvolvido tendo como base a Universidade Federal de Viçosa – UFV, em Minas Gerais, em função do

(...) interesse por mecanismos facilitadores de geração de relatórios gerenciais que respondam às demandas de transparência e avaliações de programas do governo federal, constantemente demandados nas atividades profissionais da pesquisadora e dos órgãos públicos de forma geral – o que enquadra-se dentro dos requisitos de desenvolvimento de pesquisas de cunho intervencionista, pautada na possibilidade de resolução de problemas práticos dentro dos órgãos públicos proposto pelo Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP) (ELOI, 2018, p. 3).

O trabalho de Elói (2018) contextualiza aspectos relacionados às políticas públicas, apresentando uma sequência de informações que permitem identificar o posicionamento do programa no contexto sociopolítico nacional. No processo da avaliação, a autora traz uma relevante demonstração quanto aos modelos de avaliação de políticas e programas públicos, com uma breve explicação acerca do modelo da *Teoria do Programa*.

O trabalho é realizado tendo como pano de fundo a *Teoria do Programa* e a modelagem do Marco Lógico ou *Modelo Lógico*. Como será visto a seguir, trata-se de ferramentas essenciais para que se demonstre o que fundamenta a criação do programa e qual a sua forma explícita de execução, no intuito de obter resultados de acordo com os objetivos pretendidos na sua formulação.

Na sequência do trabalho, a autora apresenta os conceitos e os instrumentos empregados para a modelagem da estrutura do programa, com os aspectos diferenciais entre Marco Lógico e *Modelo Lógico*, que definem ações necessárias para o entendimento dos caminhos e permitem que os programas atinjam seus resultados de forma eficiente e eficaz.

A abordagem de Elói (2018) sobre o PNAES traz um histórico da assistência estudantil no Brasil desde 1928, com a instalação da Casa do Estudante Brasileiro e de toda sua trajetória até os dias atuais. Contém ainda uma proposta de construção

do *Modelo Lógico* do PNAES, tendo como referência a estrutura definida pelo IPEA para avaliação de programas.

A obtenção de informações necessárias para identificação do macroproblema a ser enfrentado pelo PNAES foi facilitada pela existência de material disponível em diversas fontes de dados. Nos diversos trabalhos relacionados à área da assistência estudantil não se observa a utilização da abordagem da *Teoria do Programa* e *Modelo Lógico*, mas, somente a avaliação de alguns aspectos da permanência do estudante no ensino superior.

É importante destacar que, de acordo com os diversos trabalhos referenciados (WEISS, 1998; BICKMAN, 1987; CHEN, 1990; COOK, 2000; SHARPE, 2011), há certa unanimidade de que a obtenção de informações relevantes e a existência de uma lógica estruturante na elaboração do programa, com uma definição clara de indicadores relacionados ao problema a ser enfrentado, facilitem o desenvolvimento de uma avaliação voltada a oferecer subsídios para a continuidade ou encerramento de um programa público.

No aspecto prático da avaliação, os trabalhos referenciados têm maior potencial de qualidade em função de estarem analisando programas de âmbito federal que atingem a sociedade em nível nacional e, portanto, são mais visíveis e passíveis de críticas por parte dessa sociedade, o que requer um controle mais eficaz.

## 6.2 O MODELO LÓGICO

A metodologia do *Modelo Lógico* configura os programas com o propósito de contribuir para o seu adequado desenho, de forma que possam ser gerenciados por resultados. Nesse sentido, o modelo deve orientar a estratégia de execução dos programas e a definição dos indicadores para o monitoramento e a avaliação (MCLAUGHLIN e JORDAN, 1999; CASSIOLATO e GUERESI, 2015).

Ainda, de acordo com Cassiolato (2010), um aspecto importante da proposta do *Modelo Lógico* a ser observado pelos avaliadores é sua abordagem qualitativa para o resgate da teoria que embasa o programa, executada mediante entrevistas com os formuladores e implementadores. Para programas já existentes, foi proposto pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA a utilização do *Modelo Lógico*

que, segundo a Kellogg Foundation (2004, p. 1), refere-se a “uma ferramenta de avaliação benéfica que facilita o planejamento eficaz, implementação e avaliação”.

Para Ferreira e et al. (2009), o *Modelo Lógico* deve cumprir o papel de explicitar a teoria própria de cada programa na perspectiva de seus formuladores e implementadores, sendo este um passo essencial na organização dos trabalhos de avaliação. Em síntese, o modelo lógico é uma forma sistemática e visual que facilita a apresentação e compreensão das relações entre os recursos, atividades planejadas e mudanças ou resultados esperados na execução do programa. Quaisquer que sejam suas relações e seu grau de coerência e de premeditação de parte dos formuladores, tais elementos constituem a teoria do programa em questão.

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão do Governo Federal (MPO) publicou em 2010 o “Guia Metodológico para Indicadores de Programas”, onde evidencia que os estudos desenvolvidos pela Comissão de Monitoramento e Avaliação (CMA) e pelo IPEA orientaram os trabalhos da Secretaria de Planejamento e Investimento – SPI, responsável pela qualidade do ciclo de planejamento das políticas públicas. O Documento demonstra a importância da utilização da metodologia do *Modelo Lógico* quando se pretende avaliar programas públicos:

Permite estabelecer a correlação entre o objetivo a ser alcançado e o problema que deu causa a esse objetivo, as correlações entre as ações a serem empreendidas e as causas do problema-alvo, bem como outras informações essenciais às boas práticas de elaboração de Programas (BRASIL, 2010, p. 17).

Em seu trabalho, Freitas e Silveira (2015, p. 183) citam Delgado (2012) ao enfatizar:

que o *Modelo Lógico* é útil para pensar de forma mais analítica sobre causa e efeito do programa: identificando relações entre componentes do programa; clarificando os objetivos e metas de longo prazo do programa; identificando os principais indicadores para monitoramento e avaliação; identificado as principais premissas que fundamentam o programa; desenvolvendo novas perguntas para avaliação; visualizando um programa dentro do contexto, considerando os fatores no ambiente social/físico que são externos ao programa, mas que podem influenciar os resultados.

Em 2007, o IPEA publicou um roteiro básico para a elaboração do *Modelo Lógico* de programa, metodologia utilizada em caráter experimental em 20 programas federais selecionados e, também, no período de validação qualitativa do

processo de elaboração de programas para o Plano Plurianual (PPA) de 2008. Desde então, o roteiro continua a ser implementado como forma de avaliação e monitoramento de diversos programas federais (CASSIOLATO, 2010).

Cassiolato e Guerresi (2010) expõem a maneira adequada para utilização dos componentes do *Modelo Lógico* utilizado pelo IPEA:

### **1. Explicação do problema e das referências básicas do programa**

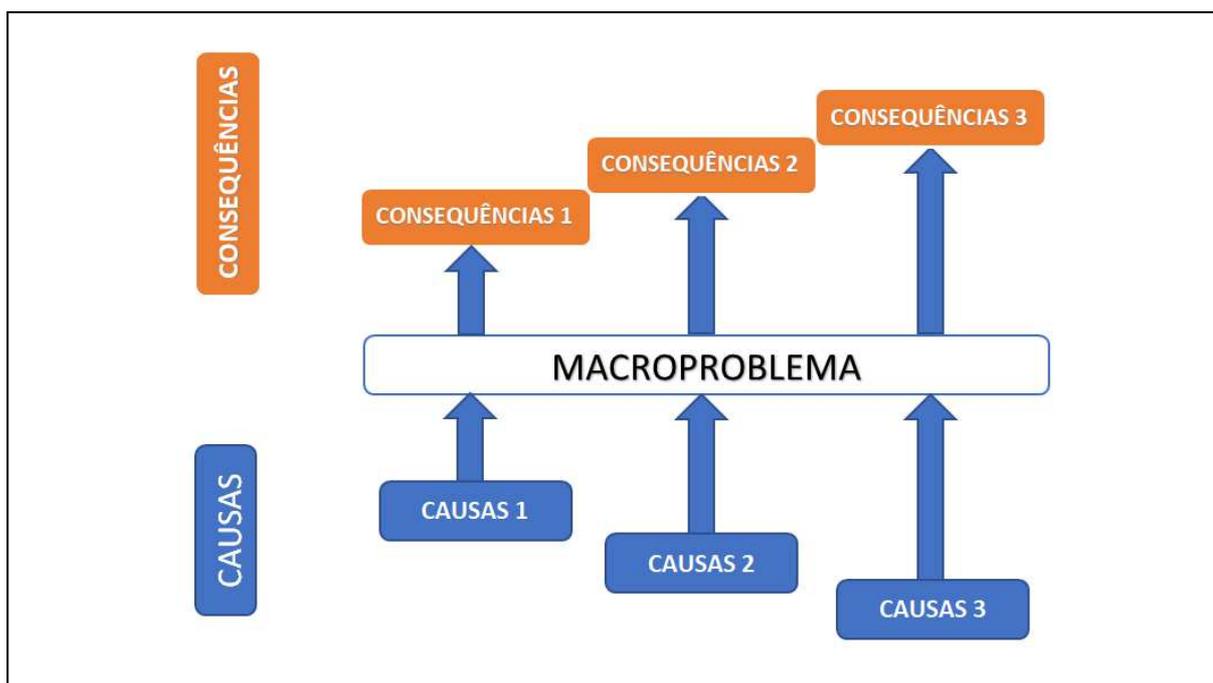
Nessa perspectiva, definir o problema a ser enfrentado pelo programa facilita identificar o objetivo geral que, na sua execução, busca a mudança da situação. Normalmente na definição do problema é necessária a identificação do público-alvo, para que as ações sejam definidas de maneira clara. Destarte, estas devem estar orientadas para promover mudanças nas causas do problema.

Para Carlos Matus (2007, apud Cassiolato e Guerresi, 2010, p. 9), antes de explicar um problema é preciso definir seu significado e conteúdo mediante sua descrição. Para isso, salienta Matus, os descritores cumprem o papel de enumerar de forma clara os fatos que mostram que o problema existe. Posto isso, facilita aos atores que elaboram o programa definir de forma precisa o enunciado do problema, o que torna possível, em consequência, estabelecer sua verificação, enumerando todos os fatos que sejam evidentes.

Considerando a importância e a necessidade de se explicitarem as causas que criam o problema e as consequências que advém do problema central, Cassiolato e Guerresi (2010) salientam que a construção da árvore de problemas, surge como uma das soluções que permitem visualizar de maneira mais clara o processo de elaboração da política e as ações necessárias para que se alcancem os resultados desejados, segundo evidencia a Figura 6.

Nesse sentido, descrever o problema é apresentar os sintomas que ele acarreta, apresentando sua situação inicial e estabelecendo uma linha de base para aferir a mudança esperada com a intervenção para enfrentar o problema. Cassiolato e Guerresi (2010) afirmam ainda que os descritores são fundamentais no momento da construção dos indicadores de resultados finais, sendo que, não raras vezes, eles aparecem formulados de forma direta como indicadores.

Figura 6 – Causas e conseqüências do Macroproblema

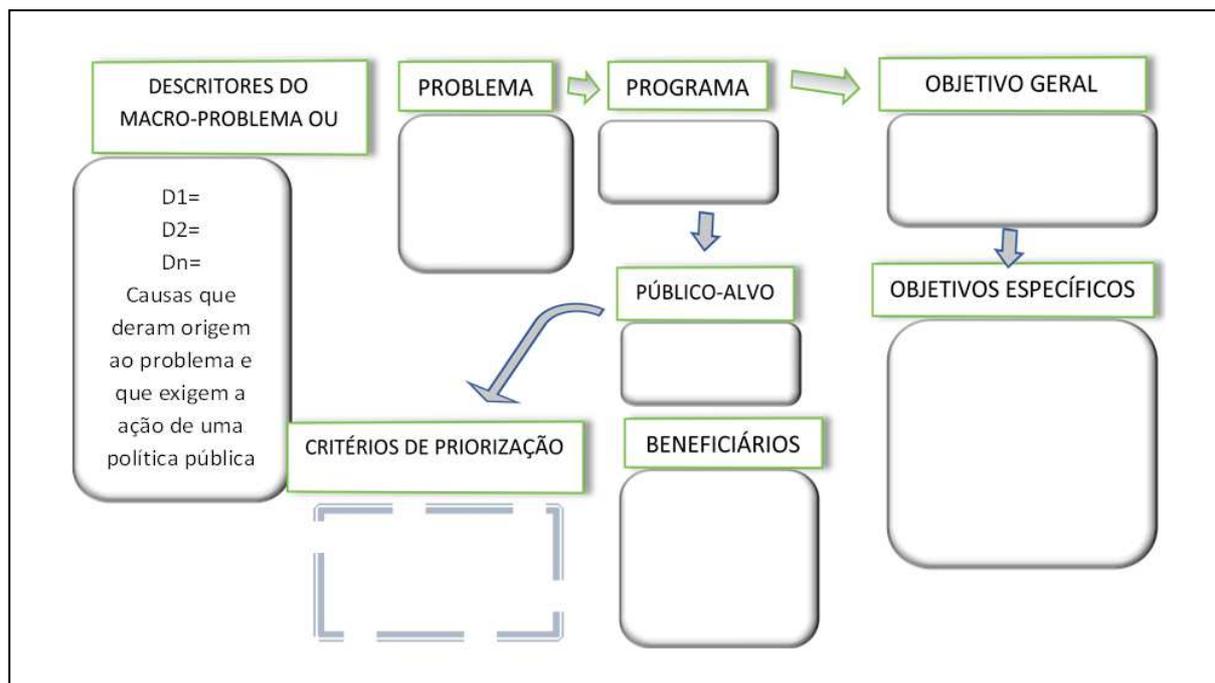


Fonte: CASSIOLATO e GUERESI (2010)

Convém destacar que as causas que definem o problema nem sempre estão dissociadas, podendo em alguns casos uma causa desenvolver diversas outras causas derivadas. Nesse mesmo sentido, as conseqüências também podem estar associadas a uma conseqüência maior ou a diversas conseqüências dissociadas.

As referências básicas, conforme demonstra a Figura 7, apresentam o enunciado do problema existente e seus descritores na situação inicial (segundo definido pelo método PES, de Carlos Matus) e os atributos que delimitam o campo de atuação do programa, quais sejam: objetivos, público alvo e beneficiário e os critérios para seleção das pessoas que serão atendidas pelo programa. Cassiolato e Guerresi (2010, p. 8) argumentam que “tal modelo deve cumprir o papel de explicitar a *Teoria do Programa* na perspectiva de seus formuladores e implementadores, e é um passo considerado essencial na organização dos trabalhos de avaliação”.

Figura 7 – Referências Básicas Do Programa



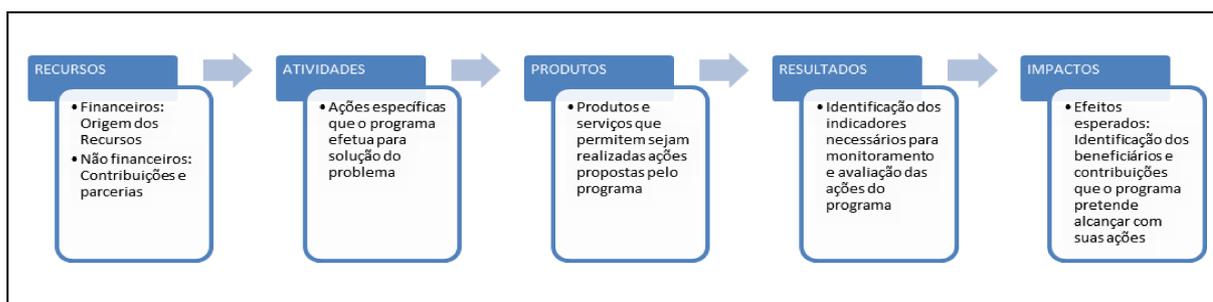
Fonte: Adaptado de Cassiolato e Guerresi (2010)

## 2. Estruturação do programa para alcance de resultados

As ações do programa devem estar orientadas para mudar causas críticas do problema, aquelas sobre as quais se devem intervir pelo seu maior efeito para a mudança esperada.

Em decorrência dos produtos das ações, os resultados intermediários evidenciam mudanças nas causas do problema e, por sua vez, levam ao resultado final esperado, que está diretamente relacionado ao objetivo do programa e refletindo a mudança no problema, conforme destaca a Figura 8.

Figura 8 – Estruturação do programa para alcance de resultados



Fonte: FREITAS e SILVEIRA (2015)

As entradas, segundo a Figura 8, referem-se aos recursos humanos, financeiros e organizacionais que estão disponíveis no início do trabalho. Convém salientar que estes recursos, na sua grande maioria, quando se tratam de programas públicos, têm sua origem no orçamento do Estado Federal, Estadual ou Municipal. Por sua vez, as atividades incluem os processos, as ferramentas, eventos, tecnologias e ações desenhadas para a execução do programa, que propiciam as alterações e resultados projetados.

Visualizando os aspectos abordados na Figura 8, a Kellogg Foundation (2004) destaca que as expectativas de resultados do programa incluem produtos, resultados e impactos, os quais foram devidamente colocados em sua definição. Para a Kellogg, os produtos decorrem efetivamente das ações executadas pelo programa e podem incluir tipos diferenciados de ações, níveis dessas ações e metas de bens e serviços a serem entregues. Os efeitos de curto e médio prazo do programa são concretizados nos resultados intermediários e nos resultados finais.

O *Modelo Lógico* disposto pela Kellogg Foundation (2004) apresenta, além dos quadros, conforme modelo de Cassiolato e Guerresi (2010), uma cadeia causal de relacionamentos e intenções que permitem restabelecer a teoria do programa em análise, como visto na Figura 9.

Figura 9 – Como ler um *Modelo Lógico* de intencionalidade



Fonte: KELLOG FOUNDATION (2004)

Mudanças de longo prazo ocorridas em organizações, comunidades ou sistemas são consideradas como impactos do programa, pois, nesse sentido, os

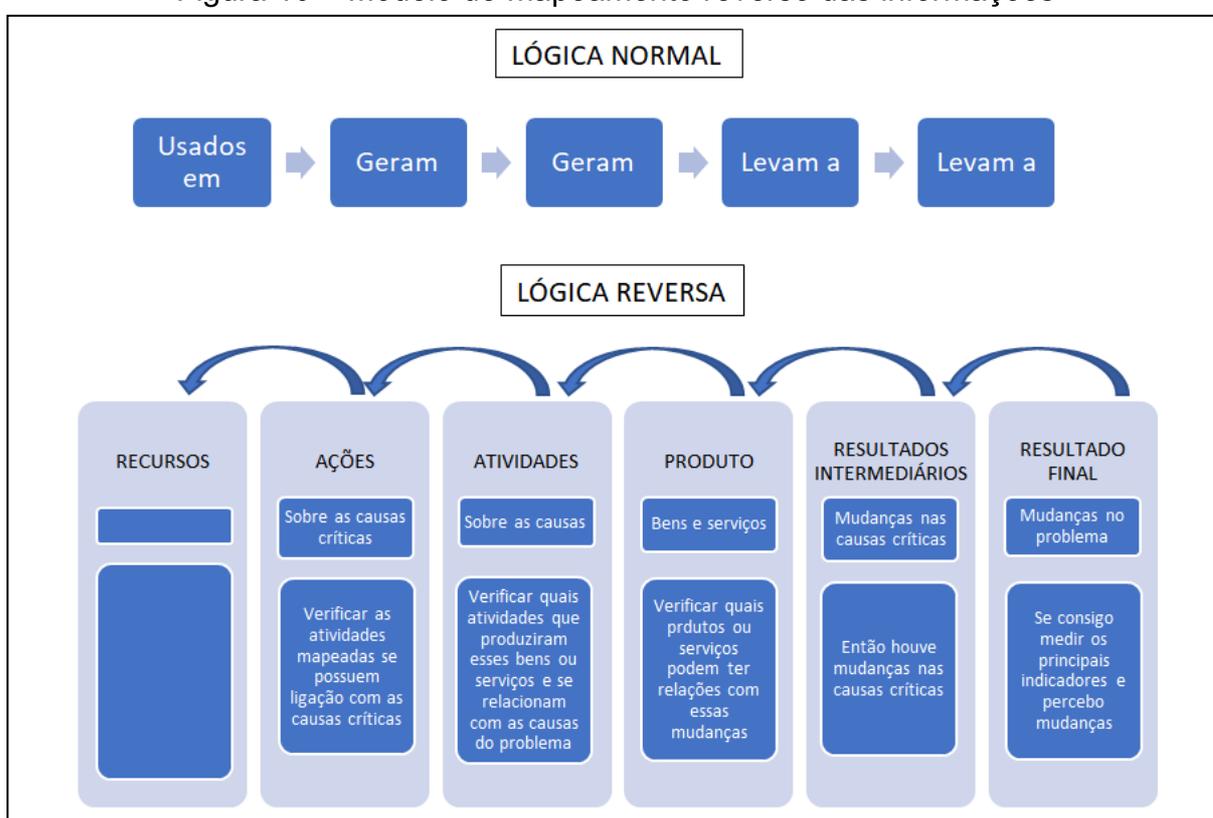
benefícios recebidos pelos participantes podem desencadear mudanças mais amplas na sociedade, como mudanças econômicas, sociais ou ambientais.

No decorrer do processo, existem fatores que podem influenciar positiva ou negativamente as condições em que essas mudanças se processam. Eles podem ocorrer e surgir das mais variadas formas e fontes, podendo ser econômicas, políticas ou advindas do âmbito da própria sociedade que as demanda, visto que eles estão consignados como agentes fundamentais, nesse caso.

Para desenvolver o *Modelo Lógico* de um programa, não necessariamente se deve utilizar uma forma linear composta de quadros e flechas que orientam o fluxo dos componentes, mas o avaliador pode utilizar-se de sua criatividade e desenvolver um novo modelo que permita apresentar de forma mais clara a *Teoria do Programa* que vai avaliar (KELLOG FOUNDATION, 2004).

A pesquisa desenvolvida por Elói (2018) sobre o PNAES apresenta uma forma mais eficiente de se construir o quadro de referências do programa, pois se utiliza do modelo de lógica reversa ou mapeamento reverso das condições de execução e teoria subjacente ao programa a ser avaliado, conforme Figura 10.

Figura 10 – Modelo de mapeamento reverso das informações



Fonte: ELOI (2018, p. 7)

No intuito de orientar procedimentos para que uma avaliação se torne exitosa, a Kellogg Foundation (2004) desenvolveu um quadro que explicita as formas de apresentação das relações entre um programa exitoso e os benefícios que derivam da utilização do *Modelo Lógico*, segundo o Quadro 10.

Quadro 10 – *Modelo Lógico* como facilitador para Êxito dos Programas

ELEMENTOS DE UM PROGRAMA	CRITERIOS PARA O ÊXITO DE UM PROGRAMA	BENEFICIO DOS MODELOS LÓGICOS DO PROGRAMA
Planejamento e Desenho	As metas, objetivos e efeitos secundários importantes se definem claramente com antecipação.	Encontram lacunas na <i>Teoria do Programa</i> e trabalham para resolvê-lo.
	As metas e objetivos do programa são plausíveis e possíveis.	Constroem um entendimento do que o programa realmente é e como funcionam as partes correlacionadas.
Implementação e Gestão do Programa	Podem obter dados de situações pertinentes, credíveis e úteis.	Concentram a atenção da gestão administrativa sobre as conexões mais importantes da ação e dos resultados.
Avaliação, comunicação e marketing	Os usuários pretendidos dos resultados da avaliação concordaram em como eles usarão as informações.	Oferecem uma forma de envolver e comprometer os participantes no desenho, processo e uso da avaliação.

