

# ARRANJOS INSTITUCIONAIS EM POLÍTICAS PÚBLICAS: ANÁLISE DO PROGRAMA “INTERIOR NA PRAIA” DURANTE O GOVERNO MONTORO (SÃO PAULO)

## INSTITUTIONAL ARRANGEMENTS IN PUBLIC: ANALYSIS OF THE ‘INTERIOR NA PRAIA’ PROGRAM DURING THE MONTORO GOVERNMENT (SÃO PAULO)

Eduardo de Lima Caldas<sup>1</sup>  
João Victor Freitas Machado<sup>2</sup>

**RESUMO:** Este artigo analisa o programa social Interior na Praia (1984-1986), realizado durante o governo de André Franco Montoro no estado de São Paulo (1983-1987), focando as lógicas institucionais e padrões de governança que nortearam sua execução. Fundamentado na tradição democrata-cristã, o programa destacava a participação social e a descentralização político-administrativa como princípios centrais, que se refletiram em arranjos institucionais inovadores e na defesa do municipalismo. O programa promoveu o direito à recreação para crianças do interior paulista e fortaleceu a autonomia dos municípios envolvidos, revelando o papel da governança participativa/comunitária na produção de políticas públicas no contexto da redemocratização brasileira.

**PALAVRAS-CHAVE:** Governança pública; Participação social; Descentralização; Turismo social; André Franco Montoro.

**ABSTRACT:** This article analyzes the Interior na Praia [Interior on the Beach] social program (1984-1986) carried out during the government of André Franco Montoro in the state of São Paulo (1983-1987), focusing on the institutional logics and governance patterns that guided its execution. Based on Christian-democratic tradition, the program sought social participation and political-administrative decentralization as central principles, which were reflected in innovative institutional arrangements and the defense of municipalism. The program promoted the right to recreation for children from the interior of the state and strengthened the autonomy of the municipalities involved, revealing the role of participatory/community governance in the production of public policies in the context of Brazilian redemocratization.

<sup>1</sup> Doutorado em Ciência Política (USP). Universidade de São Paulo, Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2825-661X> Email: [eduardocaldas@usp.br](mailto:eduardocaldas@usp.br)

<sup>2</sup> Bacharel em Ciências Sociais (UNESP) e em Gestão de Políticas Públicas (USP). Universidade de São Paulo. Orcid: <https://orcid.org/0009-0001-5103-322X> Email: [freitasmachado@usp.br](mailto:freitasmachado@usp.br)

**KEYWORDS:** Public governance; Social participation; Decentralization; Social tourism; André Franco Montoro.



10.23925/2176-4174.35.2025e72725

Recebido em: 28/07/25.

Aprovado em: 29/07/25.

Publicado em: 29/07/25.

## Introdução

O processo de redemocratização no Brasil na década de 1980 possibilitou o surgimento de experiências inovadoras focadas na participação social, descentralização administrativa e efetivação dos direitos civis, políticos e sociais, implementadas por governos municipais e estaduais eleitos nas primeiras eleições diretas de novembro de 1982, após vinte anos de regime ditatorial. A gestão do "Governo Democrático" de André Franco Montoro que governou o estado de São Paulo de 1983 a 1987 configurou um modelo singular de administração pública estadual pautado por políticas públicas transversais, intersetoriais, descentralizadas e participativas.

As “12 batalhas do Governo Montoro” representaram, enquanto agenda governamental, um esforço de reforma em diversos setores da estrutura político-administrativa de São Paulo. A partir delas, a ressignificação dos modos de agir, utilizar e organizar os instrumentos estatais – assim como o reposicionamento dos atores sociais - constituiu uma das formas de viabilizar, direta e indiretamente, a democratização da sociedade paulista. As frentes as quais o governo Montoro deveria atuar estavam elencadas nas batalhas da Alimentação, do Menor, da Saúde, do Meio Ambiente, da Educação, da Segurança, da Habitação, dos Transportes, da Tecnologia, da Descentralização e Participação, da Austeridade e da Democracia.

No contexto das “12 Batalhas”, a Batalha do Menor teve como finalidade colocar as crianças e adolescentes de São Paulo como prioridade de governo por meio de uma “ampla reorganização no sistema de assistência”, em especial das crianças e adolescentes infratores ou em situação de abandono parental. No entanto,

a batalha do Menor congregou ações das mais diversas, como em matéria de saúde, alimentação, cultura, e esportes e lazer<sup>3</sup>.

Este trabalho procura examinar o programa *Interior na Praia* realizado no âmbito da Batalha do Menor como uma política pública de recreação para crianças matriculadas em escolas da rede pública estadual de educação.

A análise do “Interior na Praia” é pautada em uma ideia de governança entendida como arranjos institucionais a partir dos quais são organizados os atores estatais e sociais – públicos e privados – para a produção de determinadas políticas públicas a partir da combinação de recursos – humanos, materiais, financeiros, tecnológicos informacionais e outros. Tais arranjos organizacionais podem ser estruturados de distintas maneiras de acordo com as formas de coordenação sob a qual eles foram submetidos: a *hierárquica*, que formaliza procedimentos padronizados verticalmente; a baseada no *mercado*, efetuada por meio da contratualização de organizações privadas para a prestação de serviços públicos; em *redes*, composta por múltiplos atores com relativa autonomia decisória na formulação e execução das políticas públicas; e *comunitária*, pautada pela participação autorregulada e voluntária de grupos comunitários e outras associações (Bednar; Henstra, 2018).

O presente trabalho teve como foco examinar a experiência do “Interior na Praia”, durante os anos de 1984 a 1986, com o objetivo de compreender quais foram as lógicas institucionais e sociopolíticas que moldaram o programa social a partir da análise de seus padrões de governança. A hipótese é de que o programa “Interior na Praia” foi implementado por meio de um tipo de governança comunitária por meio de instrumentos de participação e descentralização característicos do governo Montoro.