Fonte: KELLOG FOUNDATION (2004)

### 3. Identificação de fatores relevantes de contexto

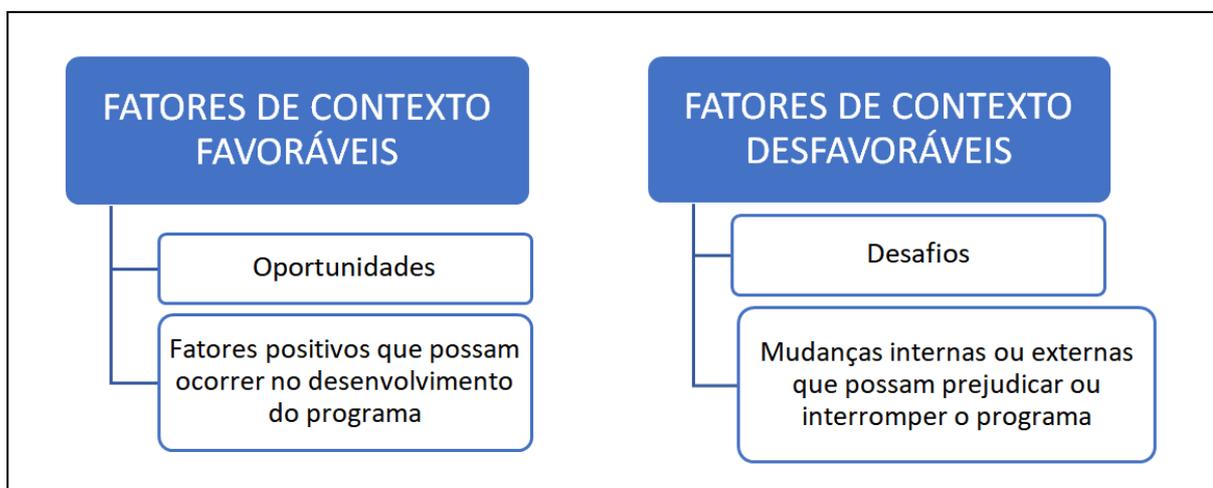
Para finalizar a construção do *Modelo Lógico*, é preciso refletir sobre as possíveis influências do contexto sobre a implementação do programa.

Na avaliação do contexto em que o programa opera, Harrel (1996, apud Wholey, 2010) identifica dois tipos de contextos que influenciam o desenho e a execução do programa: fatores antecedentes – que estão presentes no início do programa, influenciando a sua elaboração; e fatores mediadores – situações que surgem no decorrer da execução do processo, como mudanças na equipe de gestão, problemas econômicos e situações não previstas na sua elaboração.

Nesse sentido, conforme descrito por Wholey (2010), na identificação dos fatores relevantes de contexto (antecedentes) que podem favorecer o desenvolvimento e a obtenção de resultados esperados pelo programa, podem surgir elementos dos mais variados aspectos, tais como relacionados às questões da economia, ações externas que não podem ser previstas pelos formuladores do programa ou às questões políticas da gestão em evidência.

Com respeito aos fatores de contexto que podem comprometer o desenvolvimento das ações, observa-se que, em muitos casos, as questões econômico-financeiras são as mais evidentes, pois podem interferir na liberação dos recursos necessários à execução dos projetos, inviabilizando as ações do programa (Figura 11). Esse é um dado importante da realidade do programa, o qual irá permitir conhecer a sustentabilidade das hipóteses assumidas na sua estruturação lógica para o alcance de resultados (CASSIOLATO; GUERESI, 2010).

Figura 11 – Fatores relevantes de contexto



Fonte: Adaptado de Cassiolato e Guerresi (2010)

Nesse aspecto, vale destacar que a apreciação sobre os fatores de contexto deve ser continuamente atualizada, pois, em se tratando de políticas, as mudanças são constantes e decorrem do surgimento de novos fatos, que podem estar na forma de oportunidades a serem aproveitadas ou entraves que, se não superados, oferecem riscos à manutenção da política ou programa.

#### 4. Validação do Modelo Lógico

Para validar o *Modelo Lógico* do programa é necessário o envolvimento das partes interessadas. Para essa ação, o indicado é promover uma série de oficinas em conjunto com os elaboradores do programa, gerentes e integrantes que atuam diretamente na sua execução.

Nesse procedimento, os pesquisadores devem elaborar painéis com as informações previamente selecionadas, em que são demonstradas lacunas existentes, inconsistências entre o objetivo proposto e ações executadas. Dessa maneira, ficam demonstrados de forma evidente todos os componentes existentes no programa e desenhados no modelo, a fim de que os participantes tenham a possibilidade de verificar a existência de vulnerabilidades no modelo criado.

#### 5. Definição dos indicadores de desempenho

Segundo Januzzi (2005), os indicadores auxiliam nas atividades de planejamento público, possibilitando a medição sistemática e periódica, ou seja, o monitoramento dos diferentes fenômenos sociais, econômicos, culturais e comportamentais da sociedade. De acordo com indicação do guia da Kellogg Foundation (2004), a definição dos indicadores é a maneira pela qual se descrevem as informações que permitirão sejam monitorados e avaliados os resultados que o programa pretende atingir. Contudo, nem sempre as coisas ocorrem de forma tão explícita, o que foi identificado pela Kellogg Foundation (2004, p. 45): “*The biggest problem is usually that people are trying to accomplish too many results. Once they engage in a discussion of indicators, they start to realize how much more clarity they need in their activities*”.

No sentido de atender aos objetivos propostos na pesquisa, é necessário desenvolver o histórico do USF, demonstrando os fundamentos que nortearam sua trajetória, o problema ao qual ele pretende atender, o público alvo, as ações empreendidas, a projeção de resultados de curto prazo e a probabilidade de causar impactos na redução das desigualdades sociais existentes nas regiões do Estado do Paraná.

Para tanto, é preciso utilizar os instrumentos da *Teoria do Programa* e a metodologia do *Modelo Lógico*, no sentido de captar aspectos que fundamentaram a

elaboração do USF, identificar nesse constructo analítico sua estrutura, seu modelo de execução e os atores responsáveis pela execução de suas ações. Além disso, caberá destacar as fontes de recursos que permitiram que fossem desenvolvidos projetos direcionados ao atendimento dos objetivos traçados.

Conforme Weiss (1997) é importante esclarecer que os instrumentos da *Teoria do Programa* são capazes de identificar inicialmente as razões para a existência do programa ou política pública. Num segundo momento é preciso estabelecer o conjunto de ações previstas e que auxiliem na solução das dificuldades apresentadas. Na sequência, ainda cabe verificar se as fases previstas para o desenvolvimento das ações estão sendo executadas de maneira coerente com o projetado.

A elaboração do *Modelo Lógico* é a maneira pela qual se apresenta, de maneira visual, a ordem cronológica em que esses instrumentos estão constituídos, permitindo que sejam identificadas as fragilidades e também as causas que porventura interfiram na obtenção dos resultados previstos.

## 7 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A *Teoria do Programa* e o desenho do *Modelo Lógico*, invariavelmente, mas não exclusivamente, deveriam ser desenvolvidos no processo de elaboração e implementação de políticas e programas públicos. Segundo diversos estudiosos da *Teoria do Programa*, essa medida é necessária para que os objetivos propostos sejam alcançados de maneira satisfatória. Isso facilita a promoção de mudanças eficientes e efetivas nas condições adversas pelas quais estas foram demandadas pela sociedade, ou para atender a expectativa dos gestores que as propuseram (WEISS, 1987, 1998; WHOLEY, 2010; BICKAMN, 1987; COOK, 2000; CHEN, 1999; CASSIOLATO e GUERESI, 2010).

Cabe, porém, destacar que há concordância entre os estudiosos da *Teoria do Programa* de que esta pode ser aplicada a programas já em andamento, buscando revelar seus pontos fortes, sua trajetória, as fragilidades e lacunas que porventura não tenham sido identificadas e que poderiam comprometer os resultados esperados no decorrer da execução das ações (WEISS, 1987, 1998; WHOLEY, 2010; BICKAMN, 1987; COOK, 2000; CHEN, 1999; CASSIOLATO e GUERESI, 2010).

Nesse sentido, com base nos referenciais apresentados, utilizar-se-á da *Teoria do Programa* e da metodologia do *Modelo Lógico* para avaliação do USF. O objetivo é estabelecer uma linha de análise e de verificação da conformação de sua estrutura, bem como identificar as lacunas e fragilidades existentes no processo de implementação, explicitando os fatores internos e externos que porventura possam afetar seu desempenho, interferindo na entrega dos seus resultados à sociedade.

Também procurar-se-á identificar bens e produtos gerados por suas ações que tenham como consequência a possibilidade de alterar a situação existente e, em conformidade com seus objetivos, criar condições consistentes para que suas ações e resultados possam ser avaliados de maneira efetiva. Ressalte-se que neste estudo, conforme já justificado na Introdução, não serão avaliados os efeitos e o impacto geral que o USF possa ter gerado nos beneficiários finais, mas tão somente a estrutura desenhada para as ações previstas.

## 7.1 ESTRUTURAÇÃO DIAGNÓSTICA DO *MODELO LÓGICO*

Conforme já descrito em capítulo anterior, a estruturação diagnóstica do *Modelo Lógico* permite descrever e demonstrar as características, fundamentos e razões para a existência de um programa ou política pública. É através dessa forma visual que se estabelecem as relações entre o programa e o problema para o qual ele intenciona apresentar soluções, buscando entregar à sociedade um produto que possa beneficiar e propiciar uma vida em melhores condições e bem-estar.

Nesta seção serão abordadas todas as fases do USF, conforme já descrito no capítulo 5, tendo como referência metodológica o *Modelo Lógico*, de forma a estruturar e aprofundar a avaliação de sua trajetória.

### 7.1.1 Coleta e análise de informações

Na perspectiva de estabelecer o histórico da decisão e elaboração do USF pela SETI, procedeu-se a coleta de dados baseados em documentos gerados a partir do ano de 2007 até 2018, de maneira a estruturar de forma lógica e sequencial as ações para sua institucionalização no âmbito do Governo do Estado.

Nessa etapa, foi necessária também a coleta de informações por meio dos principais agentes estratégicos que atuam ou atuaram na SETI em funções que se relacionassem às ações do USF, para a obtenção de materiais documentais ou depoimentos que subsidiassem e validassem a construção de um histórico referenciado da sua elaboração.

No objetivo de configurar de maneira clara e transparente os princípios e fundamentos que nortearam a elaboração do USF, foram relacionados os principais documentos utilizados para estabelecer uma ordem cronológica, tendo como base os pressupostos da *Teoria do Programa* e, conseqüentemente, a representação na estrutura do *Modelo Lógico* para o período de 2007 a 2018, conforme apresentado no Quadro 11.

Cumprido ressaltar a importância de explicitar no Quadro 11 a legislação pertinente ao órgão responsável, nesse caso a UGF, pelo gerenciamento e liberação dos recursos previstos para o USF e também, inicialmente responsáveis pela execução dos editais publicados no período de 2007 a 2010.

Nesse sentido, a Lei nº 12.020, de 9 de janeiro de 1998, instituiu o FUNDO PARANÁ<sup>20</sup>, destinado a apoiar o desenvolvimento científico e tecnológico do Estado do Paraná, nos termos do Art. 205 da Constituição Estadual, com gestão executiva efetuada pelo Serviço Social Autônomo PARANÁ TECNOLOGIA, órgão subordinado ao Conselho Estadual de Ciência e Tecnologia. Posteriormente, pela Resolução nº 037, de 20 de novembro de 2003, a SETI instituiu a Unidade Gestora do Fundo Paraná – UGF, que passa a responder pela gestão e operacionalização do FUNDO PARANÁ.

Quadro 11 – Documentos oficiais vinculados às ações do USF

DOCUMENTO	ASSUNTO
<b>Lei nº 12.020/1998</b>	Institui o FUNDO PARANÁ, destinado a apoiar o desenvolvimento científico e tecnológico do Estado do Paraná, nos termos do art. 205 da Constituição Estadual e adota outras providências.
<b>Resolução 037/2003</b>	Institui no âmbito da Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior – SETI, a Unidade Gestora do Fundo Paraná – UGF.
<b>Decreto nº 6732/2006</b>	Institui no âmbito da Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior - SETI o Programa "CIDADÃO PROFISSIONAL PR", com o objetivo mestre de promover a inclusão social do cidadão e o desenvolvimento socioeconômico das municipalidades paranaenses.
<b>Edital 01/2007</b>	Chamada Pública para apresentação de projetos para o Subprograma Apoio às Licenciaturas
<b>Edital 02/2007</b>	Chamada Pública para apresentação de projetos para o Subprograma Incubadora dos Direitos Sociais
<b>Edital 03/2007</b>	Chamada Pública para apresentação de projetos para o Subprograma Apoio à Agricultura Familiar
<b>Edital 04/2007</b>	Chamada Pública para apresentação de projetos para o Subprograma Apoio à Pecuária Leiteira
<b>Resolução 053/2007</b>	Designa para apreciação dos projetos encaminhados para os quatro Subprogramas do Programa <i>Universidade Sem Fronteiras</i> , os integrantes das Comissões de Seleção.

<sup>20</sup> Art. 1º. Fica instituído o FUNDO PARANÁ, destinado a apoiar o desenvolvimento científico e tecnológico do Estado do Paraná, nos termos do art. 205 da Constituição Estadual.

Art. 2º. O FUNDO PARANÁ tem por finalidade apoiar o financiamento de programas e projetos de pesquisa, desenvolvimento científico e tecnológico e atividades afins segundo as diretrizes e políticas recomendadas pelo O Conselho Paranaense de Ciência e Tecnologia – CCT PARANÁ e aprovadas pelo Governador do Estado.

<b>Resolução 060/2007</b>	Designar os integrantes do Conselho Gestor no Programa <i>Universidade Sem Fronteiras</i> relacionados a seguir, nomeados para representar as Instituições com projetos aprovados no Programa
<b>Ato Administrativo nº 03/2008</b>	Orientação técnica interna - utilização dos recursos do Fundo Paraná para projetos do programa Universidade Sem Fronteiras – “USF”
<b>Edital 01/2008</b>	Chamada Pública para apresentação de projetos para o Subprograma Diálogos Culturais
<b>Edital 02/2008</b>	Chamada Pública para apresentação de projetos para o Subprograma Apoio à Produção Agroecológica Familiar
<b>Edital 03/2008</b>	Chamada Pública para apresentação de projetos para o Subprograma Apoio à Agricultura Familiar
<b>Edital 04/2008</b>	Chamada Pública para apresentação de projetos para o Subprograma Apoio às Licenciaturas
<b>Edital 04/2009</b>	Chamada Pública para apresentação de projetos para o Subprograma Apoio às Licenciaturas
<b>Edital 06/2009</b>	Chamada Pública para apresentação de projetos para o Subprograma Ações de Apoio à Saúde
<b>Ofício nº 0339/2010</b>	Minuta de Anteprojeto de Lei que disciplina o Programa de Extensão Universitária “Universidade Sem Fronteiras” como política pública de Extensão Universitária.
<b>Lei nº 16.643 – 24/11/2010</b>	Institui o Programa de Extensão “Universidade Sem Fronteiras”
<b>Edital 02/2011</b>	Chamada Pública para apresentação de projetos para o Subprograma: Apoio à Saúde; Apoio à Agricultura Familiar e Agroecologia; Apoio às Licenciaturas; Incubadora dos Direitos Sociais e Diálogos Culturais.
<b>Resolução 042/2011</b>	Designa integrantes da Comissão de Seleção para análise e seleção dos projetos do Programa Extensão “Universidade Sem Fronteiras”.
<b>Edital 02/2012</b>	Chamada Pública para apresentação de projetos para o Subprograma Incubadora dos Direitos Sociais – Núcleo de Estudos e Defesa dos Direitos da Infância e Juventude – NEDDIJ
<b>Edital 03/2012</b>	Chamada Pública para apresentação de projetos para o Subprograma Apoio ao Empreendedorismo – Programa Bo Negócio Paraná – BNP – Cursos de capacitação e consultorias a Micro, Pequeno, Médio e Informais empreendedores.
<b>Edital 01/2013</b>	Chamada Pública para apresentação de projetos para o Subprograma: Apoio à Saúde; Apoio à Agricultura Familiar e Agroecologia; Apoio às Licenciaturas; Incubadora dos Direitos Sociais e Diálogos Culturais.

<b>Edital 03/2013</b>	Chamada Pública para apresentação de projetos para o Subprograma Incubadora dos Direitos Sociais – Núcleo de Estudos e Defesa dos Direitos da Infância e Juventude – NEDDIJ.
<b>Edital 04/2013</b>	Chamada Pública para apresentação de projetos para o Subprograma Incubadora dos Direitos Sociais – PATRONATO.
<b>Edital 06/2013</b>	Chamada Pública para apresentação de projetos para o Subprograma Apoio ao Empreendedorismo – Programa Bo Negócio Paraná – BNP – Cursos de capacitação e consultorias a Micro, Pequeno, Médio e Informais empreendedores.
<b>Edital 07/2013</b>	Chamada Pública para apresentação de projetos para o Subprograma Apoio ao Empreendedorismo – Programa Bo Negócio Paraná – BNP – Cursos de capacitação e consultorias a Micro, Pequeno, Médio e Informais empreendedores.
<b>Edital 03/2014</b>	Chamada Pública para apresentação de projetos para o Subprograma Incubadora dos Direitos Sociais – Núcleo de Estudos e Defesa dos Direitos da Infância e Juventude – NEDDIJ.
<b>Edital 04/2014</b>	Chamada Pública para apresentação de projetos para o Subprograma Incubadora dos Direitos Sociais – PATRONATO.
<b>Edital 05/2014</b>	Chamada Pública para apresentação de projetos para o Subprograma Apoio ao Empreendedorismo – Programa Bo Negócio Paraná – BNP – Cursos de capacitação e consultorias a Micro, Pequeno, Médio e Informais empreendedores.
<b>Edital 07/2014</b>	Chamada Pública para apresentação de projetos para o Subprograma: Apoio à Saúde; Apoio à Agricultura Familiar e Agroecologia; Apoio às Licenciaturas; Incubadora dos Direitos Sociais e Diálogos Culturais.
<b>Edital 01/2017</b>	Chamada Pública para apresentação de projetos para o Subprograma Incubadora dos Direitos Sociais – Núcleo de Estudos e Defesa dos Direitos da Infância e Juventude – NEDDIJ.
<b>Edital 02/2017</b>	Chamada Pública para apresentação de projetos para o Subprograma Incubadora dos Direitos Sociais – Núcleo Maria da Penha - NUMAPE.
<b>Edital 04/2017</b>	Chamada Pública para apresentação de projetos para o Subprograma Incubadora dos Direitos Sociais – PATRONATO.
<b>Edital 05/2017</b>	Chamada Pública para apresentação de projetos para o Subprograma Apoio ao Empreendedorismo – Programa Bo Negócio Paraná – BNP – Cursos de capacitação e consultorias a Micro, Pequeno, Médio e Informais empreendedores.

<b>Edital 07/2017</b>	Chamada Pública para apresentação de projetos para o Subprograma: Apoio à Saúde; Apoio à Agricultura Familiar e Agroecologia; Apoio às Licenciaturas; Incubadora dos Direitos Sociais e Diálogos Culturais.
-----------------------	---

Fonte: SETI (2019)

Como esclarecimento e aprofundamento da análise do USF, importa destacar que, no âmbito da SETI, são importantes como subsídios para explicitar o embasamento oficial as Resoluções nº 053 e nº 060/2007, bem como os editais publicados a partir do ano de 2007, no intuito de atendimento aos objetivos dessa pesquisa e na comprovação da existência de documentos oficiais indicando o processo de institucionalização do USF. Cumpre salientar que nos editais são definidas as normas que regem a submissão dos projetos elaborados pelos coordenadores dos subprogramas e as normas que estabelecem o processo de seleção dos projetos para apreciação da Comissão de Seleção.

Nesse aspecto, a Resolução nº 053, de 28 de agosto de 2007, tem como objetivo designar os representantes da Comissão de Seleção, para apreciação dos projetos encaminhados para os subprogramas, conforme já exposto no capítulo 5. No mesmo período, publica-se a Resolução nº 060/2007, de 30 de outubro de 2007, que designa os integrantes do Conselho Gestor no USF<sup>21</sup>, sendo que alguns são indicados pela SETI e outros pelas Universidades Estaduais, dada a necessidade de representá-la em razão dos projetos aprovados.

Considerando a falta de informação nos documentos oficiais que esclareça o processo de elaboração e implementação do USF a partir de sua concepção, se decidiu por obter depoimentos gravados de integrantes da SETI e de instituições participantes, inclusive Pró-Reitores de Extensão, considerados atores estratégicos<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> O Conselho Gestor foi criado com objetivo de dirimir dúvidas em relação às ações do USF e os consequentes problemas que porventura surgissem em razão disso.

<sup>22</sup> No tópico da metodologia se elaborou um quadro descritivo com o grau de influência e decisão no sentido de ampliar as informações acerca do USF.

### 7.1.2 Fatores de influência para elaboração do USF

Ao se decidir pela elaboração de uma política pública, é necessário configurar uma agenda positiva, pois, segundo diversos autores, o objetivo fundamental das políticas públicas é assegurar aos cidadãos a possibilidade de, a partir das ações do Estado, obter condições de suplantar as desigualdades e possibilitar que gozem de seus direitos de saúde, educação, moradia e, principalmente, exerçam seus direitos de cidadania (FREY, 2000; SOUZA, 2006; RUA, 2013; SECCHI, 2016).

Segundo informações de D8 e D9<sup>23</sup>, foi relatado que a elaboração do USF teve como precursores, além do projeto já mencionado no capítulo 5, diversos outros programas sociais existentes no Estado, como Leite Das Crianças, a Casa Familiar Rural, a Fábrica do Agricultor e o Paraná Alfabetizado, que no seu início foi implementado como projeto estratégico no conjunto de projetos da UGF estabelecidos pelo CCT-PR:

- Ciências Biológicas e Biotecnologia (agrícola, pecuária, florestal, saúde);
- Indústria Alimentar;
- Energias Renováveis;
- Metalomecânica;
- Tecnologias da Informação e Comunicação;
- Ciências e Tecnologias ambientais;
- Polos, Parques Tecnológicos e outros Habitats de Inovação;
- Ciências e Tecnologias Agrárias e Agronegócio;
- Mobilidade;
- Fortalecimentos dos Ativos Portadores de Desenvolvimento Tecnológico;
- Melhoria do Ensino Superior;
- Tecnologia Assistiva;
- Petróleo e Gás;
- Residência Técnica;
- Programas de Apoio ao TECPAR.

Um dos fatores importantes destacados por Pupatto (2010, p. 27) foi a percepção do Governo do Estado da existência de um problema já identificado nas

---

<sup>23</sup> Depoimentos concedidos ao autor no período de maio a outubro de 2019.

universidades estaduais, representado pela evasão de alunos nos cursos de licenciatura e motivado pela necessidade de trabalhar. Além desse problema, havia pouca valorização do professor do ensino fundamental e médio, cujos salários não eram atrativos. Dessa forma, a universidade não conseguiu atrair para a área das Licenciaturas os jovens em condições de ingressar num curso superior.

Nesse contexto, o Edital nº 01/2007, referente à Chamada Pública para apresentação de projetos para o subprograma Apoio às Licenciaturas, dá início ao USF na SETI. No edital são descritas, no seu preâmbulo, as normas e diretrizes que o fundamentam, conforme já mencionado no capítulo 5. A partir daí, em todos os editais essa descrição é incluída, sendo o documento oficial que formaliza o USF no âmbito da SETI.

Para melhor compreensão acerca das características estabelecidas para o USF, é necessário destacar alguns itens do Edital 01/2007, que estabelecem de forma direta a responsabilidade das universidades estaduais como coparticipantes das ações do USF:

#### 4. Das Condições de Participação

4.1. As licenciaturas das IES públicas do Estado do Paraná poderão apresentar apenas 01 (um) projeto por curso, que será sempre definido a partir da deliberação do colegiado de curso ou instância equivalente ao colegiado e que tenha a função de coordenação do respectivo curso de licenciatura.

4.2. Em Instituições multicampi, caso haja cursos da mesma licenciatura em mais de um campus da IES, é possível apresentar 01 (um) projeto por licenciatura e campus.

4.3. Não serão acolhidas por este Edital propostas individuais, ou seja, que não tenham sido aprovadas e encaminhadas pelo colegiado de curso ou órgão equivalente.

4.4. A coordenação proponente do projeto, a ser indicada pelos colegiados de cursos de licenciatura, deverá comprovar, por meio da apresentação do Curriculum Lattes, efetiva e ininterrupta experiência com atividades diretamente vinculadas à formação de estudantes dos cursos de licenciatura.

4.5. Os projetos apresentados para este Edital deverão obrigatoriamente envolver alunos e professores das escolas públicas da Educação Básica do Estado do Paraná.

4.6. Os projetos deverão integrar, em suas atividades, os graduandos dos respectivos cursos de licenciatura vinculados aos estágios curriculares obrigatórios e/ou à prática de ensino.

4.7. Após a aprovação dos projetos pela Comissão de Seleção, as propostas selecionadas deverão obter, preliminarmente e junto ao órgão mantenedor da Rede de Educação Básica, o aval para a execução das atividades nas escolas de ensino fundamental ou médio relacionadas no projeto.

4.8. A apresentação dos resultados do projeto deverá ser enviada à SETI por meio dos relatórios parcial e final, os quais deverão ser encaminhados pelo coordenador e pelo representante legal da instituição executora.

Saliente-se que nesses itens do Edital estão claramente definidas algumas questões relativas à participação de estudantes dos vários níveis educacionais do Estado, atendendo precipuamente aos objetivos que Pupatto (2010) preconizou quando assumiu a gestão da SETI.

Em toda documentação analisada referente à elaboração do USF, não foi possível identificar a existência de indicadores que permitam avaliar o impacto das suas ações nas comunidades nas quais são executados os projetos de extensão, apresentando nesse aspecto uma das falhas críticas e fundamentais para o processo de avaliação. Segundo Januzzi (2005, 2011), a definição de indicadores permitiria a efetiva aferição dos resultados esperados com o desenvolvimento dos projetos, na perspectiva de propiciar uma avaliação consistente e eficiente do programa e contribuir ao desenvolvimento regional do Estado do Paraná.

Nos depoimentos obtidos com integrantes envolvidos, tanto na elaboração do programa quanto na sua execução, um dos pontos que ficou claramente destacado foi a inexistência de discussões que indicassem a intenção de estabelecer indicadores para a consequente avaliação das ações realizadas pelo programa. Todos foram unânimes em afirmar que em nenhum momento isso foi cogitado ou discutido, conforme extratos abaixo:

***D2:** Não houve tempo, minha gestão foi muito curta e nesse período nós promovemos muitas mudanças. Eram muitas frentes de atuação e não houve tempo para chegarmos a esse momento.*

***D6:** Agora se foi ou não criado indicadores, se houve em algum momento no início não foi continuado na troca de gestão do programa. Hoje a gente sofre com a falta de informação e resultado desses projetos.*

***D9:** Não me lembro, não posso dizer se houve ou não, mas provavelmente nunca foi pensado em criar um mecanismo de indicadores. Eu não me lembro de ter discutido esse assunto de indicadores. Não posso dizer que não houve, mas nós nunca chegamos a pensar em indicadores.*

Destarte os depoentes declararem que, conforme estabelecido nos itens do edital mencionado anteriormente, os coordenadores dos projetos deveriam promover avaliações dos resultados de suas ações. Contudo, não há nos documentos registros que explicitem de forma oficial essas avaliações. Apesar disso, observou-

se em publicações oriundas das universidades declarações positivas dos beneficiários dos projetos, não sendo, porém, possível a verificação de seu impacto no objetivo maior do USF.

Ainda, considerando o Edital nº 01/2007, no item 1.5 de seu preâmbulo são definidos os subprogramas que recepcionarão os projetos, conforme o Quadro 12. O objetivo estabelecido para cada subprograma busca atender situações críticas do Estado, quais sejam:

Quadro 12 – Subprogramas e seus objetivos

SUBPROGRAMAS	OBJETIVOS
<b>SUBPROGRAMA APOIO ÀS LICENCIATURAS</b>	Promover a interação e o aprofundamento das relações entre a Educação Básica e o Ensino Superior Público do Estado do Paraná, bem como o enfrentamento, em parceria e em sintonia com os educadores das escolas municipais e estaduais, das questões que interferem na relação ensino/aprendizagem e as relacionadas aos temas centrais que compõem os conteúdos programáticos das diversas disciplinas.
<b>SUBPROGRAMA INCUBADOR DOS DIREITOS SOCIAIS</b>	Desenvolver ações voltadas ao combate da exploração sexual infanto-juvenil, da violência contra as mulheres, do consumo ilícito ou abusivo das drogas, etc. A economia solidária e as cooperativas populares também serão contempladas, assim como outras ações que visem acabar com as desigualdades regionais.
<b>SUBPROGRAMA APOIO À AGRICULTURA FAMILIAR</b>	Promover a inserção de profissionais recém-formados e estudantes de graduação em projetos de universalização da pesquisa para atender as demandas de melhoria tecnológica da agricultura familiar. As ações desse subprograma contribuirão para a implantação de políticas públicas de desenvolvimento sustentável que enfatizam a inclusão social com geração de renda e melhoria da qualidade de vida dos agricultores familiares.
<b>SUBPROGRAMA APOIO À PECUÁRIA LEITEIRA</b>	Formar equipes interdisciplinares para atuar no fortalecimento de ações que promovam a transferência tecnológica na cadeia produtiva do leite. As ações desse subprograma se concentram prioritariamente na gestão das propriedades leiteiras e na agregação de valor do leite oriundo da agricultura familiar. Os resultados esperados são a melhoria da qualidade e da produtividade leiteira, bem como a oferta de bons produtos para o consumidor.

Fonte: SETI (2015)

A continuidade das ações do USF se estende com a publicação dos diversos editais no ano de 2007, os quais estão relacionados no Quadro 13:

Quadro 13 – Editais do USF publicados em 2007

EDITAL	SUBPROGRAMA
01/2007	Apoio às Licenciaturas
02/2007	Incubadora dos Direitos Sociais
03/2007	Apoio à Agricultura Familiar
04/2007	Apoio à Pecuária Leiteira

Fonte: SETI (2018)

Para a definição do subprograma Apoio a Pecuária Leiteira, segundo informações de D8 e D9<sup>24</sup>, um fator que também contribuiu nessa decisão foi a existência de um programa no Governo do Estado, denominado Leite das Crianças<sup>25</sup>, em que eram desenvolvidas ações de melhoria na produtividade do leite em pequenas propriedades, nas mesorregiões da bacia leiteira no Paraná, conforme mencionado no Capítulo 6.

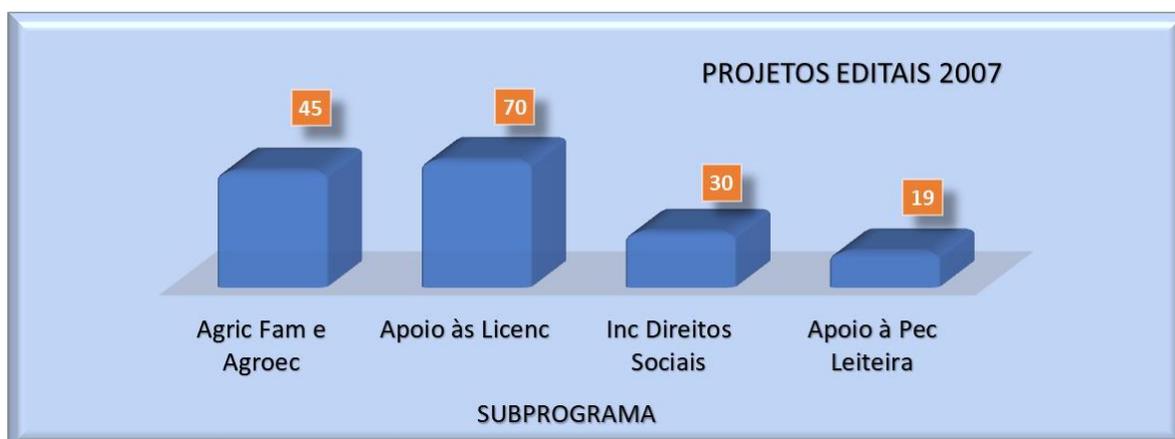
### 7.1.3 Elementos quantitativos referentes a projetos e recursos do USF

Para atender os Editais publicados em 2007, foram aprovados para execução 164 projetos, conforme demonstra o Gráfico 3.

<sup>24</sup> Depoimento concedido pelo Coordenador da UGF no período 2006 a 2010.

<sup>25</sup> O Programa Leite das Crianças foi instituído pelo Decreto nº 1279, de 14 de maio de 2003, transformado em Lei Estadual pela Lei nº 16.385, de 25 de janeiro de 2010, e regulamentado pelo Decreto nº 3.000, de 7 de dezembro de 2015, tendo como objetivo a distribuição de um litro de leite pasteurizado integral por dia, enriquecido com vitaminas E e D, ferro e zinco quelato para famílias de baixa renda.

Gráfico 3 – Projetos aprovados em 2007 para editais dos subprogramas



Fonte: USF/SETI (2018)

Observa-se ainda que o subprograma Apoio à Pecuária Leiteira foi desenvolvido apenas no ano de início do USF. Nas edições subsequentes esse subprograma foi integrado ao subprograma Apoio à Agricultura Familiar, em função das atividades possuírem espectros de ação na mesma linha de execução.

Sempre na perspectiva de promover o desenvolvimento, mas, sem descuidar das questões culturais e do resgate das diversas culturas existentes no Estado do Paraná (religiões de origem africanas, quilombolas, os faxinalenses e as benzedeadas), no ano de 2008 foi publicado um edital para um novo subprograma, denominado Diálogos Culturais. O subprograma fundamentalmente buscou atender demandas voltadas à conservação das expressões culturais das comunidades, considerando que no Estado há uma grande profusão de etnias indígenas e comunidades quilombolas, configurando uma diversidade de culturas que contribuíram para a identidade do Paraná, tais como os imigrantes poloneses, ucranianos, russos e italianos<sup>26</sup> (PUPATTO, 2010).

Como já estabelecido nos outros subprogramas anteriormente apresentados, é essencial destacar os objetivos propostos nesse subprograma:

**Diálogos Culturais:** A cultura assume formas diversas através do tempo e do espaço, cuja diversidade se manifesta na pluralidade das identidades e nas expressões culturais dos povos e das sociedades, sendo um bem imaterial e, por

<sup>26</sup> Informações obtidas a partir de depoimentos expressos por integrantes do quadro de servidores da SETI em reuniões de discussões realizadas com o pesquisador em 2019.

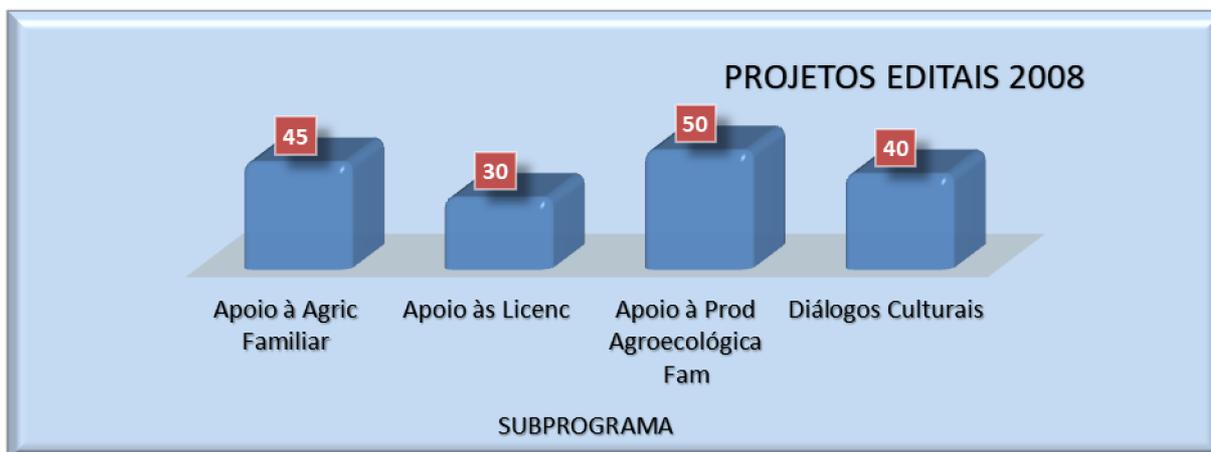
isso, necessário assegurar sua adequada salvaguarda. Cumpre fomentar projetos de extensão orientados para:

- atividades que reconheçam e trabalhem a diversidade das expressões artísticas articuladas aos demais campos do conhecimento junto a grupos ou comunidades que se encontram ainda na invisibilidade, silenciadas por pressões econômicas, fundiárias, processos discriminatórios e excluídas socialmente;
- identificar, documentar e difundir os saberes e modos de fazer as formas de expressão, as celebrações e os lugares que constituem todas as dimensões do patrimônio cultural brasileiro;
- democratizar o acesso e promover o uso sustentável desse patrimônio para as gerações futuras e para a melhoria das condições de vida de seus produtores e detentores;
- desenvolver as bases legais, administrativas, técnicas, tecnológicas e políticas da preservação, sistematização das informações, gestão e difusão das dimensões material e imaterial do patrimônio cultural;
- implementar políticas culturais direcionadas ao desenvolvimento socioeconômico dos povos e comunidades tradicionais, sempre em acordo com elas e assegurando suas especificidades culturais e a coerência com suas necessidades históricas e religiosas, bem como suas estratégias de produção e sobrevivência;
- promover ações no campo da educação patrimonial;
- fomentar ações que correlacionem, de forma sustentável, o patrimônio natural e cultural à projetos que visem o desenvolvimento socioeconômico dos grupos ou comunidades em questão;
- implementar políticas culturais que envolvam jovens, visando o reconhecimento da identidade individual e coletiva, a expressividade, os valores da cidadania e a inclusão social.

O atendimento a essas comunidades tem relação direta com o propósito do USF em promover a redução das desigualdades. Com efeito, em muitos casos elas ficam esquecidas e relegadas a ações pontuais de organizações não governamentais, criadas especificamente para esse tipo de atendimento.

Para atendimento aos Editais publicados em 2008, é aprovado um total de 165 projetos direcionados aos subprogramas Apoio à Agricultura Familiar, Apoio às Licenciaturas, Apoio à Produção Agroecológica Familiar e Diálogos Culturais, conforme Gráfico 4:

Gráfico 4 – Projetos selecionados em atendimento aos editais 01/02/03/04-2008.



Fonte: USF/SETI (2018)

Considerando a existência do Centro Paranaense de Referência em Agroecologia – CPRA, autarquia vinculada a SEAB e criada em 2005 por decreto governamental, a SETI implementou o subprograma Apoio à Produção Agroecológica Familiar (mais tarde incorporado ao subprograma Apoio à Agricultura Familiar). Esse subprograma buscava atender orientações do Governo do Estado, cujo objetivo era incentivar pequenas propriedades da agricultura familiar no desenvolvimento de culturas mais sustentáveis e focadas especificamente no cultivo orgânico de hortifrutigranjeiros em pequena escala e diferenciados das propriedades de agricultura familiar, que produzem todo tipo de produtos agrícolas de forma convencional.

Para explicitar de forma clara agroecologia e agricultura familiar, dispõe-se da entrevista concedida por Maria Emília Pacheco, presidente do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) ao Canal Futura, em agosto de 2014<sup>27</sup>. Ela explica que:

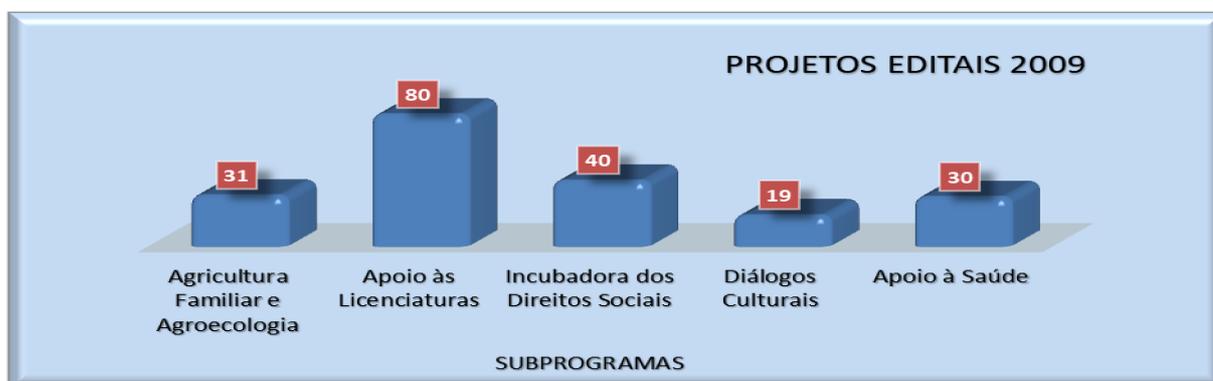
<sup>27</sup> Texto obtido conforme link: <https://fase.org.br/pt/informe-se/noticias/o-que-difere-agricultura-familiar-agroecologica-e-organica/>. Acessado em 10 de dezembro de 2019.

Agroecologia é uma ciência, um movimento social e também suas práticas. Ela possui dimensões tecnológicas, sociais, políticas e econômicas. Além de não usar venenos, vai além: realiza o manejo sustentável, valoriza as sementes tradicionais e cultiva alimentos em harmonia com a natureza e a cultura local. A agricultura familiar é o sujeito dessa história. É por meio dela que já se desenvolve a agroecologia ou se está buscando uma transição do modelo de agricultura tradicional para um alternativo.

Em 2009, se implementou um novo subprograma voltado às questões de saúde (subprograma Apoio à Saúde) com a intenção de aumentar a abrangência do USF, objetivando atender às condições necessárias para o desenvolvimento regional e local. A necessidade de ampliação da área de atuação do USF surge em virtude dos estudos do IPARDES (2005, 2017) terem apontado que, nas comunidades em situação de desenvolvimento crítico e com índices inferiores de IDH-M, a saúde é um dos fatores de maior criticidade social.

Para o ano de 2009 são aprovados 200 projetos nos diversos subprogramas, conforme mostra o Gráfico 5.

Gráfico 5 – Projetos selecionados em atendimento ao edital 07/2009



Fonte: USF/SETI (2018)

Seguindo a mesma metodologia de indicação dos objetivos do novo subprograma, segue em destaque abaixo:

**Ações de Apoio à Saúde:** destina-se a financiar projetos de equipes multidisciplinares orientados pelo princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, com ações para enfrentar os problemas sociais que incidem sobre a saúde das populações, de forma intersetorial e interdisciplinar. Com base no princípio de que as IES devem contribuir para a efetivação de Políticas Públicas direcionadas à atenção, à saúde e à implementação do Sistema Único de Saúde.

Cumpra fomentar projetos de extensão orientados à integralidade da atenção, à garantia de acesso aos serviços de saúde e ao desenvolvimento de ações que visem a promoção da saúde (de acordo com as diretrizes definidas pelo Pacto pela Saúde, que engloba o Pacto pela Vida, em defesa do SUS e o pacto de gestão):

- abordar a saúde com uma ação compartilhada entre as diversas áreas de atuação, buscando a melhoria das condições de vida e saúde da população;
- ampliar a construção de diagnósticos de saúde da comunidade, com base no perfil epidemiológico e nas necessidades de saúde da população;
- organizar e fortalecer os setores populares, governamentais e da sociedade civil, bem como a relação participativa da comunidade com o serviço de saúde;
- analisar a organização dos serviços, propondo ações que busquem o cuidado integral do indivíduo, da família e dos grupos da comunidade;
- executar ações que promovam a saúde preventiva com discussão nas comunidades;
- disseminar à comunidade as tecnologias desenvolvidas nas instituições de ensino e pesquisa que promovam a melhoria das condições higiênico-sanitárias da população.

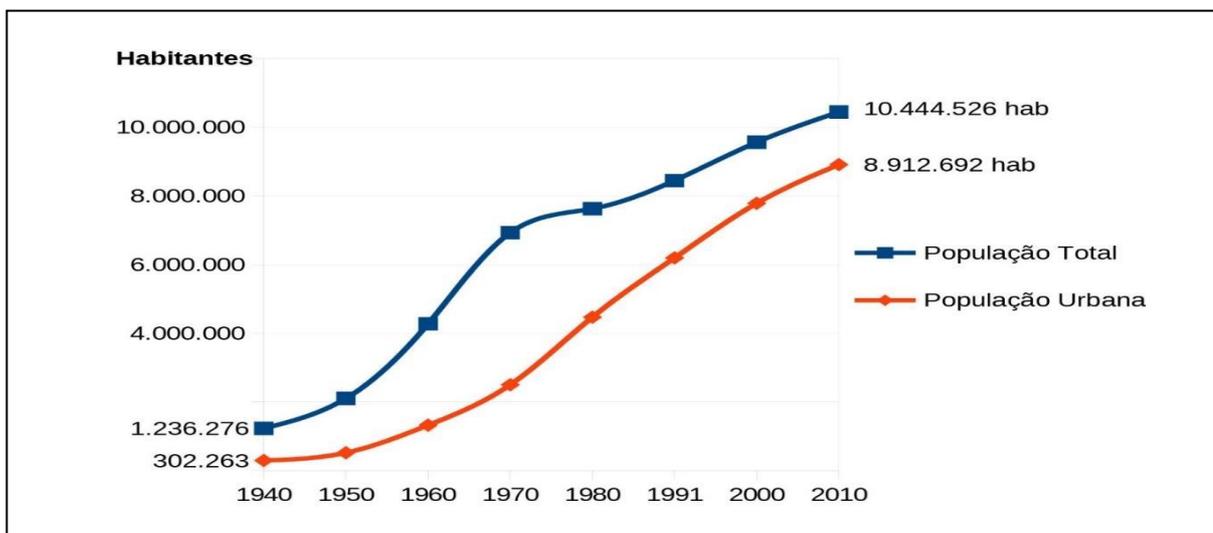
A implementação do subprograma Apoio à Saúde foi influenciada principalmente por aspectos decorrentes de um maior índice de urbanização ocorrido no Estado no período compreendido entre os anos de 2000 a 2010<sup>28</sup>. Esse fato gerou necessidades de infraestrutura de saneamento básico e maior atenção à saúde da população.

Os dados relativos ao processo de urbanização nos municípios paranaenses estão demonstrados nas imagens extraídas do trabalho de Monteiro e Nagy (2017), de acordo com os Gráficos 6 e 7.