A análise da composição de atores estatais e sociais que produziram o “Interior na Praia” como também das funções por eles desempenhadas foi realizada por meio da reconstituição histórica presente em todas as matérias de jornais publicadas à época pela *Folha de São Paulo* (8 reportagens) e *O Estado de São Paulo*

---

<sup>3</sup> Na Batalha da Descentralização e Participação inova-se ao criar Conselhos da Condição Feminina, da Comunidade Negra, dos Idosos, da Juventude, da Pessoa Deficiente, além de Conselhos Comunitários Distritais e Conselho dos Representantes dos Empregados nas Empresas do Estado. Esses Conselhos, além de voz desses segmentos sociais, foram espaços de formulação de políticas inovadoras e de construção de problemas até hoje na agenda política e ainda não propriamente superados. Quanto à Batalha do Menor, inova-se ao colocar o conjunto do aparelho do Estado a serviço desse segmento social, reconhecendo suas especificidades. Assim, a política do menor, assim como muitas outras políticas do Governo Montoro, era transversal, envolvia diversas secretarias tais como Educação, Saúde, Esporte e Turismo, Interior, Promoção Social, Saúde, dentre outras.

(4 reportagens) entre 1984 e 1986. As matérias compõem fragmentos de memória que são complementados pelas análises mais recentes de Bavaresco (1991) e Almeida e Trevisani (2017).

## As raízes comunitárias de Franco Montoro

A permanência do *modus operandi* autoritário do regime militar e seus efeitos na estrutura político-administrativa do Estado limitavam tanto a compreensão quanto o campo de atuação dos “novos atores” em relação a novas formas de ação pública, baseadas em modelos políticos socialistas, liberais moderados ou progressistas, centristas de direita, trabalhistas, social-democratas ou democrata-cristãos, sendo esse último particularmente vinculado à concepção de mundo (representação) de André Franco Montoro. A afiliação de Montoro à democracia-cristã remonta o início da sua trajetória no Partido Democrata-Cristão (PDC), entre as décadas de 1940 e 1960, passando por sua atuação na oposição ao regime militar por meio do Movimento Democrático Brasileiro (MDB) e chegando à redemocratização dos anos 80, no Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB).

A doutrina social da Igreja que orientou ideologicamente os movimentos e partidos democrata-cristãos durante o século XX, teve início com a publicação, em 1891, da encíclica *Rerum Novarum* (Papa Leão XIII)<sup>4</sup> e orientou a ação de muitos líderes europeus e latino-americanos, dentre os quais o chanceler Konrad Adenauer da União Democrata-Cristã da Alemanha (CDU) que conduziu a reconstrução da Alemanha no pós-Segunda Guerra<sup>5</sup>. A democracia cristã foi uma alternativa ao *laissez-faire* do liberalismo econômico e ao estatismo centralizador do socialismo real experimentado pelo leste europeu. Essa vertente propunha como princípio fundamental a coesão social, baseada na convivência harmônica entre as diferentes classes sociais, grupos de *status* e demais formas de estratificações, valorizando a solidariedade, o bem comum e a dignidade da pessoa humana.

---

<sup>4</sup> A *Rerum Novarum* (1891) publicada pelo Papa Leão XIII foi lembrada 40 depois, no pontificado de Pio XI, por meio da publicação da Encíclica *Quadragesimo Anno*. A partir dos anos 60, uma série de Encíclicas valorizaram a questão social e política, dentre as quais: *Mater et Magistra* (1961) e *Pacem in Terris* (1963), ambas publicadas pelo Papa João XXIII; *Populorum Progressio* (1967) publicada pelo Papa Paulo VI; *Centesimus Annus* (1991), homenagem aos cem anos da *Rerum Novarum* publicada pelo Papa João Paulo II; e finalmente *Laudato Si'* (2015) e *Fratelli Tutti* (2020), ambas publicadas pelo Papa Francisco.

<sup>5</sup> Na América Latina, ao se tratar de democracia-cristã e especialmente do governo Montoro, deve-se recordar da influência do Movimento Economia e Humanismo e do Padre Lebet.

O papel do Estado na tradição da democracia-cristã é dimensionado de modo a reconhecer e proteger a propriedade privada (ainda que reconheça a prevalência de seu uso social) ao mesmo tempo que se assegura os direitos sociais das classes trabalhadoras e das diversas ocupações laborais, especialmente diante do desamparo, da imprevidência e da competição desigual. Defende-se a liberdade individual, sem renunciar à valorização da família nuclear tradicional, cuja proteção cabe ao Estado por meio de atuação subsidiária, acionado em situações de falência ou *desvio* de suas funções sociais. Valoriza-se, ainda, a sociedade como uma grande comunidade orgânica, ao passo que incentiva diferentes formas de associativismo como expressão concreta da vida comunitária e da organização social.

Nos países de forte influência democrata-cristã, como Alemanha, Itália e Áustria, essa perspectiva se articulou historicamente com o legado do corporativismo estatal, resultando em um modelo de Estado de bem-estar social (*welfare state*) em que os direitos sociais e benefícios estatais são frequentemente condicionados à posição ocupada pelo indivíduo no sistema de classes ou grupos de status, reforçando uma estrutura estratificada da sociedade. Não obstante, tais sociedades – ainda que herdeiras do modelo corporativista – podem incorporar, em diferentes graus, elementos de inspiração liberal ou social-democrata (Esping-Andersen, 1991).

O cristianismo social de Montoro assumiu uma forma peculiar a partir das ações concretas que adotou ao longo de sua trajetória na vida pública como parlamentar nas esferas municipal, estadual e federal, ministro do Trabalho durante o período parlamentarista da década de 1960, mas, sobretudo, como governador do estado de São Paulo entre 1983 e 1987.

O pluralismo político defendido por Montoro em *Alternativa comunitária: um caminho para o Brasil*, publicado em 1982, antes da sua posse como governador de São Paulo, possuía uma linha interpretativa marcadamente associada ao desenvolvimento das comunidades entendidas a partir de seu sentido amplo. Para Montoro, a ideia de comunidade não se restringia – embora incluísse de forma central – às comunidades locais como a família, a vizinhança, o bairro ou outras expressões orgânicas da vida popular. Comunidade, em sua concepção, abrangia qualquer forma de agrupamento social intermediário que, além de compor a diversidade sociopolítica da sociedade nacional como expressão legítima e autônoma do tecido social, desempenharia um papel fundamental na representação de interesses específicos da

população brasileira, seja na formulação e implementação de políticas públicas, seja na participação em processos decisórios governamentais.