---

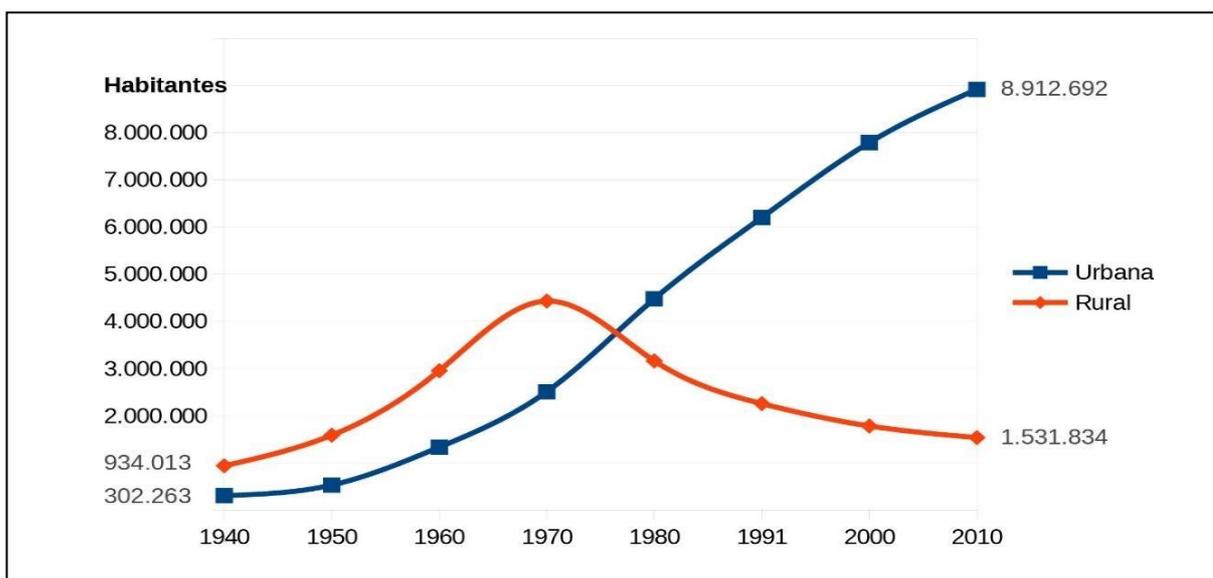
<sup>28</sup> Ricardo Rodrigues Monteiro, « A cartografia do fenômeno urbano e econômico no Paraná: uma leitura com auxílio da Semiótica », *Confins* [Online], 27 | 2016, posto online no dia 28 julho 2016, consultado o 16 novembro 2019. URL : <http://journals.openedition.org/confins/10966> ; DOI : 10.4000/confins.10966

Gráfico 6 – Variação da população total e urbana do Paraná de 1940 a 2010



Fonte: MONTEIRO e NAGY (2017)

Gráfico 7 – Variação da população urbana e rural do Paraná de 1940 a 2010

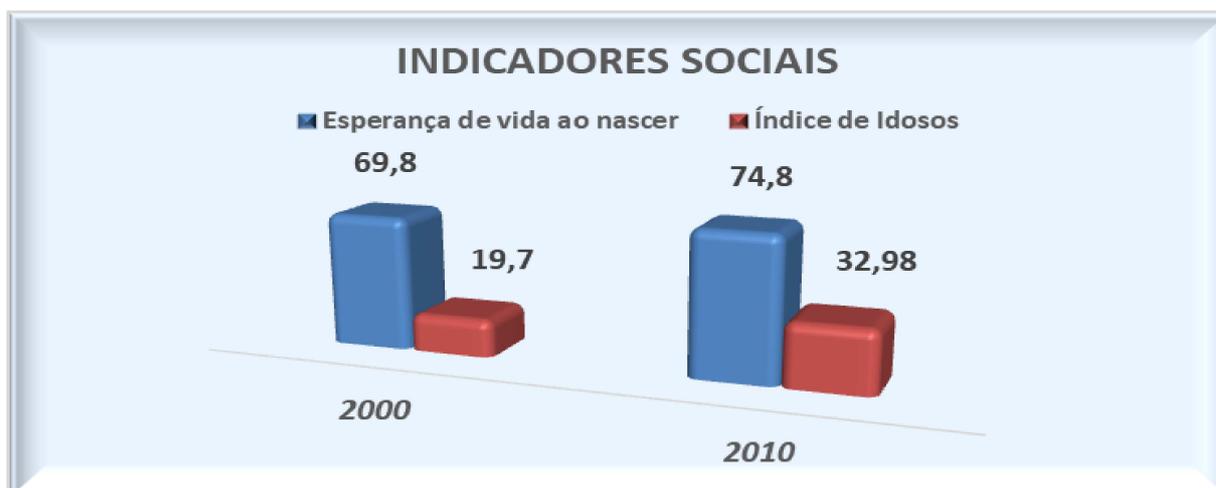


Fonte: MONTEIRO e NAGY (2017)

A análise dos gráficos representados acima demonstra que o Estado do Paraná, a partir de 1980, intensifica o nível de urbanização de seus municípios com uma redução bastante acentuada da população rural, motivando dessa forma o aumento das situações de desigualdade e pobreza nas cidades e exigindo que as políticas de atenção à saúde fossem preferencialmente desenvolvidas.

Outro fator de influência que também motivou o subprograma foi a questão do aumento da esperança de vida ao nascer e o conseqüente aumento da população idosa no Estado, que na sua maioria tem maior necessidade de atenção de saúde, segundo mostra o Gráfico 8 com dados do IPARDES (2017).

Gráfico 8 – Índice de esperança de vida ao nascer e população de idosos no Paraná



Fonte: IPARDES (2017)

A análise dos dados apresentados no gráfico permite inferir que, um crescimento discreto no índice de esperança de vida ao nascer reflete substancialmente no índice de idosos, passando a exigir do Governo do Estado políticas públicas com ações mais efetivas para dar suporte às novas exigências, para que se possa crescer e envelhecer com mais qualidade de vida.

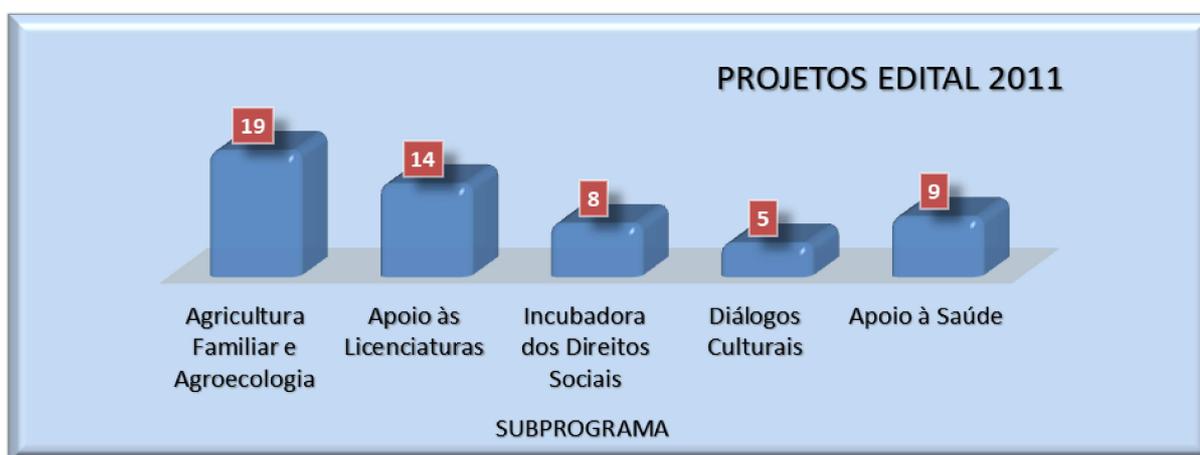
No ano de 2010, conforme já destacado no capítulo 4, encaminhou-se ao Governo do Estado, por parte da SETI, ofício solicitando ao Executivo a institucionalização do USF. Na sequência, o Governador encaminhou o pedido à Assembleia Legislativa do Estado do Paraná – ALEP, em obediência ao rito legal, que após votação em plenário, aprovou a Lei nº 16.643, de 24 de novembro. Na sequência, a Lei é encaminhada ao Executivo para sanção legal, instituindo-se oficialmente o Programa Universidade Sem Fronteiras como uma política pública de extensão.

O ano de 2010 apresentou algumas dificuldades para a gestão da SETI, em virtude de mudanças na gestão da Secretaria gerada pela alteração na gestão do Executivo Estadual. Nesse contexto de mudanças, não são publicados novos editais

para submissão de projetos, sendo que os recursos disponibilizados no ano de 2010 são para garantir a continuidade de projetos de 2009 em andamento.

Para o ano de 2011, como já mencionado em capítulo anterior, lançou-se o Edital 02/2011 que contemplaria os subprogramas específicos do USF. Como a seleção dos projetos foi definida apenas no mês de agosto desse ano, tem seu início somente no ano seguinte. Nesse edital, é contemplado um quantitativo de 55 projetos em razão de dificuldades por parte da SEFA no repasse de recursos à UGF, conforme Gráfico 9.

Gráfico 9 – Projetos selecionados em atendimento ao edital 02/2011



Fonte: USF/SETI (2018)

As alterações que ocorrem no número de projetos e no volume de recursos liberados para atender as ações extensionistas dos projetos ocorrem em virtude do percentual de recursos do USF, por estarem vinculados aos recursos de C&T disponibilizados à UGF e não previstos na Lei, conforme seria o mais indicado. Consta nos depoimentos dos integrantes da SETI que, no encaminhamento do Anteprojeto de Lei ao Executivo do Estado, isso foi solicitado, mas houve restrições por parte da Casa Civil do Governo.

A partir do ano de 2013 até 2017 são publicados quatro editais que contemplam 322 projetos, atendendo a todos os subprogramas específicos do USF, conforme Gráficos 10 e 11. Cabe salientar que, para expressar de forma mais adequada os objetivos, os nomes de alguns subprogramas foram atualizados. Por exemplo, o Programa Diálogos Culturais passou a ser denominado Inovação e

Diversidade Cultural; já Incubadora dos Direitos Sociais passou a ser denominado Inclusão dos Direitos Sociais.

Gráfico 10 – Projetos selecionados em atendimento aos Editais 01/2013 e 07/2014



Fonte: USF/SETI (2018)

Observe-se que em 2017 se promoveu também a alteração da nomenclatura do subprograma Apoio às Licenciaturas para Educação, o que deu uma abrangência maior à configuração dos projetos direcionados a essa área.

Os recursos disponibilizados ao USF pela UGF, em decorrência de diversas mudanças ocorridas na gestão da SETI, apresentam variações significativas no transcorrer das atividades, influenciando sobremaneira a condução de gestão e execução pelas entidades parceiras. Os valores dos investimentos que o Governo do Estado realizou para o período de 2007 a 2010 são representativos, considerando o orçamento disponibilizado para a UGF, conforme Gráfico 11.

Em 2007 e 2008, os valores repassados ao USF foram destinados à execução de novos projetos, considerando a publicação dos editais respectivos. Na sequência das atividades, nos anos 2009 e 2010, os recursos disponibilizados foram apenas para atendimento de prorrogação dos editais anteriores. Em 2009 foram publicados dois editais. Porém, o início das atividades para execução dos projetos se deu somente no final do ano, em virtude de os recursos terem sido liberados na sua totalidade somente no ano de 2010.

Gráfico 11 –Projetos selecionados em atendimento aos Editais 02/2016 e 07/2017



Fonte: USF/SETI (2018)

A partir de 2011, em razão da vigência da Lei nº 16.643, de 09 de janeiro de 2018, a SETI publicou o Edital nº 02/2011 para atendimento às ações dos subprogramas específicos: Apoio às Licenciaturas; Apoio à Saúde; Apoio à Agricultura Familiar e Agroecologia; Incubadora dos Direitos Sociais e Diálogos Culturais, instituindo novas regras em relação ao número de projetos apoiados e com alterações nos valores de fomento para os projetos. Cabe salientar que os projetos só passaram a ser executados no ano de 2012 por questões de atraso no repasse dos recursos financeiros à UGF por parte da SEFA.

As mudanças ocorridas a partir do ano de 2011 foram influenciadas, segundo informações fornecidas por D2<sup>29</sup>, pela necessidade de reavaliação das condições de continuidade do USF, motivadas pela redução dos recursos repassados à UGF pela SEFA. Declara também que nesse período surgiram muitas pressões de críticos do USF e pela garantia da previsão dos recursos para seu financiamento, provocou uma disputa interna por esses recursos, visto que eram cada vez mais escassos<sup>30</sup>.

No ano de 2012, foram publicados novos editais (Edital nº 02/2012) com o objetivo de atender ao subprograma Incubadora dos Direitos Sociais, com projetos destinados ao Núcleo de Defesa dos Direitos da Infância e Juventude – NEDDIJ. Em função das particularidades presentes neste Edital, o USF estabeleceu apoio e fomento para somente oito projetos, direcionados exclusivamente para as IEES em

<sup>29</sup> Depoimento concedido em novembro de 2019.

<sup>30</sup> No depoimento concedido por um integrante da UGF no período compreendido entre os anos de 2003 a 2014, ele corrobora com as declarações do D2 salientando que em alguns momentos houve grandes dificuldades para a liberação de recursos para os projetos.

virtude das regras diferenciadas com a obrigatoriedade de as mesmas possuírem em suas respectivas grades curriculares os cursos de graduação em Serviço Social, Psicologia e Pedagogia.

A partir das mudanças promovidas pela Lei Estadual, o USF passou a publicar os editais de forma contínua, mas com problemas nas questões de liberação dos recursos financeiros previstos no orçamento para execução dos projetos. Os projetos são aprovados no ano do edital, porém, passam a ter sua execução com início no ano seguinte, conforme Tabela 4.

Tabela 4 – Relação das datas de publicação e início dos editais 2011 a 2018

<b>Programa</b>	<b>Edital</b>	<b>Publicação</b>	<b>Resultado</b>	<b>Início</b>
<b>BNP</b>	03/2012	05/06/2012	06/07/2012	Julho / 2012
<b>BNP</b>	06/2013	11/06/2013	26/07/2013	Julho / 2013
<b>BNP</b>	05/2014	10/08/2014	29/08/2014	Setembro / 2014
<b>BNP</b>	03/2015	19/11/2015	15/12/2015	Janeiro / 2016
<b>BNP</b>	04/2016	28/11/2016	15/12/2016	Janeiro / 2017
<b>BNP</b>	05/2017	13/12/2017	26/02/2018	Abril / 2018
<b>NEDDIJ</b>	02/2012	05/06/2012		Junho / 2012
<b>NEDDIJ</b>	03/2013	14/05/2013	29/05/2013	Junho / 2013
<b>NEDDIJ</b>	03/2014	18/06/2014	30/06/2014	Julho / 2014
<b>NEDDIJ</b>	01/2015	05/11/2015	25/11/2015	Janeiro / 2016
<b>NEDDIJ</b>	01/2017	09/08/2017	10/10/2017	Janeiro / 2018
<b>NUMAPE</b>	02/2017	09/08/2017	31/10/2017	Janeiro / 2018
<b>PATRONATO</b>	04/2013	23/05/2013	28/06/2013	Julho / 2013
<b>PATRONATO</b>	01/2014	02/06/2014	25/08/2014	Setembro / 2014
<b>PATRONATO</b>	02/2015	27/10/2015	08/12/2015	Janeiro / 2016
<b>PATRONATO</b>	04/2017	29/11/2017	21/12/2017	Janeiro / 2018
<b>SUBPROGRAMAS</b>	02/2011	30/09/2011	24/11/2011	Agosto / 2012
<b>SUBPROGRAMAS</b>	01/2013	14/01/2013	10/04/2013	Julho / 2013
<b>SUBPROGRAMAS</b>	07/2014	08/09/2014	04/11/2014	Dezembro / 2014
<b>SUBPROGRAMAS</b>	01/2016	19/07/2016	27/10/2016	Março / 2017
<b>SUBPROGRAMAS</b>	01/2017	19/12/2017	04/06/2018	Novembro / 2018

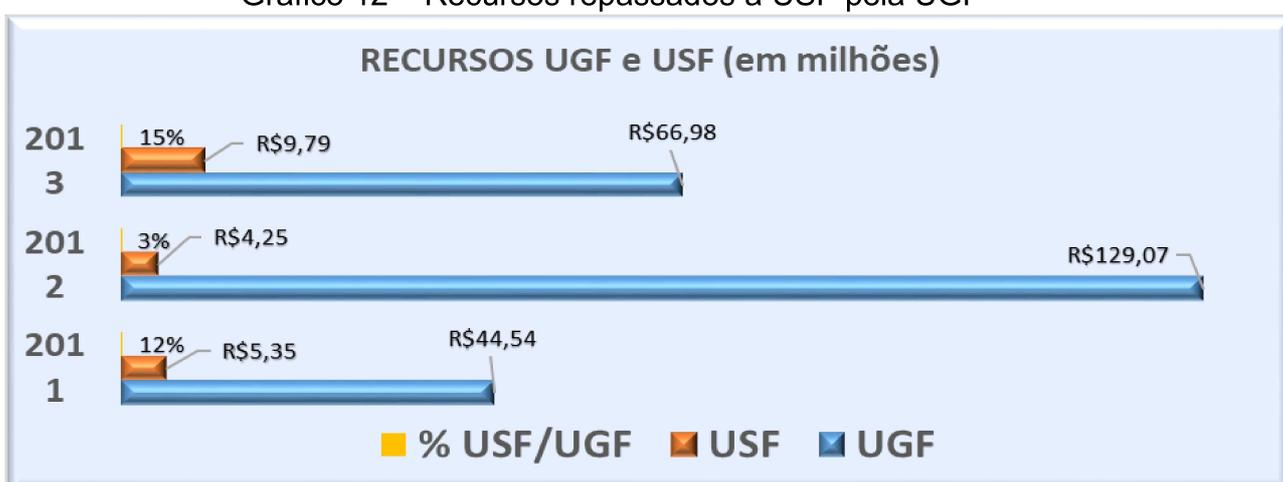
Fonte: USF/SETI (2018)

Conforme se observa na Tabela 4, nem sempre foi possível iniciar os projetos no ano de publicação de seu edital. Essa situação, muitas vezes, ocasionava dificuldades para os coordenadores dos projetos em função da necessidade de programar a compra de equipamentos necessários ao desenvolvimento das ações e

atividades. No decorrer das atividades acabava gerando insegurança na continuidade do USF, conforme informações concedidas por D6 e D8.

De acordo com as informações prestadas por D6, muitos projetos tiveram sua execução efetivada, mas a aquisição dos equipamentos solicitados só se efetivou após o término das atividades, o que acabou gerando dúvidas quanto à necessidade da aquisição desses equipamentos para o projeto. Influenciada por todas essas situações, a liberação de recursos para os projetos aprovados para execução nos anos de 2011, 2012 e 2013 sofreu alterações, como pode ser observado no Gráfico 12.

Gráfico 12 – Recursos repassados à USF pela UGF



Fonte: USF/SETI (2018)

As diferenças observadas entre os anos apresentados no gráfico tiveram como origem as dificuldades enfrentadas pelo Governo do Estado com a arrecadação tributária. Considerando que a UGF tem como recurso definido constitucionalmente um percentual de 2% sobre a receita tributária do Estado, quando isso não se concretiza impacta diretamente na liberação dos recursos ao USF. De acordo com o gráfico foi possível observar que a diferença existente no percentual de liberação dos recursos da UGF para a USF teve uma ampliação significativa apenas em 2013 (15%).

Para os anos de 2014 a 2018, foram liberados recursos na ordem de R\$ 52 milhões de reais para o atendimento de aproximadamente 485 projetos que envolveram em torno de 3.500 pessoas, sendo que desse total 2.600 eram bolsistas

(estudantes de graduação e recém-formados) atuando em diversos subprogramas do USF.

A importância da análise desses dados reside no fato que, nos objetivos propostos para o USF, a disseminação do conhecimento produzido no interior das universidades estaduais depende diretamente do envolvimento e da atuação desses estudantes nos projetos de extensão. Segundo depoimento dos representantes das universidades, o ponto de consenso foi que, após o início das ações do USF, justificado pela injeção de novos recursos especialmente para pagamento de bolsas, houve um aumento expressivo no envolvimento desses estudantes nos projetos desenvolvidos no âmbito das universidades.

A partir do ano de 2014 houve mudança na gestão da SETI, novamente em razão de mudanças no Executivo do Governo Estadual, e o USF sofreu algumas alterações com a implementação de novos documentos de controle. Segundo depoimento de D8, nesse período se implantou o relatório *on-line* para informações dos projetos pelos responsáveis por sua execução<sup>31</sup>, mas que não teve a aceitação imediata pelos coordenadores dos projetos e, portanto, sua utilização passou a ser efetiva somente a partir do ano de 2017.

Numa reflexão acerca das atividades do USF, verificou-se que no decorrer dos anos após sua implementação, diversos fatores não previstos e aleatórios, interferiram sobremaneira na condução das ações. Nesse caso podemos destacar fatores não previstos e que ocorreram de forma aleatória, como é o caso de instabilidades econômicas que afetam os recursos previstos para as atividades do USF. Mudanças de gestão, apesar de ser um fator previsto na atividade pública, interfere nas ações em função das características de cada gestor, de sua formação e entendimento da importância e relevância do USF no âmbito do Governo Estadual.

Para efetuar a análise lógica da estrutura do USF, na seção subsequente foi utilizada a metodologia do *Modelo Lógico*, conforme disposto no capítulo 6, tendo como referência o modelo desenvolvido pelo IPEA e objetivando expressar visualmente os argumentos que determinaram a criação e implementação do USF.

---

<sup>31</sup> Avaliação de Impacto USF – Formulários Google.pdf

## 7.2 MODELO LÓGICO DO USF

Elaborar políticas públicas é um exercício de compreensão das possibilidades que um ente público possui para viabilizar soluções de problemas e situações críticas existentes na sociedade. O processo de elaboração exige o conhecimento de todas as características do problema que se pretende atacar, os recursos disponíveis que propiciem sustentabilidade para as ações a serem desenvolvidas e os sujeitos que estarão envolvidos nas atividades de execução para que os resultados almejados sejam atingidos. Para isso, é necessário definir de maneira explícita e clara a teoria que fundamenta a estrutura do programa.

Segundo Bickmann (1987), um programa não apresenta muitas vezes apenas uma teoria correta, mas várias teorias, dependendo do tipo de avaliador que a define. Segundo o autor:

Um psicólogo pode preferir desenvolver uma *Teoria do Programa* usando cognições e atitudes individuais como base, enquanto um sociólogo pode preferir usar papéis e variáveis organizacionais. Um economista provavelmente ficará mais à vontade usando uma teoria microeconômica. Diferentes teorias no mesmo nível de análise também podem ser desenvolvidas usando diferentes conjuntos de variáveis explicativas. Um avaliador que estuda um programa projetado para melhorar as escolas pode se concentrar nas motivações do professor para melhorar, enquanto outro investigador pode desenvolver uma teoria que relaciona a melhoria da escola com mudanças nas relações entre os professores. É importante desenvolver não necessariamente a melhor *Teoria do Programa*, mas uma *Teoria do Programa*. [...] A avaliação baseada na teoria pode confirmar uma teoria específica do programa, mas geralmente não pode determinar se outras teorias do programa são inválidas (BICKMANN, 1987, p. 6).

O *Modelo Lógico* de um programa é a fotografia de como ele está sendo implementado pelos formuladores da política, demonstrando a teoria e seus pressupostos na solução da causa principal do problema detectado.

### 7.2.1 Origem do problema – causas e consequências

Para que se possa proceder à análise de uma política pública, é necessário destacar o problema que ela se propõe resolver. Nesse aspecto, torna-se necessário explicitar a origem do problema, demonstrando as principais causas que o provocaram e as consequências negativas no contexto da sociedade em que elas estão presentes, com o propósito de estabelecer as condições necessárias para que

uma política ou programa público consigam saná-lo (CASSIOLATO; GUERESI, 2010).

Nesse contexto, os motivos que determinaram a decisão da elaboração do USF estão diretamente relacionados aos problemas existentes em diversas regiões do Estado do Paraná, essencialmente no que tange às condições socialmente críticas das regiões que apresentavam menores IDH-M e bolsões de pobreza no seu entorno.

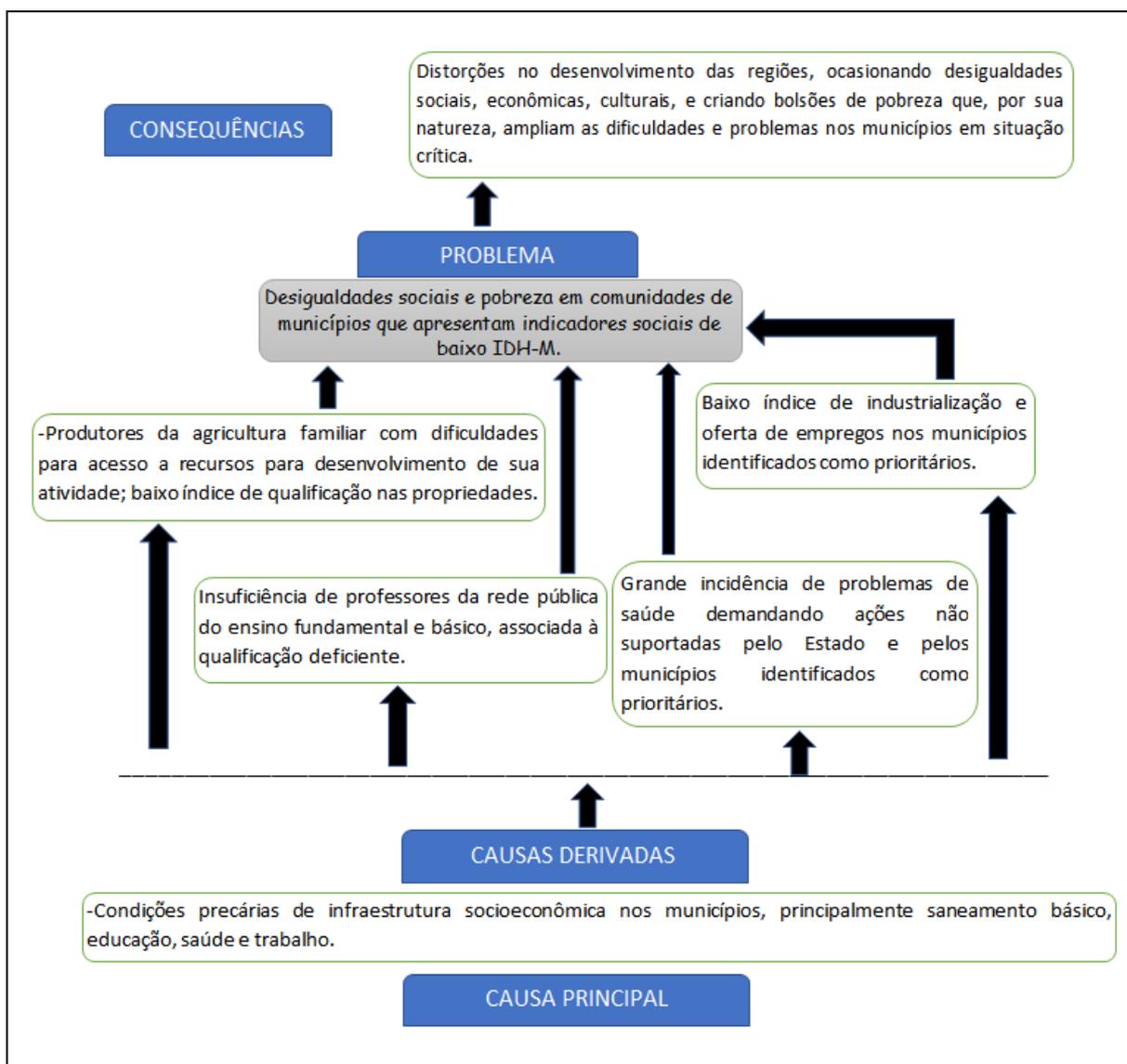
Portanto, na construção do *Modelo Lógico* do USF, no qual se explicitam as causas que geraram o problema central, destaca-se que elas foram definidas a partir das situações detectadas e apontadas, quando dos estudos apresentados no relatório do IPARDES (2005). Embasado nesses estudos, a SETI gerou a proposição de ações de extensão universitária como uma forma de solução intermediária. Define-se como intermediária em razão de os problemas possuírem amplitudes e complexidades que necessitam de outras ações convergentes e justapostas do Governo Estadual.

Ressalta-se que a responsabilidade do USF, em relação aos projetos apoiados e fomentados, se restringe ao seu fomento a verificação e acompanhamento da execução dos projetos pelas universidades e instituições afins, identificando e validando as ações dessa política.

A definição das causas que geraram o problema central, e no qual foram apoiadas as decisões para a elaboração do USF, refletiu a situação em que se apresentavam as regiões mais socialmente críticas no Estado do Paraná, essencialmente nas áreas da saúde, educação, trabalho e cultura. Essas causas geraram situações de desigualdades sociais e, em alguns casos, situações de pobreza as quais, por sua vez, acabaram criando distorções profundas no desenvolvimento dessas regiões. Essa situação exigiu que o Estado intercedesse e promovesse ações que permitissem a redução ou minimização dos problemas e a consequente melhoria na qualidade de vida das comunidades.

A utilização do *Modelo Lógico* é essencial para visualização e entendimento do propósito para o qual foi elaborado o USF, conforme demonstra a Figura 12:

Figura 12 – Explicação do problema – causas e consequências



Fonte: Adaptado de Cassiolato e Guerresi (2010)

Um dos aspectos abordados nos estudos apresentados pelo IPARDES (2005), posteriormente atualizado em 2017, que influencia sensivelmente as condições encontradas nos municípios que compõem as duas áreas de maior criticidade social no Estado, é o fato de existir “forte relação entre os municípios com as maiores incidências entre os mais críticos e aqueles com elevadas proporções de ocupação na agropecuária e no setor público, municípios rurais e de baixo crescimento populacional” (IPARDES, 2005, p. 178).

O estudo ainda alerta que essa situação eleva a precariedade da condição social das pessoas em função da grande massa de membros não remunerados nas

famílias, relacionando-o às atividades desenvolvidas nas pequenas propriedades agrícolas e demandando forte presença do Estado com o desenvolvimento de políticas públicas que atendam as áreas de maior precariedade social.

Outro importante alerta que fez o relatório do IPARDES (2005) está transcrito no texto abaixo:

Alerta-se, mais uma vez, para o fato de que a leitura das proporções de privação e carência é insuficiente para mapear a situação de precariedade no Estado, já que a localização dos maiores volumes de pessoas pobres, desatendidas e dos domicílios carentes pode ocorrer em municípios dinâmicos, porém sem capacidade de oferecer ocupação compatível à PEA instalada. Grandes municípios, pelo tamanho da população, podem ocultar situações críticas, quando na composição de proporções, índices ou taxas. Assim, foram considerados os indicadores representativos da carência de moradia (déficit absoluto estimado para o ano 2000 – IPARDES, 2004a); da deficiência ou carência de infraestrutura de saneamento e energia elétrica (domicílios deficientes e domicílios carentes – IPARDES, 2004a); e da precariedade de renda da população, o que dificultaria o acesso a bens e serviços (número de pobres) (IPARDES, 2005, p. 181).

Conforme já destacado no capítulo 5, a SETI elaborou um programa voltado a promover o desenvolvimento regional no intuito de reduzir as desigualdades, em função da existência de apoio para essas ações no âmbito do Governo Estadual. De acordo com o depoimento de D1:

*“O governo estabeleceu logo no início que o desenvolvimento do Estado do Paraná teria como um dos seus eixos principais o estímulo à descentralização do desenvolvimento econômico e social como mecanismo da diminuição das desigualdades regionais e desenvolvimento sustentado”.*

Havia na época uma preocupação por parte dos gestores da SETI para que o USF envolvesse diversas áreas do governo, de forma que seus objetivos não fossem visados de forma isolada, o que fica evidente de acordo com o depoimento de D1:

*“Bem esse programa foi construído por muitas mãos, muitas parcerias, então, muitas discussões. Todos esses subprogramas surgiram dessas discussões, nós fizemos muitas reuniões com várias secretarias do governo, nós fizemos reuniões com a sociedade, nós fizemos reuniões dentro das universidades, em que participaram os docentes, os alunos, os profissionais recém-*

*formados, então foi sendo construído um arcabouço desse projeto nessas discussões que nós tivemos com todas essas pessoas<sup>32</sup>”.*

Um dos aspectos importantes na elaboração do USF foi a participação constante das universidades, fato já abordado no capítulo 5. No procedimento de análise dos depoimentos dos integrantes da gestão da SETI e das universidades estaduais, isso foi observado principalmente por aqueles que tiveram uma relação direta com o USF na época de seu lançamento. Foram enfáticos em afirmar que, por diversas vezes, participaram de reuniões em que se discutia o desenvolvimento do programa, conforme extratos de seus depoimentos:

**D1:** *Particularmente nas universidades, [...] nós discutimos isso com os reitores, [...] fizemos reunião com os pró-reitores de extensão e fomos construindo esse programa. Nós tínhamos a presença e a representação de todas as universidades e faculdades. Nós fizemos seminários para apresentação dos projetos em várias universidades [...] porque nós tínhamos um desafio.*

**D2:** *Na nossa gestão, nós fazíamos muito aquelas audiências públicas, onde nós convidávamos não só as universidades [...] E com as universidades nós tivemos sim oportunidade de discutir isso e de avançar dentro desses programas, desses projetos com as universidades.*

**D4:** *A secretaria discutia isso com as Pró-reitorias de extensão, em face das políticas de extensão ser considerada o “patinho feio” das universidades [...] quando se tratava das universidades estaduais, tinha a questão da viabilização, quando eram feitas muitas conversas com as fundações das universidades...*

**D6:** *Então quando a gente construiu essa ideia [...] a secretaria Lygia a época organizou eventos regionais aonde eu participei de dois ou três deles que aconteciam no interior e em Curitiba, em que eram trazidos todos os participantes dos projetos para dois ou três dias de evento...*

---

<sup>32</sup> Depoimento concedido por D1 em 17 de outubro de 2019.

*D9: Quando surge o USF, ele foi construído com os pró-reitores e as Pró-reitorias de extensão [...] mas, ela foi construída junto com as pró-reitorias e nós levamos as demandas para a secretaria. Essa construção coletiva levava para a Secretaria as fragilidades das universidades em relação a um projeto daquela natureza, que era um projeto pensando o Estado como um todo.*

*D10: Mais especificamente falando do USF, a pró-reitoria de extensão foi convidada a divulgar amplamente. Nós tivemos a visita de colegas da SETI, Secretário, que visitaram todas as universidades e divulgaram corpo a corpo para as chefias de departamento e professores toda essa proposta. E todo o investimento que seria feito pelo Estado nessa perspectiva.*

Nessa perspectiva de integrar esforços no âmbito do Governo do Estado, no sentido de promover o desenvolvimento regional, conforme já salientado por Pupatto (2010), a SETI desenvolveu o arcabouço do USF em diversos subprogramas que atingissem todas as áreas críticas e alcançassem preferencialmente os municípios de menor IDH-M do Estado.

As referências básicas do programa, que serão demonstradas no *Modelo Lógico*, têm como objetivo explicitar de forma clara o problema central e que o USF objetiva auxiliar na solução por meio de projetos orientados para as diversas situações, responsáveis por suas causas e que impedem o desenvolvimento sustentado das regiões socialmente críticas evidenciadas no relatório do IPARDES (2005, 2017).

A Figura 13 apresenta os descritores do problema, evidenciados nas regiões da Porção Central do Estado e o Vale do Ribeira, e apontados no relatório elaborado pelo IPARDES (2005) como espacialidades socialmente críticas, já descritas no capítulo 3. A Porção Central do Estado agrega 87 municípios situados na região do Norte Pioneiro, estendendo-se até a região sudoeste. O Vale do Ribeira, situado na periferia da região Metropolitana de Curitiba, é composto por aproximadamente 29 municípios.

Os descritores que identificam as criticidades nessas regiões estão elencados de forma a demonstrar a situação inicial que o estudo do IPARDES encontrou, como o fato de 84 municípios da Porção Central do Estado estarem com o crescimento

abaixo do nível estadual e 33% desses municípios apresentarem aumento na incidência de situações críticas numa proporção  $\geq 10$ .

Em relação à região do Vale do Ribeira, grande parte dos 29 municípios que o compõe apresentam baixo nível de desenvolvimento econômico e todos os índices que medem o nível de criticidade social estão abaixo da média estadual.

Figura 13 – Referências básicas do Programa e seus descritores



Fonte: Adaptado de Cassiolato e Guerresi (2010)

Considerando os indicadores identificados pelo IPARDES que apontam os fatores de maior criticidade nas regiões identificadas no parágrafo anterior, pode-se destacar: a) saúde; b) demografia; c) educação; d) renda; e) IDH-M; f) moradia. Com alguns destaques, eles totalizam 16 indicadores críticos, apresentados no capítulo 4.

Após a indexação desses indicadores, destacaram-se 39 municípios que apresentaram as maiores proporções de pessoas ou domicílios em situação crítica. Essa identificação gerou uma tabela, elaborada pelo IPARDES, que apresenta as maiores incidências entre os indicadores analisados. Numa relação crescente de uma (100 municípios) a dez incidências (dois municípios), totalizaram 225 municípios, ou 56,4% do total de 399 municípios do Estado, que assim apresentam alguma incidência de criticidade social, conforme Tabela 5.

Tabela 5 – Municípios segundo incidência entre as 39 posições mais críticas quanto a indicadores sociais relativos (proporções) no ano de 2000.

<b>Nº DE INCIDÊNCIAS</b>	<b>MUNICÍPIO</b>	<b>% NO TOTAL DO ESTADO</b>
10	2	0,5
9	4	1,0
8	4	1,0
7	7	1,8
6	11	2,8
5	13	3,3
4	13	3,3
3	26	6,5
2	45	11,3
1	100	25,1
<b>TOTAL</b>	<b>225</b>	<b>56,4</b>

Fonte: IPARDES (2005)

Vale salientar que, entre os municípios que apresentaram 10 incidências entre os 16 indicadores analisados, estão Doutor Ulysses e Laranjal, municípios que fazem parte do Vale do Ribeira. Os municípios de Reserva, Rio Bonito de Iguaçu, Diamante do Sul e Godoy Moreira, que apresentaram metade de incidências nos 16 indicadores e estão localizados na Porção Central do Estado, configuravam as duas regiões mais críticas em desigualdades sociais no Estado do Paraná.

Ao analisar o relatório publicado pelo IPARDES em 2017, observa-se que as regiões socialmente críticas identificadas no relatório de 2005 mantiveram as mesmas incidências críticas no ano de 2015 (Tabela 6)<sup>1</sup>, conforme diz o relatório:

Ressalte-se que, no conjunto, os municípios que compreendem essas porções territoriais melhoraram sua condição social, e os indicadores expressaram tal comportamento. Contudo, tal melhora aconteceu em todo o Estado, de modo que as diferenças internas observadas em 2005 permaneceram em 2015. Dessa forma, os municípios que compõem as espacialidades socialmente críticas continuam com a mesma classificação e devem ser, conseqüentemente, alvo prioritário das políticas públicas, focalizadas particularmente na Porção Central e no Vale do Ribeira (IPARDES, 2017, p. 216).

Tabela 6 – Municípios segundo incidência entre as 39 posições mais críticas quanto a indicadores sociais relativos (proporções) no ano de 2010.

Nº DE INCIDÊNCIAS	MUNICÍPIO	% NO TOTAL DO ESTADO
10	3	0,8
9	5	1,3
8	3	0,8
7	8	2,0
6	9	2,3
5	6	1,5
4	16	4,0
3	22	5,5
2	58	14,5
1	129	32,3
<b>TOTAL</b>	<b>259</b>	<b>65</b>

Fonte: IPARDES (2017)

A partir desse estudo, que demonstrou existir um Paraná que necessitava de ações que propiciassem promover mudanças nas raízes fundamentais do problema, a SETI definiu que as principais características do programa deveriam estar voltadas ao atendimento de situações críticas, segundo depoimentos dos principais idealizadores do USF<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Uma ressalva deve ser feita ao comparar os quadros que demonstram as incidências e criticidade social nos municípios. O aumento observado nessas incidências não está necessariamente vinculado aos mesmos municípios em cada quadro, pois houve alterações no período analisado em todos os municípios (IPARDES, 2017).

<sup>2</sup> Destaque nesse caso para informações concedidas por D1 e D4.

As ações deveriam estar relacionadas preferencialmente às áreas de saúde, educação, cultura e primordialmente na área agrícola, que suporta economicamente muitas famílias nessas regiões, conforme já mencionado no capítulo 5.

Identificar o problema e definir as ações que permitam por meio de políticas públicas ou programas públicos gerar processos de maneira a resolver ou minimizar, de acordo com a amplitude do contexto em que estas ocorrem, deveria ser na visão de Ferreira, Cassiolato e Guerresi (2009) o passo inicial na elaboração de políticas ou programas. Porém, ao se fazer a análise do USF, observou-se que o objetivo proposto previa ações intermediárias, visto que a complexidade do problema extrapolava as condições do projeto para sua solução.

Para obtenção de resultados que permitissem promover mudanças efetivas nas condições de desigualdade existentes nas regiões consideradas socialmente críticas, demandavam-se ações e conjugações de esforços de toda a estrutura de instituições do Governo do Estado. Nesse conjunto, as universidades estaduais sempre foram a base necessária para a execução dos projetos de extensão que permitiram a SETI desenvolver as atividades do USF.

Não se pode excluir desse conjunto o importante apoio financeiro e estrutural oferecido pela UGF, considerando que ela suportou, desde o início, todas as atividades, fomentando projetos e desenvolvendo a logística de acompanhamento e suporte administrativo na função de gestão necessária ao USF.

Entre 2007 e 2010, instituições das mais variadas formas de constituição, como universidades estaduais, federais e privadas, organizações não governamentais, associações, instituições sem fins lucrativos, prefeituras municipais, etc., podiam submeter projetos ao USF, o que acabou ampliando substancialmente o alcance e visibilidade desta em todo o Estado do Paraná.

Nesse período, os repasses de recursos destinados ao USF para execução dos projetos selecionados, seguiam duas modalidades de transferência, estabelecidas segundo as normas da UGF<sup>3</sup>: a) transferência orçamentária ou Movimentação de Crédito Orçamentário – MCO, para instituições do poder público e b) repasses diretamente na conta do proponente para instituições federais e não governamentais (incluídas as Universidades privadas, ONGs, Associações e Instituições sem Fins Lucrativos).

---

<sup>3</sup> Informações subsidiadas pelo depoimento de D6.

Para exemplificar a amplitude de alcance do USF em todo o Estado do Paraná, o número de projetos apoiados e fomentados no período de 2007 a 2010 ultrapassou 600 projetos<sup>4</sup>, atingindo aproximadamente 299 municípios que, de alguma forma, apresentavam situações essencialmente críticas. Convém esclarecer que alguns desses municípios apresentavam questões relacionadas ao desenvolvimento econômico e social como um todo e índices de IDH-M abaixo da média estadual. Apesar dos índices de IDH-M estarem abaixo da média estadual, estes apresentavam situações críticas apenas em algumas áreas específicas.

A Lei nº 16.643, de 24 de novembro de 2010, altera a condição de execução do USF ao definir com exclusividade que somente projetos submetidos pelas universidades estaduais poderiam ser apoiados e fomentados com recursos da UGF. Segundo informações obtidas no depoimento de D6, os recursos para os projetos somente poderiam ser repassados às instituições como transferência orçamentária, e não mais como recurso financeiro, impossibilitando dessa forma a transferência às instituições não governamentais.

Ressalte-se que as Universidades Federais, apesar de consideradas como órgãos governamentais, ficaram impedidas de receber os recursos por uma decisão da Advocacia Geral da União – AGU, que proferiu um parecer fundado na questão relacionada aos recém-formados. Considerando a inexistência de vínculo desses sujeitos com a universidade, ela não poderia pagar a bolsa auxílio. As universidades federais recorreram do parecer e o Instituto Federal do Paraná – IFPR e a Universidade Federal do Paraná – UFPR conseguiram rebater o parecer da AGU, voltando dessa forma a submeter projetos ao USF a partir do Edital 2018.

Considerando a análise do USF em três momentos específicos, influenciados por mudanças de gestão tanto na SETI como no Governo Estadual, o período compreendido entre os anos de 2011 a 2014 foram menos efetivos na consecução dos objetivos do USF em apoiar e fomentar projetos de extensão. Nesse período, foram apoiados aproximadamente 191 projetos, que atenderam a todos os subprogramas específicos.

Saliente-se que nesse período houve a inserção de outros programas que possuíam relação direta com atividades desenvolvidas na extensão. No entanto, por

---

<sup>4</sup> O total de 600 projetos mencionados se refere a todos os projetos desenvolvidos de 2007 a 2010 por todas as instituições e considerando os núcleos – NEDDIJ, Numape, Patronato e BNP. Para a análise, foram considerados apenas os projetos executados por universidades estaduais nos subprogramas específicos.

possuírem especificidades de execução e necessidade de financiamento contínuo, dadas certas exigências legais por atuarem com menores infratores e jovens egressos do sistema penitenciário, foram constituídas como núcleos de atividades. Foi o caso do NEDDIJ, Patronato e aqueles relacionados às questões de violência contra a mulher – o NUMAPE.

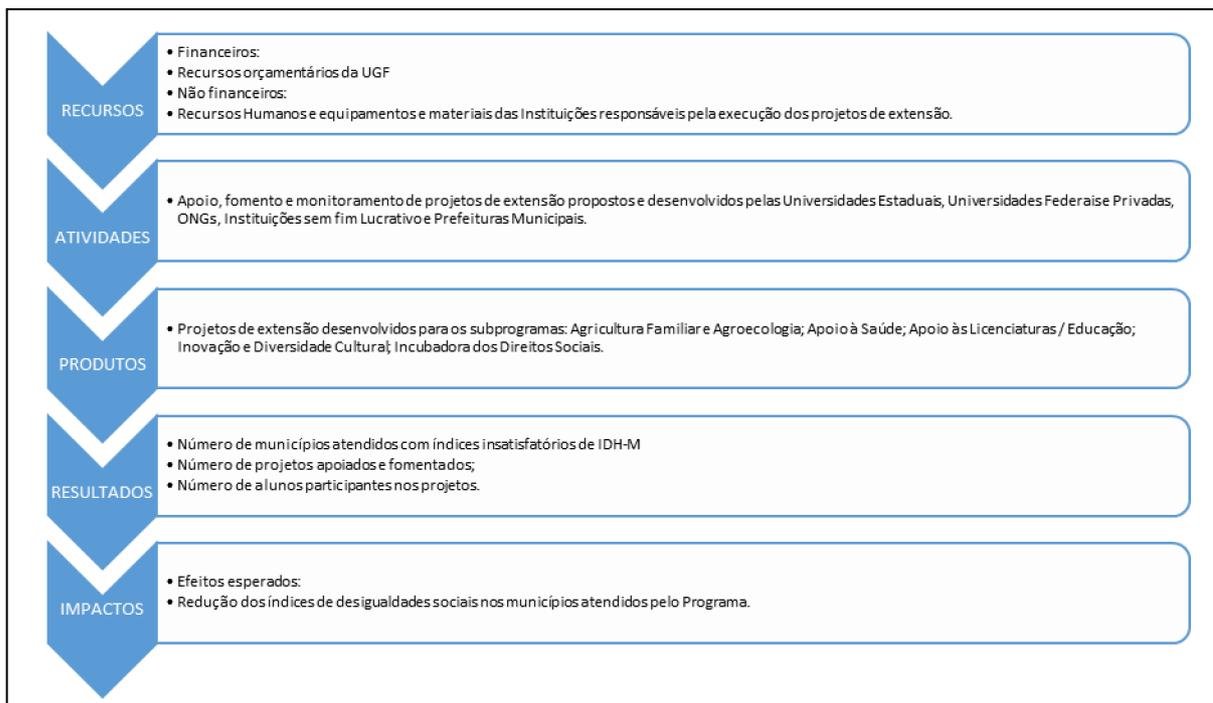
Sintetizando a análise observou-se que no período de 2007 a 2010 o USF teve uma atuação significativa em termos de número de projetos desenvolvidos e de recursos disponibilizados às suas ações.