As comunidades para Montoro podiam ser formadas de unidades políticas, como os estados e os municípios, quanto por associações da sociedade civil. No plano estritamente estatal, Montoro foi um defensor contumaz da autonomia das unidades subnacionais frente à centralização de competências e recursos orçamentários por parte da União. Foi no âmbito da municipalização da ação política que sua defesa da descentralização se expressou de forma mais contundente. A concepção dos municípios como *“célula básica da nossa organização política e instrumento insubstituível da interiorização do desenvolvimento”* (Montoro, 1982a) o consagrou como um dos mais proeminentes defensores do municipalismo no Brasil. Tal visão é sistematizada em sua epígrafe emblemática: *“tudo o que puder ser feito razoavelmente pelo Município, que está perto, não deve ser atribuído ao Estado ou à União, que estão muito longe”* (Montoro, 1982a). Em outra formulação para expressar a mesma ideia, amplamente utilizada durante a campanha ao governo de São Paulo de 1982, o princípio comunitário assume contornos intra e intermunicipais: *“tudo que puder ser decidido e realizado pelo bairro, pelo município, pela região, não deverá ser absorvido pelos órgãos superiores da administração”* (Governo do Estado de São Paulo, 1991).

Já quanto às comunidades produzidas pela sociedade civil, Montoro compreendia que as suas manifestações eram decorrentes da complexidade, heterogeneidade e multiplicidade da estrutura interna da sociedade dos anos 1980. Elencava associações das mais diversas formatações, a exemplo das associações de bairro, de moradores e de clubes de mães devido ao compartilhamento de uma mesma proximidade territorial; de movimentos em torno de determinada causa social, como movimentos em defesa dos direitos das mulheres, dos negros, dos idosos, dos consumidores, do meio ambiente e da juventude; de natureza socioeconômica e ocupacionais como os sindicatos e cooperativas; bem como outras formas de organizações comunitárias.

O pensamento político de Montoro considerava a necessidade do desenvolvimento das comunidades intermediárias como forma de alcançar a *democracia participativa*. Para tanto, era fundamental o estabelecimento de uma nova relação entre a sociedade e o Estado, justamente mediante a organização de canais

de diálogo e distribuição de poder entre os múltiplos setores da população como forma de solução de problemas coletivos em prol do bem comum. A participação social e a descentralização político-administrativa, portanto, são instrumentos primordiais para o alcance da democracia participativa.

A participação social transcende a concepção tradicional de “participação popular” na medida em que não se restringe à integração de grupos subalternos ou marginalizados na esfera pública, mas institucionaliza as diversas modalidades de participação social capazes de ampliar os mecanismos de deliberação e controle social em torno de assuntos públicos, de forma a complementar e tensionar a forma de representação eletiva da democracia liberal representativa. Por outro lado, a descentralização político-administrativa, invocando o princípio da subsidiariedade, tem como objetivo a transferência de responsabilidades políticas, competências funcionais, atribuições técnico-administrativas, recursos orçamentários e poder decisório a atores institucionais ou instâncias da sociedade civil.

### **O Programa Interior na Praia no contexto da Batalha do Menor**

A Batalha do Menor destacou-se como eixo articulador das ações públicas voltadas à infância e à adolescência no estado de São Paulo. Diferentemente das abordagens anteriores sobre a questão do “menor”, geralmente vinculadas a uma lógica intervencionista do aparato estatal sobre famílias ou crianças e adolescentes considerados desviantes dos padrões normativos, as políticas públicas reunidas sob essa denominação promoveram um deslocamento da concepção “menorista” para outra centrada no reconhecimento de que crianças e adolescentes são sujeitos portadores de “direitos especiais”, os quais devem ser assegurados tanto pela família quanto pelo Estado. Apesar do uso da expressão “menor”, as políticas já incorporavam uma visão de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, conforme seria consolidado pelo ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente) em 1990.

A efetivação dos direitos das crianças transformou-se em políticas públicas tangíveis voltadas às crianças e aos adolescentes, inclusive àquelas em situação de vulnerabilidade social. O Boletim Informativo Prestando Contas, publicado pela Assessoria de Imprensa do Governo do Estado de São Paulo (1987), mencionava que 4 milhões de crianças pertenciam a famílias de baixa renda ou sem nenhum



rendimento. Tal situação era agravada pelo fato de que mais de 1 milhão dessas crianças estavam vulneráveis ao abandono parental. A proposta de governo publicada ainda durante a campanha ao governo do estado de São Paulo consistia em promover o atendimento integral à criança por meio da “reorganização do sistema de assistência ao menor”, em especial no que se referia às crianças classificadas como “menor infrator” ou em situação de abandono “passível de adoção”. Nesse aspecto, um dos principais pilares da reorganização do sistema de assistência às crianças e adolescentes ocorreu por meio da substituição do Serviço de Colocação Familiar e do Instituto Paulista de Adoção pelo Instituto de Assuntos da Família (IAFAM) no que se refere à “guarda, tutela, adoção”, “institucionalização” e “fortalecimento de relações familiares” de menores em situação de abandono parental.

A efetivação dos direitos das crianças não ficou restrita ao “menor carente”, “infrator” ou “abandonado” conforme a nomenclatura utilizada largamente nos anos 1980. A Política do Menor abrangeu também, dentre outras, o “escolar”, ou seja, as crianças e adolescentes matriculadas em escolas públicas de São Paulo. Nesse aspecto, destaca-se que o Programa de Municipalização da Merenda Escolar possibilitou que os municípios adquirissem gêneros alimentícios de maior frescor e qualidade de fornecedores locais, substituindo a compra centralizada pelo Departamento de Assistência ao Escolar, localizado na capital de São Paulo; a municipalização das construções escolares por meio de convênio entre as prefeituras e a Companhia de Construções Escolares possibilitou a redução dos custos e o aumento das construções, reformas, ampliações e obras de conservação, ampliando a oferta de vagas.

As políticas públicas anteriores propiciaram a efetivação dos direitos das crianças no que se refere ao estudo, à alimentação, ao trabalho, à segurança, à proteção social. Coube ao Programa Interior na Praia proporcionar recreação e turismo social às crianças e adolescentes.

O Programa Interior na Praia nasceu ainda no processo de formulação do Programa de Governo de Franco Montoro, quando Chopin Tavares de Lima<sup>6</sup>,

---

<sup>6</sup> Chopin Tavares de Lima (1926-2007) formou-se em Direito na USP onde atuou Juventude Universitária Católica (JUC) e iniciou sua carreira política no Partido Democrata Cristão, tendo exercido cargos nos governos Jânio Quadros e Carvalho Pinto. Foi deputado estadual de 1963 a 1966 (PDC) e de 1967 a 1970 (MDB). Foi cassado em 1969. Foi líder do PDC e do MDB na Assembleia Legislativa. Foi o autor da lei que criou a “Fundação para o Remédio Popular (FURP) em 1968. Cassado, foi um dos principais articuladores do MDB e das campanhas de Franco Montoro à Câmara dos Deputados,



colaborador de Montoro, alimentava o sonho de ocupar as escolas públicas nos finais de semana como opção de recreação para as crianças e lazer para a população local permitindo continuidade educativa e integração da escola com a comunidade. Nomeado Secretário do Interior, em visita ao litoral, conheceu a Escola Agrícola de Ubatuba e ficou impressionado com suas instalações e também ociosidade nos períodos de férias. Assim, juntou-se o útil ao agradável, ou seja, a ideia de aproveitar as escolas no período de férias e a criação de atividade de recreação para as crianças.

Chopin Tavares de Lima, enfatizou os requisitos fundamentais que nortearam a criação do Programa Interior na Praia e apontou a possibilidade de expandir o alcance para novos públicos em projetos similares em entrevista à *Folha de São Paulo*, publicada em 3 de janeiro de 1984<sup>7</sup>. Segundo o Secretário do Interior:

Além de levar à praia crianças que ***nunca viram o mar***, estamos fazendo com que as férias deixem de ser privilégio de gente rica. Vamos ***utilizar os equipamentos da rede escolar que estão ociosos no período de férias*** – e pretendemos mais tarde prosseguir com o projeto em escala menor, levando as crianças da periferia de São Paulo para a praia nos fins de semana e, invertendo a situação, levando crianças do Litoral para conhecer o Interior (Mello, 1984, grifo nosso).

Bavaresco (1991), com base no material coletado em uma entrevista concedida por Chopin Tavares de Lima, em 1987, postula que a articulação de três componentes principais foi determinante para o desenho único do programa. Esses componentes incluem: (i) a efetivação do conceito democrático de férias, que reconhece as férias como um direito social destinado não apenas às classes trabalhadoras ou de baixa renda, mas, sobretudo, às crianças e adolescentes matriculados em escolas públicas; (ii) o aproveitamento de prédios escolares ociosos durante o período de férias, ressignificando seus usos como espaços de hospedagem para estudantes, promovendo uma pedagogia baseada no lazer e na recreação; e (iii) a possibilidade de proporcionar às crianças o contato com o mar ainda na infância, superando as barreiras impostas por condições socioeconômicas que limitam o acesso às experiências turísticas tidas como referência cultural e simbólica pela sociedade brasileira desde a segunda metade do século XX.

---

ao Senado Federal e ao governo do estado. Trata-se, portanto, de alguém com ligações profundas tanto com a democracia cristã quanto com André Franco Montoro.

<sup>7</sup> Mello, Marina Teixeira de. Secretaria patrocina uma semana praia a quatro mil escolares. *Folha de São Paulo*, 03 de janeiro de 1984.

A autora definiu o Programa Interior na Praia como o maior projeto de lazer turístico escolar realizado no Brasil em sua época. Nesse contexto, Almeida e Trevisani (2017) caracterizam o conceito de lazer turístico como o lazer vivenciado em um local diferente daquele em que as crianças residiam durante sua participação no programa. Assim, é possível afirmar que o turismo pode ser entendido tanto como uma forma de lazer quanto como uma prática educativa para e por meio do turismo (p. 228). Além disso, os autores classificam o programa *Interior na Praia* dentre as iniciativas governamentais voltadas à promoção do turismo social, cujas origens estão relacionadas às políticas de *welfare state* implementadas na Europa na primeira metade do século XX, uma vez que buscavam incluir segmentos específicos da população nos movimentos turísticos<sup>8</sup>.

A proposta do Programa Interior na Praia, portanto, não se restringiu ao fomento do turismo social, mas deve ser compreendida como parte de um movimento mais amplo de reconhecimento da infância como sujeito de direitos. Nesse sentido, insere-se no conjunto de ações governamentais que, no início da década de 1980, buscavam reconfigurar a assistência à infância por meio da chamada Política do Menor — uma diretriz que ultrapassava a tradicional concepção intervencionista sobre o “menor carente”, “abandonado” ou “infrator”, almejando assegurar direitos sociais mais amplos, como o lazer, a educação, a alimentação e a convivência familiar e comunitária.

### **As férias experimentais de 1984**

No verão de 1984 as férias escolares foram significativamente diferentes das anteriores para, ao menos, 4.000 crianças provenientes de 100 municípios distribuídos pelo interior de São Paulo. As crianças possuíam entre dez e doze anos de idade, e haviam sido selecionadas pela rede escolar dos municípios que estavam matriculadas para participar do novo projeto experimental do Governo do Estado de São Paulo, que prometia levá-las para conhecer o litoral paulista, denominado Programa Interior na Praia.

A prometida viagem através do vasto planalto do interior paulista e das sinuosas estradas da Serra do Mar até as praias das cidades litorâneas de São Paulo

---

<sup>8</sup> Este artigo está focado na recuperação “histórica” do Programa Interior na Praia e na sua análise por meio da ideia de governança. Não se propõe discutir as diferenças entre lazer, turismo, recreação.

não constituiu o único aspecto diferencial das férias escolares desse ano. Eventualmente, podia-se contar com os dedos da mão o número de crianças que podia testemunhar de perto o mar. A beira-mar tampouco havia sido explorada com todo o conjunto de atividades ao ar livre que a imaginação, a sociabilidade e a hospitalidade são capazes de lhes dar substância. Brincadeiras à beira-mar, ou ainda nos arredores das orlas marítimas, constituíram uma experiência única que seria possibilitada naquele verão de 1984 pelo Programa Interior na Praia.