### **7.2.2 Estruturação lógica do USF para alcance de resultados**

A partir das diversas informações obtidas no relatório do IPARDES (2017) e em documentos descritos no Capítulo 5 sobre as condições de desigualdades nos municípios do Estado do Paraná, faz-se necessário demonstrar como se deu a estruturação do USF na sua intenção de obter os resultados que fossem compatíveis com o nível do problema existente.

O *Modelo Lógico*, preenchido com os dados e fatos do USF, explicita de forma adequada a sua estrutura lógica (Figura 13), apresentando as fontes de recursos, as atividades desenvolvidas, os produtos decorrentes e os resultados intermediários alcançados, com a projeção dos impactos esperados (CASSIOLATO; GUERESI, 2010). Portanto, permite ver com a devida acuidade até que ponto o USF está assentado numa estrutura efetivamente lógica e coerente.

Figura 14 – Estrutura lógica do programa



Fonte: Adaptado de Cassiolato e Guerresi (2010)

## A) RECURSOS

Conforme já descrito no início do capítulo 5, os recursos financeiros que possibilitam as ações do USF são providos a partir da UGF, unidade autônoma responsável pela gestão dos recursos destinados pelo Conselho de Ciência e Tecnologia do Estado do Paraná – CCT/PR, consubstanciados na Lei nº 12.020, de 9 de janeiro de 1998, Artigo 3º.

Em seu artigo 5º, item III, fica definida a aplicação de recursos para o USF:

**Art. 5º.** A aplicação dos recursos do FUNDO PARANÁ, especificados no artigo 3º, obedecerá aos critérios e normas definidas na Política Estadual de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, aprovada pelo Governador do Estado, e terá a seguinte destinação:

I - .....

II - .....

III - para aplicação em outros programas e projetos estratégicos, desenvolvidos por órgãos e entidades públicas ou privadas que se enquadrem nas diretrizes definidas pelo Conselho Paranaense de Ciência e Tecnologia - CCT PARANÁ, até o limite de 50% (cinquenta por cento) do FUNDO PARANÁ.

**Parágrafo único.** A partir de 02 (dois) anos da promulgação desta Lei, os percentuais referidos neste artigo poderão ser alterados pelo CCT PARANÁ, considerando o desempenho do FUNDO PARANÁ e as demandas.

No período entre 2007 e 2010, conforme depoimentos transcritos do D4, D5 e D6, não havia uma distinção definida entre os recursos destinados aos projetos estratégicos do Governo do Estado e os projetos de extensão apoiados pelo USF, em função do Programa ser considerado como um projeto estratégico da SETI<sup>5</sup>.

**D4:** *Nesse período o USF era um projeto estratégico da UGF e, portanto, seus recursos estavam inseridos no geral da UGF, sem distinção.*

**D5:** *Esse programa foi na sua grande maioria, ou na sua totalidade, implementado com recursos do Fundo PR, que foi criado através da constituição para o desenvolvimento da ciência, tecnologia e inovação.*

**D6:** *Talvez o grande erro foi ter feito essa divisão de atribuições e responsabilidades porque enquanto a UGF cabia a contratação e a liberação de recursos (...).*

Após a promulgação da Lei nº 16.643, de 24 de novembro de 2010, há uma mudança clara na definição dos recursos destinados a apoiar os projetos de extensão, objeto do USF, o que exigiu ajustes na elaboração dos editais, conforme Art. 5º da Lei:

Art. 5º. O Programa de Extensão “Universidade Sem Fronteiras” será lançado anualmente pela Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior – SETI e suas despesas serão custeadas com recursos do FUNDO PARANÁ e SETI, da seguinte forma: I - 10% (dez por cento) dos recursos referentes aos projetos estratégicos do Fundo Paraná, estabelecidos pelo artigo 5.º, III da Lei 12.020, de 1998; II - Idêntico valor monetário em recursos do orçamento SETI, a ser incluído anualmente na Lei Orçamentária.

Em relação aos recursos do orçamento da SETI, destacados na Lei, em muitos momentos não foram repassados ao USF em virtude de dificuldades na arrecadação da Receita Tributária do Estado, ficando dessa forma prejudicada a efetivação dos Editais publicados, pois dependiam somente dos recursos disponibilizados pela UGF.

---

<sup>5</sup> No depoimento concedido por D4 (período 2006 a 2010) fica claro o interesse da SETI em apoiar o maior número de projetos possíveis em função da visibilidade que o programa alcançou em nível estadual.

Os recursos não financeiros destinados à execução dos projetos, conforme consta no *Modelo Lógico*, ficam estabelecidos nas ações desenvolvidas pelas universidades e outras instituições para execução dos projetos. A representação desses recursos está consignada pela utilização dos recursos humanos da instituição, necessários ao controle e manutenção das atividades administrativas dos projetos. Insere-se também nesse conjunto, equipamentos e materiais pertencentes a esses parceiros e que são necessários ao desenvolvimento das atividades previstas, mas que não são adquiridos pelos recursos disponibilizados para custeio em cada projeto.

Conforme documentos disponibilizados pela UGF, o Gráfico 13 mostra os valores que foram repassados ao USF durante o período compreendido entre o ano de 2007 e 2018, permitindo que fossem fomentados inúmeros projetos de extensão.

Gráfico 13 – Demonstrativo de recursos repassados pela UGF ao USF 2007/2018



Fonte: UGF, SETI (2018)

Uma importante ressalva deve ser feita quanto à análise do Gráfico 13. No período 2007 a 2010 os recursos eram disponibilizados apenas para os subprogramas específicos do USF, conforme descrito no capítulo 5. A partir de 2011, em razão da integração dos núcleos de atividades (NEDDIJ, NUMAPE e PATRONATO) ao USF, como também a implementação de ações destinadas ao atendimento do BNP, houve um aumento expressivo no repasse dos recursos pela UGF às atividades do USF.

## **A) ATIVIDADES**

No caso do USF, as ações estão vinculadas à publicação de editais com chamadas para apresentação de projetos pelas Universidades Estaduais. O objetivo principal do programa é transferir e disseminar de forma reflexiva o conhecimento produzido pelas universidades. Nesse contexto o USF atua por meio do apoio e fomento de projetos de extensão universitária e que estejam vinculados aos seus subprogramas, atendendo aos requisitos estabelecidos em documento oficial, o qual define os critérios para seleção das propostas<sup>6</sup>.

Na análise realizada para identificação das ações propostas pelo USF, uma questão crucial observada foi a inexistência de previsão de avaliação dos resultados obtidos. Em vista de não ter sido estabelecido parâmetro de indicadores que permitissem dimensionar o alcance das ações pretendidas, dificultou avaliar a amplitude dos resultados e impactos que as atividades gerariam no conjunto dos problemas identificados.

## **B) PRODUTOS**

As ações geraram produtos, ou seja, bens e serviços oferecidos aos beneficiários do programa. Conforme já descrito no capítulo 5, há que se levar em consideração nesse aspecto que o USF não executou projetos diretamente relacionados aos beneficiários, mas proporcionou as condições necessárias para que as Universidades os executassem.

Portanto, nesse contexto os produtos gerados pelo USF são os inúmeros projetos aprovados. Eles beneficiaram a população do Estado, tanto na atenção às diversas demandas advindas de suas comunidades, quanto no propósito de reduzir as desigualdades sociais e minimizar as condições de situação crítica das regiões mais vulneráveis do Estado (Tabela 7).

---

<sup>6</sup> Destaque-se que o documento que define as regras para seleção dos projetos foi publicado como anexo ao Edital 01/2007.

Tabela 7 – Demonstrativo dos produtos gerados pelas ações do USF

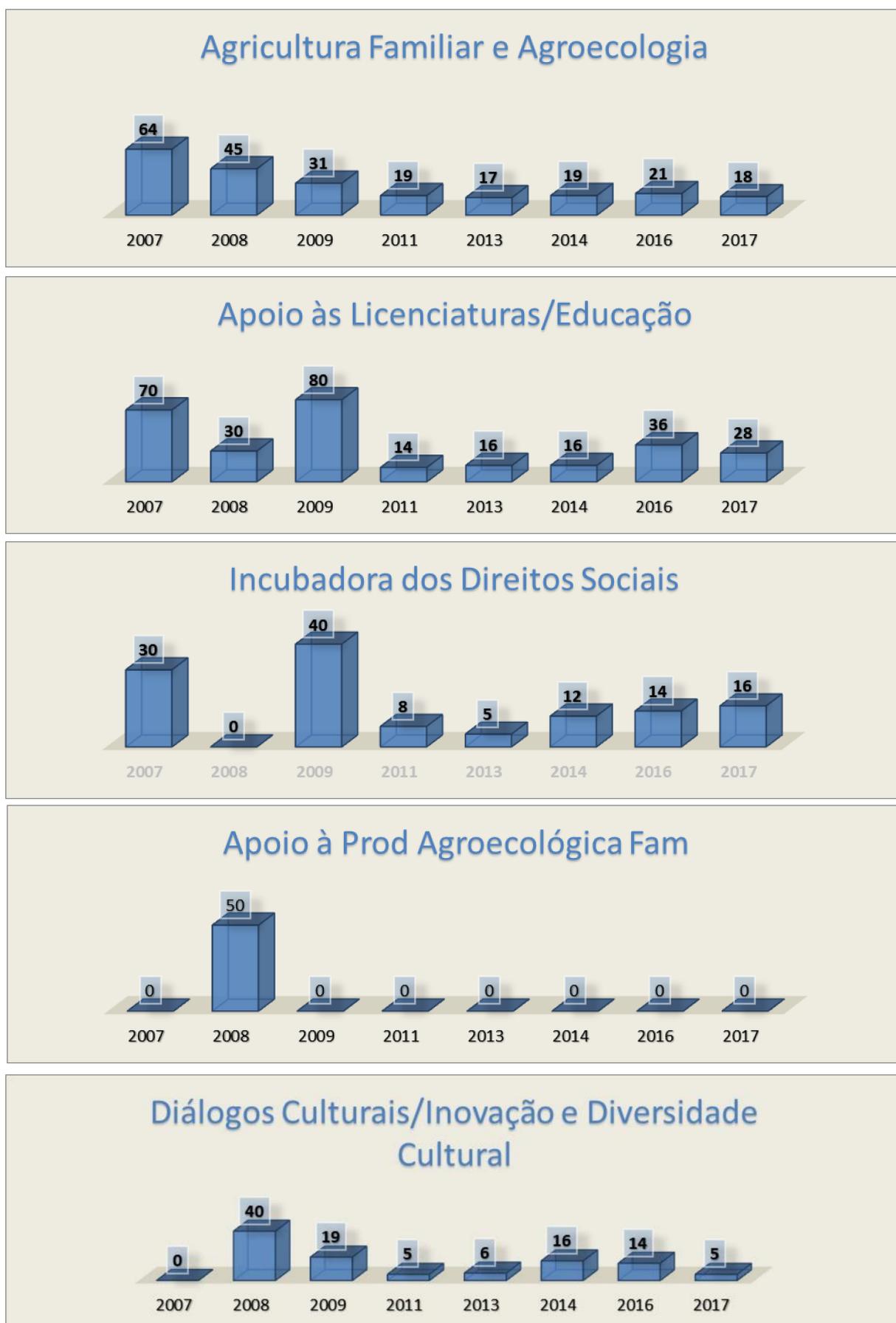
<b>ANO</b>	<b>PROJETOS</b>	<b>RECURSOS</b>
2007	164	R\$10.245.543,00
2008	165	R\$11.564.361,00
2009	200	R\$5.844.678,00
2010	0	R\$7.633.020,00
2011	0	R\$5.349.723,00
2012	55	R\$4.250.397,00
2013	55	R\$9.709.617,00
2014	81	R\$10.227.061,00
2015	0	R\$9.280.053,00
2016	101	R\$10.868.818,00
2017	85	R\$11.589.638,00

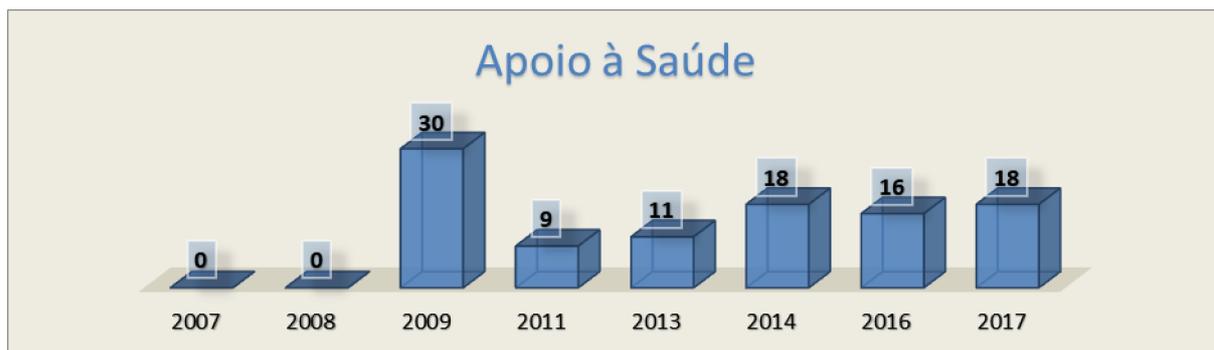
Fonte: USF/SETI (2018)

Os projetos executados nesse período abrangeram os diversos subprogramas no sentido de atender às demandas da sociedade nas áreas da educação, saúde, agricultura familiar e cultura. O Gráfico 14 demonstra no período analisado o número de projetos por subprograma em cada ano de atividades do USF.

No período definido para a pesquisa, foram desenvolvidos 906 projetos em aproximadamente 310 municípios do Estado do Paraná. Estiveram envolvidos nesses projetos aproximadamente 8.500 alunos de graduação, dos diversos cursos oferecidos pelo Sistema Estadual de Ensino Superior do Paraná.

Gráfico 14 – Projetos por subprograma de 2007 a 2017





Fonte: SETI (2018)

Destaque-se que os subprogramas Apoio à Pecuária Leiteira e Apoio à Produção Agroecológica Familiar tiveram apenas um edital, sendo incorporados ao subprograma Apoio à Agricultura Familiar e Agroecologia, conforme já mencionado anteriormente. Situação idêntica ocorreu com o subprograma Apoio às Licenciaturas que, a partir do ano de 2016, foi incorporado ao subprograma Educação.

Dos dados apresentados no Gráfico 14 foi possível observar que o USF teve um desempenho mais efetivo, em termos do número de projetos desenvolvidos, na primeira fase de sua existência. Essa efetividade se deu em virtude de que nesse período o Governo Estadual tinha um foco mais acentuado para as questões sociais e, segundo depoimento do D4, influenciado pelo intenso movimento do Governo Federal nessa área.

Segundo informações obtidas nos diversos depoimentos dos integrantes da SETI, outro fator que influenciou essa diferença foi que nesse período o USF estava estruturado no conjunto de projetos estratégicos no âmbito da UGF e seus recursos eram disponibilizados para o desenvolvimento dos projetos de extensão de forma mais intensa<sup>7</sup>. Nesse sentido, considerando o objetivo do USF em apoiar e fomentar projetos de extensão universitária, tornou-se necessário demonstrar a amplitude do Sistema Estadual de Ensino Superior do Paraná. Conforme destacado no capítulo 4, o Sistema Estadual de Ensino Superior do Paraná possui importante relevância, em termos de complexidade e tamanho.

A Tabela 8 demonstra o perfil do Sistema Estadual de Ensino Superior do Paraná com o número de cursos, alunos na graduação e pós-graduação, ensino à

<sup>7</sup> Essas afirmações estão assentadas nos depoimentos de integrantes das universidades, sendo participantes diretos das ações nos projetos.

distância, número de docentes e servidores que dão suporte às atividades desenvolvidas no âmbito das instituições.

Tabela 8 – Perfil das universidades estaduais em 2018

INSTITUIÇÃO	CURSOS	ALUNOS	DOCENTES	AG. UNIV.
UEL	312	20.800	1.697	3.173
UEM	179	22.674	1.661	2.778
UEPG	98	13.851	885	1.104
UNIOESTE	143	12.445	1.296	1.235
UNICENTRO	87	11.018	844	141
UNESPAR	84	10.618	924	316
UENP	41	5.381	355	71

Fonte: SETI (2018)

O destaque dado à importância do USF para as universidades foi uma constante apontada nos depoimentos de todos os participantes entrevistados. Eles assinalaram que, antes da criação do USF, a extensão universitária era executada nas universidades, em alguns casos de forma messiânica, sendo que os professores e alunos apenas cumpriam a obrigação exigida de atividades extracurriculares. Na maioria das vezes não dispunham de recursos financeiros, de condições estruturais para deslocamentos até os projetos, dependendo da existência de veículos dos próprios coordenadores dos projetos, com dificuldades inclusive para alimentação nos dias de atividades<sup>8</sup>.

Essa condição acontecia em virtude de a extensão ser considerada, como afirmam alguns depoentes, o “patinho feio” do tripé que sustenta a universidade. Os recursos existentes no orçamento da universidade eram normalmente destinados às atividades da pesquisa que sempre determinaram a qualidade da instituição, conforme já descrito no Capítulo 5. Esse fato foi também salientado por Pupatto (2010), quando afirma que as universidades são movidas nas suas ações e avaliadas pela pesquisa desenvolvida no seu interior.

Os depoimentos de D9 e D10 identificam que, a partir do surgimento do USF, houve uma mudança bastante acentuada na percepção dos docentes

<sup>8</sup> A extensão universitária desenvolvida nas universidades, anterior à existência do USF, era muito precária em razão da falta de recursos, os quais na maioria das vezes eram direcionadas para projetos de pesquisa que elevavam a imagem da universidade no contexto educacional.

pesquisadores, visto que muitos não davam a importância devida à extensão. A partir desse momento, passaram a integrar às suas pesquisas as atividades da extensão, propiciando dessa forma maior disseminação do conhecimento produzido e transformando o conhecimento científico em pesquisa aplicada às necessidades da sociedade.

Utilizando um exemplo para corroborar esses depoimentos, apresenta-se um demonstrativo do número de projetos desenvolvidos em 2018 nas universidades estaduais, considerando apenas projetos desenvolvidos no âmbito da Pró-reitoria de Extensão (Quadro 14).

Quadro 14 – Projetos de extensão desenvolvidos pelas Universidades Estaduais em 2018

<b>INSTITUIÇÃO</b>	<b>Nº DE PROJETOS</b>
Universidade Estadual de Londrina – UEL	234
Universidade Estadual de Maringá – UEM	319
Universidade Estadual de Ponta Grossa – UEPG	244
Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE	339
Universidade Estadual do Centro Oeste – UNICENTRO	298
Universidade Estadual do Norte do Paraná – UENP	100
Universidade Estadual do Paraná – UNESPAR	163

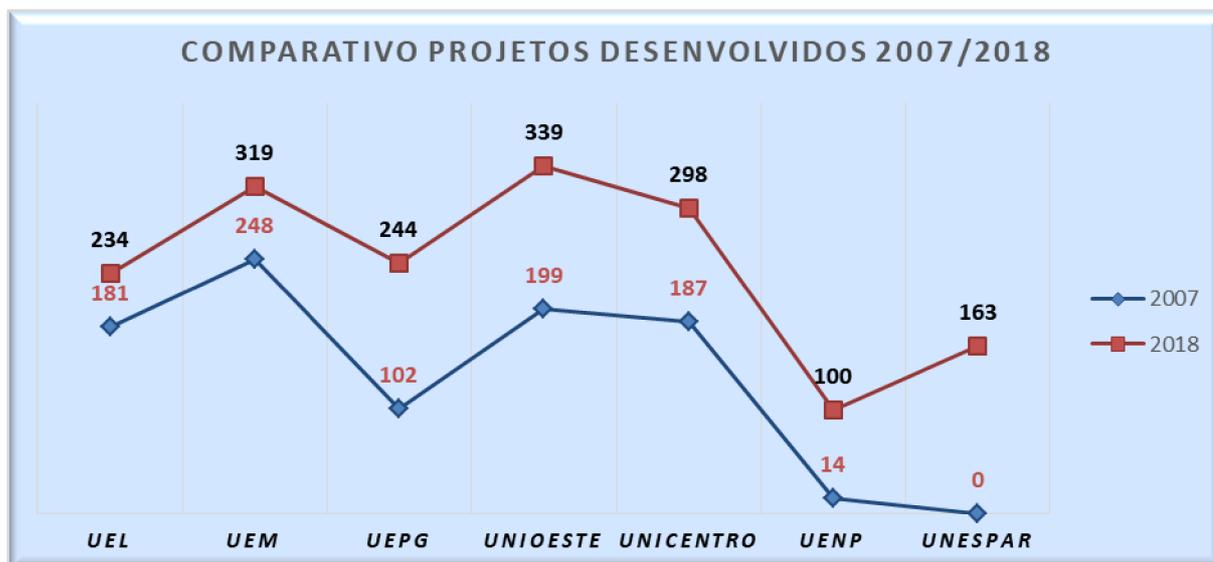
Fonte: SETI (2018)

Em um comparativo entre a quantidade de projetos desenvolvidos no âmbito das universidades no ano de 2007 e o ano de 2018, é possível observar e comprovar no Gráfico 15 o impacto causado nas universidades quando se implementou o USF. Denota-se que essa mudança foi influenciada pela injeção de recursos e tendo como consequência maior interesse da comunidade acadêmica pela extensão universitária. Saliente-se que no número de projetos apresentados no quadro não estão incluídos os projetos do USF.

Nesse sentido observa-se que o USF teve como um dos seus principais resultados resgatar no âmbito das universidades a importância da extensão como ferramenta de aprimoramento do conhecimento, bem como propiciar aos estudantes

o desenvolvimento de uma formação mais cidadã, estabelecida como um dos eixos do USF pelos seus idealizadores.

Gráfico 15 – Comparativo do número de projetos desenvolvidos pelas universidades em 2007 e 2018.



Fonte: SETI, 2018

### 7.2.3 Identificação de Fatores Relevantes de Contexto.

O desenvolvimento e implementação de uma política ou programa público têm, na sua trajetória, fatores contextuais que tanto podem auxiliar no alcance de resultados previstos como, em sentido contrário, afetar as ações e atividades, inviabilizando seus resultados e impactos. Nesse sentido, o Quadro 15 apresenta os fatores relevantes de contexto que foram identificados como os mais significativos no processo de desenvolvimento das atividades do USF.

Quadro 15 – Fatores relevantes do contexto do USF.

Fatores de contexto favoráveis Oportunidades	Fatores de contexto desfavoráveis Desafios
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoio do Governo Estadual</li> <li>• A existência do Sistema Estadual de Ensino Superior</li> <li>• Integração entre as diversas áreas do Governo</li> <li>• Interesse dos docentes e alunos do ensino superior</li> <li>• Participação efetiva de outras instituições parceiras</li> <li>• Promulgação da Lei 16.643 de 24/11/2010</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ações concorrentes de setores do Governo do Estado</li> <li>• Falta de infraestrutura nas regiões selecionadas</li> <li>• Estrutura administrativa insuficiente para gestão do Programa</li> <li>• Inexistência de recursos em orçamento próprio garantido por lei</li> <li>• A existência de críticos do programa em razão da origem do recurso</li> <li>• Inexistência de processo avaliativo com base em indicadores eficientes</li> <li>• Prazo exíguo para execução do projeto</li> </ul>

Fonte: O autor (2019)

Um dos fatores que mais influenciou a elaboração do USF foi o apoio incondicional do Governo do Estado, conforme já declarado em depoimentos descritos em capítulos anteriores. Nesse sentido, ele permitiu uma boa integração entre as diversas áreas de atuação do Governo (Secretarias), ampliando sobremaneira o alcance e a abrangência do programa, pela condição de disponibilizar infraestrutura de informações que permitiram uma melhor seletividade para o direcionamento das atividades.