O Programa Interior na Praia foi organizado para transportar levas de 1.000 crianças semanalmente para determinados municípios do litoral paulista, onde permaneceriam por um período de uma semana até retornarem ao município de origem, no interior paulista. Em 03 de janeiro de 1984, as primeiras caravanas de 1.000 crianças atravessaram as estradas e rodovias do interior em direção ao litoral de São Paulo. Os ônibus que transportavam as crianças tanto na ida como na volta foram cedidos pelas respectivas prefeituras dos municípios de origem das crianças.

Antes da descida pelas rodovias que percorrem a Serra do Mar e interligam o planalto paulista à baixada litorânea, um grupo de crianças aproveitou a passagem pela Capital de São Paulo para visitar os salões e jardins do Palácio dos Bandeirantes, o “bosque” da Cidade Universitária da Universidade de São Paulo (USP) e o Estádio do Morumbi pertencente ao São Paulo Futebol Clube (SPFC). Em sua passagem por São Paulo, um menino de 12 anos de Pirajuí afirma o que viu: “túneis, chaminés soltando uma fumaça enorme, cachoeiras, pontes com um monte de carros passando em cima, e até favelas”. Outro menino de Birigui comenta que “cada prédio enorme” que viram “é muito legal”, no entanto, “a gente está ansioso mesmo é para chegar na praia e entrar no mar”.

A descida de aproximadamente 800 metros de altura pela Serra do Mar parece ter impressionado a menina de 10 anos de Novo Horizonte que se sentia surda ao passar pelos túneis, e animou-se ao chegar a São Vicente, exclamando: “como era lindo!”.

A recepção dos grupos de excursionistas era organizada por funcionários das prefeituras das estâncias balneárias. Os excursionistas e monitores selecionados entre os professores das escolas locais eram recebidos em escolas públicas previamente adaptadas para servir de alojamento durante a estadia. As condições dos alojamentos foram pessoalmente inspecionadas pelo Secretário da Educação, Paulo

de Tarso Santos, que contou com camas de campanha, chuveiros e outros equipamentos cedidos pela USP, Polícia Militar do Estado de São Paulo e Exército Brasileiro. Coube ao Serviço Social da Indústria (SESI) de Santos a preparação de cinco refeições diárias aos beneficiários, enquanto a Superintendência do Desenvolvimento do Litoral (SUDELPA) ficou encarregada de distribuir as refeições nos alojamentos.

A programação de atividades desenvolvida pelos municípios incluía passeios turísticos, atividades esportivas, de recreação e lazer, distribuição de materiais pedagógicos, sendo de responsabilidade das prefeituras o transporte local nos municípios litorâneos. No terceiro dia de permanência, os estudantes que ocupavam a Escola Estadual Escolástica Rosa, localizada na Vila Matias próximo ao Centro e a Escola Estadual Aristóteles Ferreira, no bairro da Aparecida, ambos em Santos, realizaram uma programação de atividades que contou com banhos de mar até às 11 horas da manhã, passeio para conhecer os pontos turísticos da Biquinha e da Ilha Porchat em São Vicente no período da tarde, e atividades de recreação no entardecer. Neste mesmo dia, as crianças hospedadas em São Vicente visitaram o Museu da Pesca, o Aquário e as dependências do Porto de Santos durante a tarde, e assistiram uma apresentação de capoeira à noite.

Em Praia Grande, na EEPG Laudelino, localizada na Vila Caiçara, um professor preparou brincadeiras e gincanas de forma espontânea para as crianças, comentando o quanto estava sendo “gratificante ver a felicidade do pessoalzinho”. Em Santos, um grupo de oitocentas crianças ao visitarem o Estádio Urbano Caldeira do Santos Futebol Clube (SFC), localizado na Vila Belmiro em Santos, puderam conversar com o Pelé nas arquibancadas.

Em Itanhaém, no primeiro dia de atividades, as crianças foram recebidas e conheceram seus quartos e as dependências da escola onde foram hospedadas, almoçaram e foram conhecer a prefeitura, onde ganharam livros da CESP. Finalmente, ainda no primeiro dia, foram nadar no mar e fazer um passeio pela cidade. Em Peruíbe, as crianças foram recebidas com banda de música e fogos de artifício. Outras atividades como sorvetes oferecidos gratuitamente por sorveterias, apresentações especiais nas escolas feitas por circos, grupos de teatro e de capoeira, passeios de balsa cedida pela Companhia Siderúrgica Paulista (COSIPA), além de sessões gratuitas de cinema em Santos foram mencionadas em depoimento dado pelo

superintendente do Desenvolvimento Urbano e Rural, do Centro de Estudos e Pesquisas da Administração Municipal (CEPAM).

As emoções de alegria, surpresa e estupefação se manifestaram em palavras e ações capturadas por jornalistas no instante em que o ambiente marítimo se apresentava pela primeira vez nas vidas dessas crianças, como na figura 1. Extasiado com a enorme praia retilínea da Praia Grande, o menino de Pirajuí teria exclamado um “Nossa Senhora, que bonito”, antes de se jogar “numa alegria incontida em direção às ondas mansas”. Na Praia Grande, para um grupo de meninos e de meninas, a “emoção maior foi a chegada na praia”: os meninos, “gritavam, riam, pulavam na areia”, e “mergulhavam o rosto no mar”; as meninas brincavam na água com maior contenção. Uma dessas meninas após ser chamada pela repórter, aproveitou para reclamar de forma jocosa sobre como “é jogo duro fazer a gente sair do mar para dar entrevista”.

Outros depoimentos escritos pelas crianças participantes compõem o repertório de avaliações registradas pelo CEPAM, da Secretaria Estadual do Interior, em 1984. A menina de 11 anos de Itajobi evidenciou um conjunto de impressões senso-perceptuais ao declarar “Como é lindo o mar! Verde, azul, todas as cores, que delícia aquelas ondas batendo no corpo, levando a gente na água”. Formas de fruição da natureza marítima constituem os depoimentos das meninas de 10 anos de Novo Horizonte sobre ter adorado “ir à praia, sentir a água do mar e brincar com as ondas”, e da menina de 12 anos de Paraíso, tendo notado o quão lindas são as ondas pois “algumas baixas algumas fortes”, concluindo que a praia “é uma das coisas mais gostosas que existe no mundo”. A mesma opinião parece ter sido compartilhada por dois meninos de 12 anos, sendo um de Santo Antônio de Posse e outros de origem não declarada: “Fomos no mar, nadamos, fomos reconhecer a cidade achei uma maravilha”; “O mar era bonito demais porque eu nunca tinha vindo a uma praia”.

A experiência da viagem parece ter marcado alguns destes depoimentos a partir de uma autoconsciência da memória da viagem ao longo de suas vidas. A menina de 12 anos de Novo Horizonte define o Interior na Praia como “parte da minha adolescência que viverá sempre comigo...”. O menino de 11 anos de Águas da Prata afirmou que aquela semana “marcou a minha vida”, e completou dizendo que aquela experiência “é uma coisa que nunca vou esquecer”. Na mesma linha, outro menino de 11 anos de Águas da Prata afirmou que aquela “semana de viagem ficará marcada

em meu coração durante a minha vida”. Por isso, ele tampouco tem “vontade de ir embora”.

**Figura 1:** Crianças conhecem o mar pela primeira vez.



*A maioria dos alunos, vindos da Grande São Paulo e do Interior, jamais tinha visto o mar*

**Fonte:** Folha de S. Paulo, em 3 de janeiro de 1984.

O depoimento da garota de Novo Horizonte desdobra-se em aspectos que apontam para certa melancolia do retorno à rotina do lugar de origem, antecipação da nostalgia do tempo vivido durante aquela semana de férias e do reconhecimento daquele momento em sua vida: “Guardarei na lembrança esses dias de boa ventura, pois tenho consciência em que não terei mais esse tempo para apreciar o que de mais belo a natureza tem”. O garoto de Águas da Prata agradeceu: “Nessas férias o governo deu um presente para os alunos que passaram de ano na escola. O presente era uma semana na praia para quatro mil crianças”. No mesmo tom de agradecimento, a menina de 11 anos de Itápolis escreveu utilizando várias cores no centro de um desenho composto por ondas azuis, surfistas, montanhas, praias e ônibus: “Obrigado Senhor por esse mundo lindo. Obrigado”. Já a menina de 10 anos de Birigui se contentou dizendo: “Pelo menos este ano tivemos uma grande alegria em uma semana”.



## **1985 e 1986: o interior chega a todo o litoral paulista**

Foram aproximadamente quatro semanas de férias gratuitas até que, em 27 de janeiro de 1984, finalmente encerrou-se o Programa Interior na Praia, com o retorno das últimas 1.000 crianças aos seus municípios de origem. As escolas públicas da rede municipal de Santos, São Vicente, Praia Grande, Mongaguá, Itanhaém e Peruíbe que haviam recebido ao todo 4 mil crianças haviam sido completamente esvaziadas, restando apenas a necessidade de reorganizar as salas de aulas, pátios, cozinhas, mobiliários, além de outras dependências utilizadas pelos alunos visitantes durante as férias de verão. O retorno do ano letivo estava programado para acontecer em 13 de fevereiro de 1984 e, portanto, as unidades escolares tinham duas semanas para preparar-se para a volta às aulas.

Um conjunto de percepções quanto aos resultados positivos do programa por parte de seus coordenadores tornou factível a sua continuidade nos anos subsequentes.

Chopin Tavares de Lima, numa recepção a um grupo de 120 alunos de Adamantina, Campos do Jordão, São Bento do Sapucaí e Silveiras, no Palácio dos Bandeirantes, avaliou que “o programa alcançou pleno êxito, não tendo sido registrado qualquer incidente com a garotada, que se diverte muito, fica pasma ao ver o mar pela primeira vez e não tem pressa de voltar para casa”.

A percepção de êxito também ressoou tanto nas equipes de trabalho como nas organizações públicas e privadas que atuaram de forma colaborativa com o Programa Interior na Praia. Fernando Alvarenga, superintendente do Desenvolvimento Urbano e Rural do Centro de Estudos e Pesquisas da Administração Municipal (CEPAM) demonstrou-se surpreso com a “incrível participação e receptividade de todos” ao referir-se ao envolvimento das prefeituras municipais, empresas privadas, organizações da sociedade civil e grupos comunitários. Os profissionais como “coordenadores, merendeiras e todas as pessoas envolvidas no projeto atiraram-se ‘de cabeça’”, chegando “até a dormir nas escolas”, de forma que o “projeto foi assumido por todos”, indo além da “nossa coordenação” do CEPAM.

Em 28 de setembro de 1984, a continuidade do programa foi confirmada em uma cerimônia com a presença do governador Franco Montoro. Na ocasião, anunciou-se a realização da segunda edição do Programa Interior na Praia, prevista para ocorrer



entre 7 de janeiro e 2 de fevereiro de 1985. O programa seria promovido pelas Secretarias da Educação, do Interior, de Esportes e Turismo e da Saúde.

No entanto, foi apenas em 28 de dezembro do mesmo ano que o Interior na Praia, junto ao Programa Redescobrimdo o Interior, foi oficialmente institucionalizado pelo Decreto nº 23.194/1984. O preâmbulo do decreto destacou o caráter experimental de ambas as iniciativas, realizadas ao longo de 1984.

*Artigo 1º - Ficam instituídos, em **caráter permanente**, os Programa “Interior na Praia” e “Redescobrimdo o Interior”.*

*Artigo 2º - Os programas ora instituídos serão **coordenados** pela Secretaria do Interior, com **participação** das Secretarias da Educação, Esportes e Turismo e Segurança Pública.*

*Artigo 3º - Ficam autorizados os demais órgãos da Administração Direto e Indireta do Estado a prestarem **colaboração** aos órgãos promotores dos programas de que trata o artigo 1º, sempre que solicitados.*

A institucionalização do programa possibilitou que o Interior na Praia tomasse novas proporções, tanto em relação à ampliação numérica da cobertura de beneficiários – crianças matriculadas em escolas públicas de primeiro grau de municípios do interior paulista – quanto à expansão territorial, aumentando a quantidade de municípios participantes nos anos subsequentes.