Conforme salientado no depoimento de D9 e D10, a extensão universitária passa a ser resignificada nas universidades, considerando o fator fundamental de oferecer infraestrutura adequada e financiamento. Por isso, passa a despertar maior interesse de alunos e professores para uma das atividades essenciais da educação superior, relegada a uma posição de menor influência nas ações fundamentais da educação.

Salientam ainda os depoentes que a institucionalização do processo de avaliação da extensão em documento do Fórum Nacional de Pró-Reitores de Extensão – FORPROEX (2007), já destacado no capítulo 4, fortalece esse interesse,

em virtude de passarem a discutir a importância da extensão no desenvolvimento humano e social dos estudantes do ensino superior.

A consolidação da relevância do USF no âmbito das universidades estaduais se deu a partir da sua transformação em política pública de extensão pela Lei nº 16.643, de 24 de novembro de 2010. É consenso entre todos os depoentes que essa ação fortaleceu definitivamente o USF, permitindo que se estabelecessem, a partir dessa fase, novas perspectivas para a extensão universitária; com isso, alavancando seu lugar no tripé ensino, pesquisa e extensão.

No contexto mais abrangente de suas ações, em que o envolvimento de instituições parceiras se torna relevante, houve um crescente interesse de setores específicos do Estado, como secretarias e órgãos afiliados, por promoverem ações integradas na consecução dos projetos, visando uma melhor e maior efetividade na obtenção dos resultados. Como exemplo dessas ações, é possível citar a atenção dada pela Secretaria de Estado da Saúde – SESA nos projetos voltados aos problemas mais críticos em regiões de difícil acesso ao atendimento de saúde da parte do Governo do Estado.

Saliente-se ainda a participação conjunta das Prefeituras Municipais em projetos que envolviam questões voltadas ao desenvolvimento e estruturação de cooperativas e associações produtivas em comunidades carentes, principalmente em municípios que apresentavam um índice crítico de desenvolvimento econômico.

Outro destaque importante a ser feito está relacionado às ações desenvolvidas no subprograma Inclusão dos Direitos Sociais, onde a participação das secretarias de Governo direcionadas à atenção social na luta contra a exploração sexual de menores, cooptação de menores para o tráfico de drogas, inserção de menores egressos do sistema prisional e, principalmente, no combate à violência contra as mulheres, foi fundamental para que os projetos tivessem sua execução efetivada.

Nesse contexto, a inserção dos núcleos, como NEDDIJ, NUMAPE e PATRONATO, foram importantes ferramentas que determinaram a manutenção do USF no âmbito do Governo do Estado.

No contexto mais desfavorável, no USF foram identificadas questões fundamentais em virtude de sua amplitude de ação. A existência de outros programas do Governo do Estado que atuavam e atuam em paralelo se sobrepõem às ações desenvolvidas nos projetos do USF, dificultando sobremaneira que se

proceda a uma avaliação de impacto das ações desenvolvidas nas regiões mais carentes.

Quando se avaliaram especificamente os fatores que atingem diretamente o USF, identificou-se como amplamente desfavorável ao êxito em seus resultados, aspectos como a falta de uma infraestrutura administrativa de gestão. A sua estrutura de recursos humanos sempre foi provida por indivíduos contratados de forma temporária (bolsistas, estagiários, cargos em comissão, etc.)<sup>9</sup>. Ora, segundo os autores referenciados neste trabalho, para uma política ou programa ser bem-sucedida, necessariamente a estrutura de recursos humanos para sua execução deve ser precisamente definida, com pessoal capacitado e treinado para as atividades (BICKMAN, 1987; WEISS, 1998; CHEN; 1999; WHOLEY, 2010).

Outro fator crucial observado foi a inexistência de indicadores consistentes para o processo de avaliação das atividades desenvolvidas pelo USF. Destaque-se, ademais que os resultados alcançados foram pontualmente nos projetos executados pelas universidades e outras instituições, já comentados em capítulos anteriores, não foram consolidados de maneira adequada para obter uma avaliação. Portanto, não permitiram que se verificassem se esses resultados foram responsáveis por mudanças na situação preexistente, afetando as condições sociais críticas dessas regiões.

Ao questionar os integrantes da SETI e das universidades sobre questões relacionadas às atividades desenvolvidas nos projetos de extensão, uma questão recorrentemente destacada por todos foi o problema do tempo para execução dos projetos, definido para um período de doze meses e havendo, porém, a possibilidade de prorrogação, sujeita à verificação de sua relevância.

Esse prazo foi considerado por todos como um tempo exíguo, principalmente quando o projeto exigia a compra de equipamentos e a burocracia e lentidão nos processos de licitações públicas poderia prejudicar o resultado do projeto. Segundo informações dos depoentes D6 e D8, estão sendo estudadas mudanças que possibilitem a melhor adequação dos prazos de execução dos projetos.

Há ainda que destacar, dentre os elementos de contexto desfavoráveis, o fator financeiro relacionado à previsão orçamentária para a publicação de editais e execução dos projetos. Saliente-se que, apesar da existência de previsão legal de

---

<sup>9</sup> Observação constante nos diversos depoimentos dos integrantes da SETI.

que um percentual dos recursos da UGF fosse destinado ao USF, isso não garante que esses recursos estejam disponíveis, de acordo com a previsão expressa na Lei nº 16.643/2018, que prevê a publicação de editais anualmente.

Segundo informações do depoimento de D4, quando do encaminhamento do Anteprojeto de Lei à ALEP, foi solicitado que houvesse na Lei uma previsão orçamentária específica para o USF, permitindo dessa forma que se estabelecesse um cronograma efetivo de atividades ao longo do tempo. A solicitação não foi acatada pela ALEP e, por essa razão, muitas vezes não houve provisão de recursos necessários ao atendimento dos editais publicados. Isso ocasionou dificuldades na execução e continuidade dos projetos submetidos ao USF.

#### **7.2.4 Formulação de indicadores para avaliação do USF**

A formulação de indicadores sociais tem como pressuposto a existência de fatores críticos de vulnerabilidades no âmbito das sociedades. Nesse sentido, Januzzi (2005, p. 3) cita como exemplo que “a avaliação da melhoria das condições de vida ou desenvolvimento humano em países, regiões e municípios se reduz a uma apreciação da variação do indicador construído”.

A definição de indicadores para avaliação do USF é complexa. Devido a seu objetivo estar atrelado a mudanças no cotidiano de regiões que dependam de um processo de desenvolvimento amparado em ações de um conjunto de instituições governamentais, é necessário estabelecer condições estruturais, econômicas e educacionais para que se possa prover a comunidade de qualidade de vida e melhoria no bem-estar social.

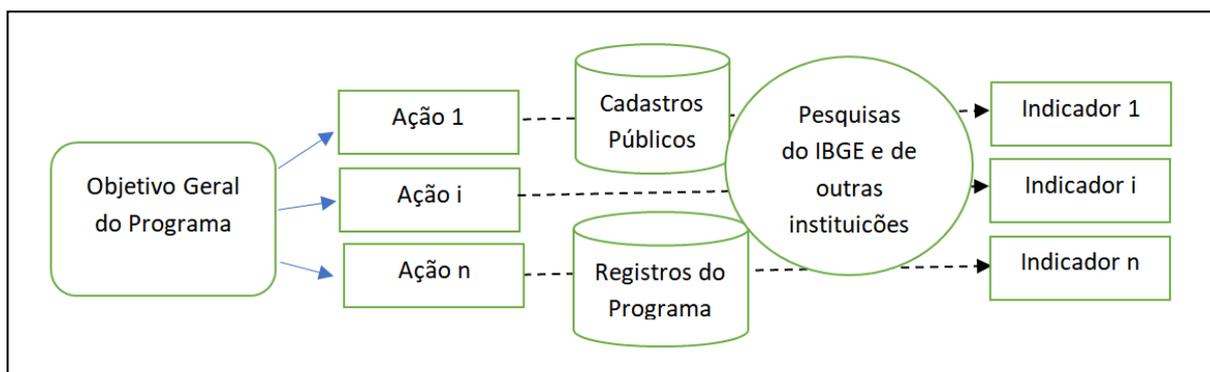
Na análise desenvolvida sobre o USF, não foi possível a identificação de indicadores propostos na sua elaboração, de forma que permitissem um levantamento prévio das condições das regiões nas quais seriam executados os projetos. Como já descrito no capítulo 5, os resultados obtidos pelos projetos em cada região ou município apresentam soluções pontuais em aspectos muitas vezes diversos das necessidades e realidades existentes.

Segundo documento de monitorização e avaliação do Banco Mundial (2004), a definição dos indicadores de desempenho permite que se detectem os progressos obtidos com as ações efetuadas, os quais devem ser apoiados por relatórios sólidos

de dados e recolhidos de maneira adequada para que permitam a tomada de decisões pelos gestores no processo de continuidade das atividades.

Para exemplificar e tornar mais explícita a forma de construção de indicadores sociais que permitam um processo de avaliação consistente e coerente com os objetivos da política ou programa público, este estudo se apropria de modelo construído por Januzzi (2005, p. 139), no qual demonstra como encontrar subsídios para esse procedimento (Figura 16).

Figura 15 – Construção do sistema de indicadores para o ciclo de políticas públicas



Fonte: JANUZZI (2005)

Para responder aos objetivos dessa tese, buscaram-se em todos os documentos existentes no âmbito da SETI, informações que fizessem referência ao USF na expectativa de encontrar todas as evidências necessárias para reconstruir a *Teoria do Programa*, no sentido de avaliar suas ações, produtos, resultados e impacto nas regiões identificadas como objeto de sua criação. Os documentos oficiais encontrados refletem com suficiência os aspectos relacionados às ações efetivadas pelo USF, o formato de operacionalização de suas atividades, as áreas de abrangência e os arranjos institucionais necessários para que se efetivassem as ações projetadas. Mostraram-se insuficiente, porém, informações que permitissem identificar a estrutura administrativa de gestão e os indicadores,<sup>10</sup> que deveriam ter sido formulados numa prévia inicial, e nos quais os idealizadores do USF baseariam suas decisões para definição dos objetivos a serem atingidos.

<sup>10</sup> Ressalte-se que os indicadores de situação crítica identificados e descritos nos relatórios do IPARDES (2005, 2017) não seriam adequados para a avaliação do programa, devido eles serem muito amplos e abrangerem áreas relacionadas que não poderiam ser atingidas com os projetos de extensão universitária e, nesse sentido, promover ações adequadas para a solução.

## 8 CONSIDERAÇÕES GERAIS

A necessidade de o país avançar em direção a soluções mais efetivas no combate às desigualdades exige a construção de consensos em torno de ações mais responsivas, essencialmente no que tange a oferecer educação e saúde de qualidade de forma mais igualitária para que se estabeleça justiça social.

O processo de análise e avaliação de políticas públicas tem sido intensificado nas últimas décadas, influenciado pela crescente conscientização da sociedade acerca da sua importância na superação das desigualdades que grassam em todas as esferas da convivência humana. A elaboração e implementação de políticas públicas vêm se constituindo em uma ferramenta positiva do poder público para o enfrentamento dessas desigualdades e para a diminuição dos níveis de pobreza.

O propósito desta tese foi analisar um programa de extensão universitária elaborado e implementado pelo Governo do Estado do Paraná, com vistas a considerar sua execução como potencial auxiliar no processo de desenvolvimento regional do Estado.

Nos últimos anos ocorreram pequenas e específicas melhorias nos indicadores de níveis de desigualdade e de pobreza no Paraná. Observou-se, no entanto, que elas não refletiram mudanças suficientes nas condições de desenvolvimento de todas as pessoas.

As desigualdades sociais encontradas nas análises envolveram diferenças raciais, de gênero, de nível educacional, entre outras, sendo necessário dissociá-las de fatores vinculados apenas às necessidades econômicas e materiais, tais como renda, habitação ou saúde. No contexto de mudanças, destacou-se a relevância da educação, devido seu potencial de prover aos indivíduos o conhecimento e a reflexão acerca de seu papel social e de seus direitos e, dessa forma, fortalecê-los para alcançar as mudanças críticas para o seu bem-estar.

A criação da Região Metropolitana de Curitiba (RMC) possibilitou o desenvolvimento regional do Paraná, colocando-o numa posição confortável em relação aos outros Estados do País. Porém, quando se avalia seu desenvolvimento e potencial de crescimento econômico nas últimas décadas, as análises mostraram que não houve repercussão de forma significativa nas regiões consideradas como socialmente críticas.

Apesar dos indicadores positivos de desenvolvimento do Estado, os estudos demonstraram que, nas questões sociais e ambientais, o Paraná ainda requer muitos ajustes para atender de maneira efetiva sua população. Há um grande contingente de municípios em situações críticas de desenvolvimento, influenciados por aspectos que vão desde o fator populacional – com contingentes mínimos de habitantes que, por sua vez, influenciam a arrecadação desses municípios – até questões de desenvolvimento econômico, pela falta de infraestrutura adequada para a atração de indústrias ou empresas de grande porte que poderiam gerar empregos sustentáveis.

A condição desses municípios não permite o aproveitamento da mão de obra existente, gerando uma grande massa de trabalhadores em propriedades familiares que, por não gerarem renda suficiente, desestimulam sua atividade, ocasionando grande fluxo migratório para regiões mais eficientes economicamente. Por sua vez, isso exige que o Estado ofereça assistência em todas as áreas fundamentais, tais como educação, saúde, trabalho e renda.

Em relação ao USF, seus idealizadores e formuladores se propuseram a enfrentar, quando da sua elaboração, o encontro das questões abordadas anteriormente. Isso permitiu que o conhecimento gerado no âmbito de instituições educacionais promovesse o empoderamento cultural do estudante de nível superior, possibilitando que aproximadamente 8.500 estudantes desenvolvessem projetos de extensão, no período de 2007 a 2018.

A análise efetuada sobre o USF, a partir da *Teoria do Programa*, permitiu identificar fundamentos que determinaram a sua criação, sendo que o mais evidente foi a preocupação com questões de inclusão social. Segundo depoimentos dos sujeitos que estiveram envolvidos no processo, a partir de seu início eles foram fortemente influenciados pelos movimentos de parte do Governo Federal, atuando com programas sociais de combate à fome e à pobreza.

Havia também, no mesmo período, ações direcionadas à educação, visando promover a inserção de classes sociais que permaneciam marginalizadas, na invisibilidade social e excluídas de qualquer possibilidade de ascensão a níveis mais altos de desenvolvimento humano.

Buscou-se identificar no presente estudo alternativas teóricas que permitissem classificar e qualificar o USF, de forma que fosse possível entender a *teoria*

subjacente à sua elaboração para realizar uma avaliação adequada, fornecendo parâmetros à sua caracterização como uma política pública.

Nesse sentido, foi possível classificar e caracterizar o USF primeiramente como uma política social, visto que suas ações identificadas no referido estudo, focalizaram o atendimento de problemas relacionados às questões de educação, especificamente na formação de profissionais para o atendimento à educação básica e fundamental, primordial na formação dos profissionais do amanhã.

Essa ação foi realizada por meio dos inúmeros projetos executados pelas universidades e instituições com ações específicas voltadas à área da educação. Nesses projetos foram contempladas questões como alfabetização de jovens e adultos e qualificação de professores da rede pública estadual do ensino fundamental e básico, possibilitando melhorias na qualidade da educação.

Na saúde, os projetos desenvolveram ações pontuais em questões identificadas como críticas, permitindo que se reduzissem essas dificuldades, muitas vezes em razão de que o Estado não possuía estrutura adequada para prover assistência de saúde de forma integral às populações mais necessitadas.

Nos depoimentos obtidos junto aos agentes participantes do USF, constatou-se a intensa integração de vários entes do poder público, em especial secretarias de Governo, universidades estaduais, federais e privadas, institutos de pesquisa, organizações não governamentais e prefeituras municipais, fortalecendo o objetivo inicial dos idealizadores.

O apoio fundamental, nesse aspecto, foi dado pelas universidades e institutos de pesquisa, pois permitiu ampliar a capacidade, a competência e o potencial de disseminação dos conhecimentos gerados no âmbito dessas instituições.

Pelo número de projetos apoiados – em torno de 1.000; pela capilaridade das universidades estaduais em todo o Paraná, e considerando também todas as instituições que executaram projetos do USF, foi possível atingir a grande maioria dos 399 municípios paranaenses, priorizando os municípios situados nas espacialidades com maior criticidade social e considerados como objetivo principal das ações do USF.

Destaque-se também, a movimentação de aproximadamente 8.500 estudantes de graduação e profissionais recém-formados, desenvolvendo atividades na persecução do aprimoramento dos conhecimentos adquiridos e, como contrapartida,

a possibilidade de obter uma formação mais humana, propiciada no contato com os menos favorecidos.

Em relação aos aspectos desfavoráveis do USF, destacam-se algumas questões no intuito de auxiliar na proposição de ajustes e melhorias que permitam a continuidade e ampliação de suas ações positivas. Em primeiro lugar, identificou-se a falta de infraestrutura administrativa com profissionais dedicados ao monitoramento e acompanhamento de todas as atividades, com avaliações em períodos regulares que permitissem consolidar as informações dos resultados obtidos pelos projetos. Dessa forma, permitiriam a verificação da eficiência e efetividade do USF em relação aos objetivos propostos na sua formulação.

Outra questão observada na análise foi a inexistência de um conjunto de indicadores que identificassem a situação inicial dos problemas que se pretendiam atingir com soluções específicas. Na análise documental e nos depoimentos feitos pelos participantes do processo, não foi possível verificar a existência dessas condições.

Conforme destacado no capítulo 5, foram encontrados diversos documentos comprobatórios da execução dos projetos pelas instituições, tais como projetos e seus relatórios correspondentes. Não obstante, nos relatórios elaborados pelos responsáveis, as informações acerca dos impactos sobre os problemas detectados são muito superficiais, não permitindo aferir se as mudanças detectadas nos diversos indicadores de desenvolvimento do Estado do Paraná foram ocasionadas pela participação efetiva das ações do USF.

Outra questão também abordada no capítulo 5 diz respeito aos recursos destinados ao apoio e fomento dos projetos de extensão. Conforme salientado, houve diversas interrupções nas ações do USF, especificamente no que diz respeito à publicação de editais. Apesar de consignado em Lei, não foi possível a publicação de um edital anual. Em alguns anos houve a publicação do edital; porém, sua execução foi adiada por dificuldades da SETI/UGF com a liberação dos recursos.

Conforme já descrito no capítulo 7, houve por parte da SETI a solicitação de inclusão no texto da Lei nº 16.643, de 9 de janeiro de 2018, um artigo que destinasse recursos no orçamento estadual, especificamente para atendimento das ações do USF. Entretanto, isso não foi atendido pela Casa Civil. Essa disposição prejudicou sensivelmente a gestão do USF, visto que em alguns casos o projeto proposto poderia perder sua finalidade, em razão de existirem sobreposição de

ações do Governo do Estado e dos próprios municípios na solução das questões apresentadas no projeto, conforme já exposto.

Outro fator que pesa, nesse sentido, é o fato de que muitas vezes os integrantes do projeto submetido à aprovação do USF se dispersaram e, dessa forma, ficou prejudicada a essência das atividades e o interesse em sua execução. Conforme já disposto, existem também situações relacionadas aos materiais e equipamentos solicitados para a execução dos projetos que, não raras vezes, deixam de ser adquiridos em tempo hábil, por dificuldades e lentidão nos processos licitatórios para sua aquisição.

São necessários que se procedam alguns ajustes importantes na estrutura do USF para que sua continuidade e efetividade sejam garantidas. Cumpre salientar que, apesar de todos os esforços dispendidos pela SETI e pelo Governo do Paraná na preservação das ações do programa, é possível afirmar que no presente momento sua função tem sido a de apoiar e fomentar projetos de extensão nas universidades estaduais, atendendo os objetivos propostos na sua formulação sem, contudo, afetar de forma efetiva a resolução dos problemas de desigualdades sociais e de redução da pobreza.

\*\*\*

### **Proposições de mudanças para o USF**

Objetivando auxiliar na consolidação do USF como uma política pública de extensão universitária, e atendendo aos preceitos estabelecidos na sua teoria como uma ação de mudanças na sociedade paranaense, pode-se propor algumas mudanças na sua formulação e na sua condição estrutural.

1. Propor alterações no texto da Lei nº 16.643/2018, de forma a garantir recursos específicos para as ações do programa e evitar interrupções na sua execução.
2. Estabelecer uma estrutura de gestão com profissionais habilitados e com conhecimentos de processos de monitoramento de projetos.
3. Discutir juntamente com os profissionais responsáveis pela execução dos projetos de extensão, a alteração do período de execução de um para dois anos, na expectativa que as ações propostas atinjam maturidade de

impacto na solução dos problemas identificados, quando da sua proposição.

4. Propor a construção de uma estrutura de indicadores, a partir da identificação dos problemas existentes nos espaços estabelecidos como prioritários para as ações do USF, de forma a facilitar o monitoramento e permitir a posterior avaliação de maneira consistente e profunda dos impactos gerados na sociedade paranaense.

Concluindo a análise, é possível considerar que o USF, por meio dos projetos de extensão, apresenta potencial para promover ações de impacto nas questões do desenvolvimento regional do Estado do Paraná, auxiliando na redução de desigualdades sociais de forma mais direta, por meio de atividades na educação, na saúde e na assistência social. Ele pode ainda auxiliar na redução da pobreza de forma mais indireta, quando, ao promover a qualificação de jovens e adultos com potencial de empregabilidade e de desenvolvimento do espírito empreendedor, permitir a ressignificação de sua posição, a valorização e resgate da dignidade humana no seio da sociedade em que estão inseridos e, levando à frente os seus projetos de vida.

## REFERÊNCIAS

- ABBAD, G.S. et al. Modelos Lógicos em Avaliação de Sistemas Instrucionais: Dois Estudos de Caso. **Revista Psicologia: Organizações e Trabalho**, n. 12, mai-ago. 2012, p. 185-202.
- ALA-HARJA, M.; HELGASON, S. Em direção às melhores práticas de avaliação. **Revista do Serviço Público**, v. 51, n. 4, p. 5-60, 2000. Disponível em <<http://www.spell.org.br/documentos/ver/35932/em-direcao-as-melhores-praticas-de-avaliacao>>. Acesso em 30 jul. 2019.
- ALTHUSSER, L. **Ideologia e aparelhos ideológicos do Estado**. Lisboa: Portugal, Editora Presença Martins Fontes, 1999.
- ALVAREZ, P.D. **Evaluación Ex-Post: Conceptos y Metodologías**. División de Control de Gestión. Santiago: Chile, Jun. 2015.
- ARON, R. **A era da Tecnologia**. Rio de Janeiro, RJ, Editora Cadernos Brasileiros, 1965.
- ARRETCHE, M.T.S. Tendências no Estudo sobre Avaliação. In: RICO, E. M. (org.). **Avaliação de Políticas Sociais: Uma Questão em Debate**. São Paulo, Cortez, 1998.
- ARROYO, D.M.P. ROCHA, M. S. P. M. L. **Meta-Avaliação de uma extensão universitária: estudo de caso. Avaliação**. Campinas; Sorocaba, SP, v. 15, n. 2, 2010.
- BRASIL. **Avaliação de Políticas Públicas: Guia Prático de Análise ex post**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, v. 2, p. 301, 2018.
- BAPTISTA, V. F. *Perspectivas y limites de las políticas públicas para la recogida relectiva de residuos sólidos urbanos: análisis de la Política Nacional de Residuos Sólidos y de gerentes de las cooperativas de recicladores de la ciudad de Rio de Janeiro*. 2013. 450 f. **Dissertação** (Mestrado em Políticas Públicas e Formação Humana). – Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2013.
- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Portugal, 70 ed., LDA, 1997.
- BATALHÃO, A. C. S; et al. Dimensões do desenvolvimento humano: o caso da região de Ribeirão Preto, SP. **Revista Interações**, Campo Grande, MS, v. 19, n. 2, p. 237-256, abr-jun. 2018.