No verão de 1984, quatro mil crianças viajaram de seus municípios de origem até os municípios litorâneos de São Paulo. Em 1985, esse número teve um salto percentual de 150% em comparação com as férias anteriores, saindo de 4 mil para 10 mil crianças do interior paulista. De maneira similar, a quantidade de municípios participantes saltou de 100, em 1984, para 250 municípios no ano de 1985, correspondendo a um aumento de 150% em relação ao verão anterior.

Em 7 de janeiro de 1985, a 2ª edição do Interior na Praia foi inaugurada no Palácio dos Bandeirantes com a presença de 500 crianças vindas do interior paulista, ao lado de Caio Pompeu de Toledo, secretário estadual de Esportes e Turismo. Os municípios do litoral paulista que receberam os alunos nas férias de 1985 evidenciaram outro desdobramento da institucionalização do programa. Naquele ano, os municípios do Litoral Norte foram incluídos, ao lado dos municípios da Baixada Santista, como destinos do Interior na Praia. Em 14 de janeiro de 1985, ônibus transportando crianças advindas de Toíinha, Embu-Guaçu, Queluz, São Simão, Itapequerica da Serra e Novo Horizonte foram escoltados pela Polícia Militar Rodoviária de São Paulo pela Rodovia dos Tamoios em direção aos municípios do Litoral Norte,

como Caraguatatuba, São Sebastião e Ubatuba. Em 28 de janeiro de 1985, cerca de 1.800 crianças provenientes de 34 municípios do interior paulista foram alojadas em escolas públicas localizadas nos sete municípios da Baixada Santista: Guarujá, Santos, São Vicente, Praia Grande, Mongaguá, Itanhaém e Peruíbe.

Finalmente, o Programa Interior na Praia em sua terceira e última edição sob o governo de André Franco Montoro, realizada em janeiro de 1986, beneficiou 10.500 crianças de 245 municípios do interior de São Paulo. Dessa vez o programa incluiu a totalidade dos municípios litorâneos de São Paulo. Sem mencionar nominalmente os municípios, a única reportagem publicada sobre o programa em 1986 relatou que as 10.500 crianças ficaram hospedadas em escolas da rede pública de 14 cidades do litoral paulista, o que pressupõe uma abrangência tanto do Litoral Norte, da Baixada Santista e do Litoral Sul de São Paulo.

### **A governança comunitária do Interior na Praia**

A participação social e a descentralização foram instrumentos que decisivamente permearam a realização do programa Interior na Praia conforme é possível extrair da descrição anterior baseada nas reportagens de jornal da época. Os municípios desempenharam um papel central na operacionalização do programa social, ainda que fomentados pela estrutura administrativa do estado de São Paulo por meio da articulação dos diferentes órgãos e unidades administrativas das secretarias estaduais paulistas, de acordo com um planejamento e coordenação estabelecidos prioritariamente pela Secretaria do Interior, CEPAM e Escritórios Regionais de Governo (quadro 1).

**Quadro 1:** Matriz das operações do programa Interior na Praia por atores

	Preparação	Transporte	Alojamento	Alimentação	Passeios	Atividades
Secretaria do Interior	x	x	x	X	x	x
Secretaria da Educação	x		x	X		x
Secretaria de Esportes e Turismo						
Secretaria de Transportes		x			x	
Secretaria de Saúde						
Secretaria de Segurança Pública		x			x	x
Município Visitante	x	x				
Município Hospedeiro			x	X		
Comunidades locais	x		x	X		x

Fonte: Elaboração dos autores.

A participação dos municípios ocorreu mediante a sua classificação entre “municípios visitantes” do interior ou “municípios de hospedagem” do litoral paulista. Os municípios visitantes possuíam a responsabilidade de inscrever as crianças estudantes que pretendiam viajar ao litoral, de oferecer transporte rodoviário de ida e volta por meio de ônibus, e selecionar um monitor para acompanhar os grupos formados por até 10 crianças. Os municípios de hospedagem possuíam, por sua vez, a responsabilidade de oferecer alojamento, utilizando-se principalmente de escolas públicas, além de alimentação, transporte local e programação de atividades.

A recepção das crianças do interior pelos municípios de hospedagem – inscrição, transporte rodoviário e passeios local, alojamento, alimentação e programação de atividades – era complementado por recursos específicos das secretarias estaduais de São Paulo, como também por empresas privadas, entidades do terceiro setor e outras associações das comunidades locais.

A etapa de inscrição das crianças era precedida pela distribuição de materiais audiovisuais e impressos disponibilizados pelo CEPAM, que, viabilizava também o treinamento dos monitores em conjunto com as Secretarias da Educação e de Esportes e Turismo. Após a inscrição dos participantes e devidamente selecionados

os monitores, as crianças eram encaminhadas pelos monitores para exame médico efetuado por profissionais da Secretaria da Saúde.

A etapa do transporte rodoviário intermunicipal poderia contar com suporte da Secretaria de Transportes, especialmente do Departamento Hidroviário visando a autorização do uso das balsas de Santos. O transporte local das crianças dentro do município litorâneo também poderia contar com suporte operacional da Secretaria dos Transportes, apesar do município poder utilizar frota própria de veículos ou contar com a contribuição da comunidade local, podendo utilizar veículos como charrete, trenzinho, perua, ônibus escolar, ônibus municipal e ônibus urbano. Tanto o transporte rodoviário quanto o passeio local poderiam ter escolta da Polícia Militar de São Paulo.

A definição e a organização do alojamento poderiam até ser dos municípios de hospedagem, porém, contava com recursos materiais (colchões e materiais de limpeza) fornecidos pela Secretaria de Educação, SUDELPA e outras autarquias e órgãos administrativos. Em caso de emergência de saúde, a Secretaria da Saúde prontificava suas unidades de atendimento emergencial, além de disponibilizar caixas de primeiros socorros.

A alimentação era proposta por meio de cardápio elaborado pelo município, no entanto, a aquisição dos gêneros alimentícios poderia ser de diferentes origens, inclusive mediante doações da comunidade local. Para tanto, os gêneros alimentícios poderiam ser adquiridos por meio de doações de produtores rurais e de indústrias e comerciantes locais. A utilização de hortas municipais e comunitárias poderia abastecer as escolas e suprir parte da alimentação das crianças. Contava-se ainda com recursos financeiros das próprias prefeituras, complementada por recursos oriundos de bingos e rifas compunham as modalidades de aquisição de gêneros alimentícios. O preparo das refeições contava principalmente com as merendeiras pertencentes às comunidades locais. A distribuição das refeições nas escolas poderia ser feita tanto pelo município como mediante o suporte operacional do SUDELPA.