BICHIR, R. Para além da “fracassomania”: os estudos brasileiros sobre implementação de políticas públicas. In MELLO, J. et al. Implementação de políticas e atuação de gestores públicos: experiências recentes das políticas de redução das desigualdades, Brasília: Ipea, 2020

BICKMAN, L. **Summing Up Program Theory. New Directions For Program Evaluation**, 1987.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. Brasília: DF, Editora UNB, 11 ed. 1998.

BRASIL, F.G.; CAPELLA, A.C.N. **Os Estudos das Políticas Públicas no Brasil. Revista Política Hoje**, v. 25, n. 1, Pernambuco: UFPE, 2016. Disponível em <<https://periodicos.ufpe.br/revistas/politicahoje/article/viewFile/3710/3012>>. Acesso em: 12 jun. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. **Plano Nacional de Extensão Universitária**. Brasília: MEC/CRUB, 1999.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Desenvolvimento, progresso e crescimento econômico**. Centro de Estudos de Cultura Contemporânea: São Paulo, n. 93, set-dez, 2014, p. 33-60.

\_\_\_\_\_. Estratégia Nacional e Desenvolvimento Econômico. **Revista de Economia Política**, v. 26, n. 2 (102), p. 203-230, abr-jun. 2006

CALDERON, A.I. **Extensão universitária: uma questão em aberto**. In: Calderon, A. I.; Santos, S. R. M; Sarmiento, D. F. (org.) São Paulo: Xamã, 2011. p. 151.

CALGARO, C. Atores e políticas públicas na reconfiguração do Estado Contemporâneo: Análise dos programas de transferência de renda. **Tese** (Doutorado em Ciências Sociais). Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo: RS. 2013

CAMACHO, T. A Universidade pública no Brasil. **Revista de Sociologia**, n. 19. *Facultad de Ciencias Sociales* – Universidade do Chile, 2005, p.100-133.

CAPELLA, A.C.N. **Formulação de Políticas**. Brasília: Enap, 2018. p 151.

CASSIOLATO, M.; GUERESI, S. **Como elaborar Modelo Lógico**. IPEA, Nota Técnica nº 6. Brasília, DF. 2010.

CASTRO, J. O; TOMMASINO, H. **Los caminos de la extensión en América Latina y el Caribe**. 1 ed., Santa Rosa: Universidad Nacional de La Pampa, 2017.

CAVALCANTI, B.S.; RUEDIGER, M.A.; SOBREIRA, R. **Desenvolvimento e construção nacional: políticas públicas**. Ed. FGV. Rio de Janeiro: RJ. 2005

CHAUÍ, M.S. A universidade em ruínas. In: TRINDADE, Héglio (org.). **Universidade em ruínas: na república dos professores**. Petrópolis: Vozes, Rio Grande do Sul: Cipedes, 1999.

\_\_\_\_\_. **Escritos sobre a universidade**. Editora UNESP; São Paulo: 2001.

CHELIMSKY, E. *Integrating evaluation units into the political environment of government: The role of evaluation policy*. In W.M.K. Trochim, M. M. Mark, & L. J. Cooksy (Eds.), **Evaluation policy and evaluation practice**. *New Directions for Evaluation*, v. 123, 2009, p. 51–66.

CHEN, H. **Issues in Constructing Program Theory**. *New Directions For Program Evaluation*, n. 47. Fall, 1990.

COOK, T.D. **The False Choice Between Theory-Based Evaluation and Experimentation**. *New Directions For Program Evaluation*, n. 87, Fall, 2000.

CORTES, S.V.; LIMA, L.L. **A contribuição da sociologia para a análise de políticas públicas**. Lua Nova, São Paulo, v. 87, p. 33-62, 2012.

COSTA N.R. A proteção social no Brasil: universalismo e focalização nos governos FHC e Lula. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 14, p. 693-706, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csc/v14n3/02.pdf>>. Acesso em 06 ago. 2019.

COSTA, F.L.; CASTANHAR, J.C. **Avaliação de Programas Públicos: Desafios Conceituais e Metodológicos**. RAP, Rio de Janeiro, n. 37 p. 969-92, set-out., 2003.

COTTA, T.C. Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais: análise de resultados e de impacto. **Revista do Serviço Público**, ano 49, n. 2, abr-jun., 1998.

CUNHA, L.A. **A universidade crítica: o ensino superior na república populista** [online]. 3 ed. São Paulo: Editora UNESP, 2007. Disponível em <<http://books.scielo.org>>. Acesso em: 20 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. **A universidade temporã: o ensino superior, da Colônia à Era Vargas**. SciELO, Editora UNESP. São Paulo: 1980.

CRISTOBAL, K. As contribuições latino americanas para a Teoria Crítica do Desenvolvimento. **Caderno C R H**, Salvador, v. 31, n. 84, p. 451-462, set-dez., 2018. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v31n84/0103-4979-ccrh-31-84-0451.pdf>>. Acesso em: 29 ago. 2019.

DANTON, G. **Metodologia Científica**. Virtual Books Online M&M Editores Ltda. Minas Gerais: 2000.

DELORS, J (Org.) ET alii. **Educação um tesouro a descobrir – Relatório para a Unesco da Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI**, 7 ed. Editora Cortez, 2012.

DEMO, P. **Qualidade e modernidade da educação superior: discutindo questões de qualidade, eficiência e pertinência**. Educação Brasileira. Brasília, CRUB, v.13, n.27, 1991.

DE MEDEIROS, M. M. A extensão universitária no Brasil – um percurso histórico. **Revista Barbaquá**. UEMS: Dourados, MS, v. 01, n. 1, p. 09-16, jan-jun., 2017.

DIAS, R.; MATOS, F. **Políticas Públicas: Princípios, propósitos e processos**. São Paulo, SP, Editora Atlas, 2012.

DOMINGOS, A.; SILVA, L.E.O. Teoria do Programa: O que é, para que serve e quando fazer? **9º Congresso Latinoamericano de Ciência Política**. Associação Latino-americana de Ciência Política (ALACIP). Montevideu, 26-28 jul. 2017.

ELOI, S. S. S. Sistema de monitoramento e avaliação do Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES: um modelo a partir da *Teoria do Programa*. Viçosa, MG, 2018. **Dissertação (mestrado)** – Universidade Federal de Viçosa, 2018.

FANTIN, J. T. **Projeto Rondon: extensão universitária e Agenda 21 na Amazônia. Interações**, Campo Grande, v. 12, n. 1 p. 115-124, jan-jun., 2011.

FÁVERO, M. L. A. **A Universidade no Brasil: das origens à Reforma Universitária de 1968**. Educar, Editora UFPR, Curitiba, n. 28, p. 17-36, 2006.

FERNANDES M.C., SILVA L.M.S., MACHADO A.L.G., MOREIRA T.M.M. Universidade e a extensão universitária: a visão dos moradores das comunidades circunvizinhas. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 28, n. 04, p. 169-194, dez. 2012.

**Fórum de Pró-Reitores de Extensão das Universidades Públicas Brasileiras – Forproex**. Belo Horizonte. Extensão Universitária: organização e sistematização. Belo Horizonte: COOPMED, 2010.

\_\_\_\_\_. Amazonas. . Política Nacional de Extensão Universitária. Manaus, AM. 2012.

FREIRE, P. **Extensão ou comunicação?** 10 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

\_\_\_\_\_. **Pedagogia da Esperança: Um reencontro com a Pedagogia do Oprimido**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

FREITAS, G.; SILVEIRA, S.F.R. **Programa Luz para Todos: uma representação da Teoria do Programa por meio do Modelo Lógico**. Planejamento e Políticas Públicas – PPP, n. 45, jul.dez., 2015.

FREY, K. **Políticas públicas: Um debate Conceitual e Reflexões referentes à prática da análise de Políticas públicas no Brasil**. Planejamento e Políticas Públicas – PPP, n, 21, jun. 2000. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89>>. Acesso em: 21 jun. 2019.

GUERRERO, A. V. P. Avaliabilidade do pacto pela redução da mortalidade infantil nas regiões Amazônia legal e nordeste do Brasil: descrição do programa e construção do Modelo Lógico. Recife: A. V. P. Guerrero, 2010. 74 p. **Dissertação (Mestrado profissional em saúde pública)** – Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães, Fundação Oswaldo Cruz, 2010.

HADDAD, P. R. Capitais Intangíveis e desenvolvimento regional. **Revista de Economia**, v. 35, n. 3, p.119-146, set.dez. Editora UFPR, Curitiba: 2009.

HOFFLING, E.M. **Estado e políticas (públicas) sociais**. Cadernos Cedes, ano XXI, nº 55, nov. 2001.

HOLANDA, C.B. **A Universidade numa encruzilhada. Ministro da Educação do Brasil**. Conferência Mundial de Educação Superior + 5, UNESCO, Paris, 23-25 jun. 2003.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia E Estatística. **Séries Históricas e Estatísticas**. 2010. Disponível em: <[http://serieestatisticas.ibge.gov.br/lista\\_tema.aspx?op=0&no=10](http://serieestatisticas.ibge.gov.br/lista_tema.aspx?op=0&no=10)>. Acesso em 15 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Indicadores IBGE – PNAD Contínua**. 2018. Disponível em: <[https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3086/pnacm\\_2018\\_dez.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3086/pnacm_2018_dez.pdf)>. Acesso em 20 dez. 2019.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopse Estatística de Educação Superior 2015**. Brasília: Inep, 2016. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>>. Acesso em: 15 jan. 2017.

IPARDES. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. **Desenvolvimento local e estratégias familiares em Vilas Rurais: resultados da etapa de prospecção**. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social, Curitiba, 2005. 77 p.

\_\_\_\_\_. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. **As espacialidades socioeconômico-institucionais no período 2003-2015**. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. Curitiba: IPARDES, 2017.

IPEA. **Avaliação de Políticas Públicas: Guia prático de análise ex post**, v. 2. Brasília, 2018. Disponível em <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=34504](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34504)>. Acesso em: 20 ago.2019.

JANUZZI, P.M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, p. 137-160, abr.-jun. 2005.

\_\_\_\_\_. Monitoramento Analítico como Ferramenta para Aprimoramento da Gestão de Programas Sociais. In: **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, n. 1, 2011. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2011.

LIMA, C. L. D. C. **O papel da extensão na universidade**. Leopoldianum, Santos, v. 28, n. 78, p. 11-38, jun. 2003.

MACEDO, M. M.; VIEIRA, V. F.; MEINERS, E. M. A. Fases de Desenvolvimento Regional no Brasil e no Paraná. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 103, p. 5-22, jul./dez. 2002.

MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan.-abr. 2006. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 04 jun. 2019.

MELO RICO, E. **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. 2 ed. Cortez. São Paulo: Instituto de Estudos Especiais, 1999.

MELO, T. G.; SCOPINHO, R. A. Políticas públicas para os assentamentos rurais e cooperativismo. **Revista Sociedade e Estado**, v. 33, n. 1, jan-abr., 2018. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010269922018000100061&lang=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010269922018000100061&lang=pt)>. Acesso em: 25 jul. 2019.

MICHALISZYN, M. S. **Pesquisa: orientações e normas para elaboração de projetos, monografias e artigos científicos**. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2012.

MINAYO, M. C. S.; SANCHES, O. *Quantitative and Qualitative Methods: Opposition or Complementarity?* **Cad. Saúde Públ.**, Rio de Janeiro, n. 9. P. 239-262, jul/set., 1993.

MONTOYA, I. K.; PACHECO, Y. M. Os desafios da Universidade na Sociedade do Conhecimento. In: **Docência na Sociedade do Conhecimento**. Curitiba: Editora Champagnat, 2003.

MOREIRA, V. S.; SILVEIRA, S. F. R. “Minha Casa, Minha Vida”: Proposta de Avaliação com base na *Teoria do Programa*. **RIGS Revista Interdisciplinar de Gestão Social**, v.7 n.1 jan-abr., 2018.

MORIN, E. **Educação e complexidade: os sete saberes e outros ensaios**. 4 ed. São Paulo: Editora Cortez, 2007.

MPO. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Guia Metodológico: Indicadores de Programas**. Brasília, DF. 2010.

NUNES, A. L. P. F.; SILVA, M. B. C. **Mal-Estar e Sociedade**, ano IV, n. 7, Barbacena, jul-dez., 2011, p. 119-133.

NOGUEIRA, C. M. M.; NOGUEIRA, M. A. A sociologia da educação de Pierre Bourdieu: limites e contribuições. **Educação & Sociedade**, ano XXIII, n. 78, Abril/2002.

NOGUEIRA, M. D. P. Extensão Universitária no Brasil: uma revisão conceitual. In: FARIA, D. S. (Org). **Construção conceitual da extensão universitária na América Latina**. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

OLIVEIRA, C. H. **Qual é o Papel da Extensão Universitária? Algumas Reflexões Acerca da Relação entre Universidade, Políticas Públicas e Sociedade**. Anais do 2º Congresso Brasileiro de Extensão Universitária. Belo Horizonte, 12-15 set. 2004

OLIVEIRA, J. A. P. **Desafios do Planejamento em Políticas Públicas: Diferentes Visões e Práticas**. RAP Rio de Janeiro, n. 40, p. 273-88, mar-abr., 2006.

- OLIVEIRA, T. Origem e memória das universidades medievais: a preservação de uma instituição educacional. **VARIA HISTORIA**, Belo Horizonte, v. 23, n. 37, p.113-129, jan-jun., 2007.
- ORTIZ-RIAGA, M. C.; MORALES-RUBIANO, M.E. *La extensión universitaria en América Latina: concepciones y tendencias*. Universidad de La Sabana – Facultad de Educación, **Educ.Educ.** v. 14, n. 2 mai/ago., 2011, p. 349-366.
- PEREIRA, M. T. Extensão universitária na ESALQ-USP: o caso dos Agricultores de São Pedro-SP. **Estudos Avançados**, v. 15, 2001.
- PEREIRA, T. I.; SILVA, L. F. S. C. Dossiê Os anos LULA. **Revista DEBATES**, Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 10-31, jul.-dez., 2010.
- PETINELLI, V. A quem servem as conferências de políticas públicas? Desenho institucional e atores beneficiados. **Opinião Pública**, Campinas, v. 23, n. 3, set.-dez., 2017.
- PFEIFFER, P. O Quadro Lógico: um método para planejar e gerenciar mudanças. **Revista do Serviço Público**, ano 51, n. 1, jan-mar., 2000.
- PIFFER, M. A. teoria da base econômica e o desenvolvimento regional do Estado do Paraná no final do século XX – 2009. 167 f. **Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional)** – Universidade de Santa Cruz do Sul, 2009.
- PIMENTA DE FARIA, C. A. Ideias, conhecimento e Políticas públicas: Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, 2003.
- POCHMANN, M. Estado e Capitalismo no Brasil: A Inflexão atual no padrão das Políticas Públicas do ciclo político da Nova República. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 38, n. 139, p. 309-330, abr.-jun., 2017.
- PUPATTO, L. **Muito além do jardim**. Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior – SETI: Curitiba, PR, 2010.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Relatório Anual Brasil 2017**. Disponível em <<https://www.undp.org-dos-publicações> >-relatorio-pnud-brasil-2017>. Acesso em 28 ago. 2019.
- QUEIROZ, R. B. **Formação e gestão de políticas públicas**. Curitiba, PR: Editora IBPEX, 2007
- RADAR. **IDHM: Evolução do IDHM e de seus índices componentes no período de 2012 a 2017**. Brasília: IPEA; PNUD; FJP, 2019.
- RAIHER, A. P. et al. **As universidades estaduais e o desenvolvimento regional do Paraná**, Ponta Grossa, PR: Editora UEPG, 2015.
- REZENDE, M. J. **As noções de desenvolvimento social como base para a abordagem do desenvolvimento humano presente no Relatório do**

**Desenvolvimento Humano (RDH) de 1990.** Ensaio FEE, Porto Alegre, v. 34, n. 1, p. 91-122, jul. 2013.

RIBEIRO, R. M. C. A extensão universitária como indicativo de responsabilidade social. **Revista Diálogos: pesquisa em extensão universitária**, Brasília, v. 15, n. 1, jul, 2011.

RIBEIRO, D. A. **Universidade necessária.** Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1969.

RICO, E. M. **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate.** 2 ed. São Paulo; Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 1999.

ROGERS, P.; et al. **Program Theory Evaluation: Practice, Promise, and Problems.** *New directions for evaluation*, n. 87, Fall, 2000.

RUA, M. G.; ROMANINI, R. **Para aprender políticas públicas.** IGEEP – Instituto de Gestão Economia e Políticas Públicas. E-Book, v. 1. Brasília: DF, 2013. Disponível em <[http://igepp.com.br/uploads/ebook/ebook-para\\_aprender\\_políticas\\_públicas\\_2013.pdf](http://igepp.com.br/uploads/ebook/ebook-para_aprender_políticas_públicas_2013.pdf)>. Acesso em: 07 jun. 2019.

SAMPAIO, M. R. M. F. **A Universidade (e a escola) tardia no Brasil: O período colonial.** Disponível em: <<http://reginamaneschy.pro.br/universidade.html>>. Acesso em: 03 jul. 2017.

SANABRIA, P. E., MORALES, M. E.; ORTIZ, C. R. *Interacción universidad y entorno: marco para el emprendimiento.* **Educ. Educ**, v. 18, n. 1, p. 111-134, 2015.

SANTOS, A. R. **A Teoria do Programa e seus múltiplos usos: Construindo referências para a Avaliação de desempenho do PRONATEC.** Brasília, 2013 (Monografia).

SANTOS, B. S. A UNIVERSIDADE NO SÉCULO XXI: Para uma Reforma Democrática e Emancipatória da Universidade. **Educação, Sociedade & Culturas**, n. 23, 2005, p. 137-202. Disponível em: <<https://www.fpce.up.pt/ciie-revistaesc-ESC23-23-Boaventura>>. Acesso em: 27 mai. 2017.

\_\_\_\_\_. **Da ideia de universidade a Universidade das Ideias: Pela mão de Alice: o social e o político na Pós-Modernidade.** 7 ed. Portugal: Editora Afrontamento, 1999.

\_\_\_\_\_. **Um discurso sobre as ciências.** 7 ed. São Paulo: Editora Cortez, 2010.

SARAIVA, J. L. Papel da Extensão Universitária na Formação de Estudantes e Professores. **Brasília Médica**, Brasília, v. 44, n. 3, p. 220-225, 2007.

SCALON, C. **Desigualdade, pobreza e políticas públicas: notas para um debate.** **Contemporânea**, n. 1 p. 49-68, jan–jun., 2011.

SCHMIDT, L. P.; CRISOSTIMO, A. L.; KIEL, C. A. (Org.) **O despertar para o conhecimento científico extensionista.** Guarapuava: Editora Unicentro, 2011.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

\_\_\_\_\_. **Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendações de soluções**. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SERAPIONI, M. Conceitos e métodos para a avaliação de programas sociais e políticas públicas Sociologia. **Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto**, v. XXXI, 2016, p. 59-80.

SERRANO, R. M. S. M. **Conceitos de extensão universitária: um diálogo com Paulo Freire**. Disponível em: <[http://www.prac.ufpb.br/copac/extelar/atividades/discussao/artigos/conceitos\\_de\\_Extenso%u00e3o\\_universitaria.pdf?](http://www.prac.ufpb.br/copac/extelar/atividades/discussao/artigos/conceitos_de_Extenso%u00e3o_universitaria.pdf?)>. Acesso em: 27 jul. 2017.

SHARPE, G. A. **Review of Program Theory and Theory-Based Evaluations**. *American International Journal of Contemporary Research*, v. 1, n. 3, nov. 2011.

SHEEN, M. R. C. C. O Contexto da Política de Criação das Universidades Estaduais do Paraná. Campinas, 1986. **Dissertação de Mestrado**. UNICAMP.

SHIMABUKURO, F. G. Modelo Lógico: instrumento de avaliação para a estratégia saúde da família no Distrito Federal. **Dissertação (Mestrado – Mestrado Profissional em Gestão Pública)**, Brasília: DF. 2018.

SILVA, E. H. F. M.; BERNARDES, E. M. Estrutura Lógica como metodologia para avaliação de políticas públicas: uma análise do Pronaf. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, n, 48, p. 721-743, mai/jun., 2014

SILVA, F. L. Universidade: a ideia e a história. **Estudos Avançados**, v. 20, n. 56, 2006. Disponível em: <[www.revistas.usp.br/inicio-arquivos](http://www.revistas.usp.br/inicio-arquivos)>. Acesso em: 27 de jun. 2017.

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos**. Núcleo de estudos de Políticas Públicas – NEEP. Unicamp: Campinas. São Paulo. 2000

SOARES, M. S. A (coord). **A educação superior no Brasil**. IESALC, IES, 11 ed. Porto Alegre: RS. 2002

SOUZA, C. A nova gestão pública. In: **Gestão Pública: Desafios e Perspectivas**. Salvador: FLEM, 2001.

\_\_\_\_\_. **Coordenação de políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018, p. 72.

\_\_\_\_\_. Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa. **Caderno CRH**, Salvador, n. 39, p. 11-24, jul/dez., 2003

TAFNER, P. S. B. **Brasil: o estado de uma nação – mercado de trabalho, emprego e informalidade**. Rio de Janeiro: IPEA, 2006, p. 533.

TAYLOR-POWELL, E.; HENERT, E. **Developing a logic model: Teaching and training guide**. Madison, WI: University of Wisconsin-Extension, Cooperative Extension, Program Development and Evaluation. 2008. Disponível em: <<http://www.uwex.edu/ces/pdande>>. Acesso em: 20 dez. 2019.

TANAKA, C. S.; KEINERT, R. C. **Formação e desenvolvimento da rede estadual de ensino superior do Estado do Paraná: contribuição das Instituições de Ensino Superior (IES) na formação de recursos humanos**. Curitiba, PR: SEET – Secretaria Especial da Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico, 1991.

TEIXEIRA, H. **O que é transdisciplinaridade**. Disponível em: <[www.helioteixeira.org/ciencias-da-aprendizagem/o-que-e-transdisciplinaridade/](http://www.helioteixeira.org/ciencias-da-aprendizagem/o-que-e-transdisciplinaridade/)>. Acesso em: 25 jul. 2017.

THOENIG, J. C. A avaliação como conhecimento utilizável para reformas de gestão pública. **Revista do Serviço Público**, ano 51, n. 2, abr-jun., 2000.

TRINTIN, J. G. Desenvolvimento regional: o caso paranaense. **Anais do XXI Encontro Nacional de Economia**. ANPEC. Belo Horizonte, v. 2, 1993.

UNESCO. **Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: visão e ação**. Paris, 05-09 out. 1998.

VALLAEYS, F. *La responsabilidad social universitaria: un nuevo modelo universitario contra la mercantilización*. **Revista Iberoamericana de Educación Superior – RIES**). México, 2012, v. 5, n. 12, p. 105-117.

VIANA, A. L. **Abordagens metodológicas em políticas públicas**. Rio de Janeiro, n. 30, p. 543, mar/abr., 1996.

WHOLEY, J. S.; HATRY, H. P.; NEWCOMER, K. E. **Handbook of practical program evaluation**. John Wiley & Sons, 30 ed., United States Of America, 2010.

WEISS, C. *How Can Theory-Based Evaluation Make Greater Headway?*. **Eval Ver**, n. 21, p. 501. 1997. Disponível em: <<http://erx.sagepub.com/content/21/4/501>>. Acesso em: 23 set. 2019.

\_\_\_\_\_. *Have We Learned Anything New About the Use of Evaluation?*. **Ameritean Journal of Evaluation**, v. 19, n. 1, 1998, p. 21-33. Disponível em: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.585.6912&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em: 26 set. 2019.

WORD BANK. **Monitoring and Evaluation, some tools, methods e approaches**. The International Bank for Reconstruction and Development, N.W. Washington, D.C, U.S.A, 2004.