A programação de atividades era desenvolvida pelos municípios de hospedagem com o suporte técnico da Secretaria de Esportes e Turismo que fornecia os materiais esportivos, recreativos e os manuais de atividades aos monitores e aos grupos escolares. No aspecto da segurança das atividades, guarda-vidas do Corpo de Bombeiros de São Paulo eram destacados para supervisionar as brincadeiras nas praias e os banhos de mar.

A articulação horizontal empreendida pelo CEPAM com as diferentes secretarias estaduais de São Paulo e seus órgãos administrativos possibilitou que o programa *Interior na Praia* fosse constituído pelos princípios da coordenação e da descentralização administrativa. A articulação vertical dos órgãos de Estado com os municípios do litoral e do interior foi orientada pelos princípios da subsidiariedade, da descentralização político-administrativa e da participação social. Apesar da coordenação geral depender invariavelmente de uma relação hierárquica devido à formulação prévia das linhas gerais do programa social por parte do CEPAM, os municípios possuíam relativa autonomia para decidir sobre a forma pela qual seriam mobilizados os seus recursos nos âmbitos cultural, esportivo, recreativo, logístico, de abastecimento alimentar e de utilização de seus equipamentos públicos. Paralelamente, a utilização recursos e espaços de comunidades associativas locais das mais diversas naturezas fazia parte das operações do programa social, por meio de doação, cessão e outras formas de cooperação.

Por meio destes aspectos observados pode-se dizer que o programa Interior na Praia teve governança híbrida, em que características comunitárias, hierárquicas, de mercado, e de rede se entrecruzaram e complementaram-se mutuamente a fim de proporcionar um período de férias em cidades litorâneas para crianças matriculadas em escolas públicas do interior paulista.

### **Considerações finais**

O Programa Interior na Praia se configurou como uma iniciativa social de recreação e lazer turístico inovadora, tanto por sua significação sociopolítica, quanto pelos arranjos institucionais empregados em sua governança pública. O programa articulou representações sociais vinculadas à concepção democrata-cristã e comunitária que caracterizou o governo de André Franco Montoro à frente do estado de São Paulo. Essa concepção estabeleceu a participação social e a descentralização administrativa como instrumentos transversais das políticas públicas conduzidas durante sua gestão.

A participação e a descentralização, entendidas como instituições sociais que estruturam as relações entre Estado e sociedade, cumpriram um papel central no desenho e na execução do Programa Interior na Praia, permeando a interação entre atores sociais e institucionais ao longo do processo de formulação e implementação

do programa. A iniciativa logrou êxito em alcançar a população infantil do interior paulista, garantindo-lhe um período de férias no litoral do estado de São Paulo e, com isso, efetivou o direito social à recreação e ao lazer e inseriu crianças nos fluxos turísticos regionais.

A forma de coordenação adotada e os arranjos de governança pública possibilitaram uma experiência que fomentou um processo participativo orientado ao desenvolvimento autônomo dos municípios e das comunidades locais envolvidas. Isso se deve ao fato de que o próprio exercício da participação social, quando institucionalizado, tem o potencial de desenvolver capacidades locais e, consequentemente, de fortalecer a democracia participativa.

## **Referências**

### **a) Fontes**

FOLHA DE S. PAULO. Alunos passeiam depois da praia. São Paulo, 05 jan. 1984.

FOLHA DE S. PAULO. “Férias na praia” leva mais mil alunos. São Paulo, 17 jan. 1984.

FOLHA DE S. PAULO. “Interior na Praia”. São Paulo, 20 jan. 1984.

FOLHA DE S. PAULO. “Interior na Praia” supera as expectativas da coordenação. São Paulo, 21 jan. 1984.

FOLHA DE S. PAULO. Passeio de alunos na praia chega à última semana. São Paulo, 29 jan. 1985.

FOLHA DE S. PAULO. Secretaria patrocina uma semana na praia a quatro mil escolares. São Paulo, 03 jan. 1984.

FOLHA DE S. PAULO. Termina programa de férias. São Paulo, 28 jan. 1984.

O ESTADO DE S. PAULO. Interior na Praia. São Paulo, 01 jan. 1984.

O ESTADO DE S. PAULO. Interior na Praia. São Paulo, 05 jan. 1985.

O ESTADO DE S. PAULO. Interior na Praia. São Paulo, 24 jan. 1986.

O ESTADO DE S. PAULO. Litoral Norte – Agência Estado. São Paulo, 15 jan. 1985.

### **b) Bibliografia**

ALMEIDA, Marcelo Vilela de; TREVISANI, S. P. C. O Programa “Turismo do Saber”: uma experiência brasileira de turismo social. In: PEREIRA, Diamantino (org.).



**Mudança social e participação política:** estudos e ações transdisciplinares. São Paulo: Annablume, 2017. v. 1, p. 225–236.

BAVARESCO, Iunci Picerni. **Práticas de participação democrática em projeto de turismo social:** “Interior na Praia” e “Redescobrimdo o Interior”. 1991. 359 f. Tese (doutorado em Ciências da Comunicação). Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1991.

BEDNAR, Danny; HENSTRA, Daniel. Applying a typology of governance modes to climate change adaptation. **Politics and Governance**, [s.l.], v. 6, n. 3, p. 147–158, 2018. DOI: <https://doi.org/10.17645/pag.v6i3.1432>

ESPING-ANDERSEN, Gøsta. As três economias políticas do welfare state. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 24, p. 85–116, 1991. <https://doi.org/10.1590/S0102-64451991000200006>

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **As 12 batalhas do Governo Montoro**. São Paulo: Coordenadoria de Imprensa, 1987.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. **Sociologia da ação pública**. Maceió: EDUFAL, 2021.

LEÃO XIII, Papa. **Rerum Novarum**. São Paulo: Loyola, 1991. Disponível em: [https://www.vatican.va/content/leo-xiii/pt/encyclicals/documents/hf\\_l-xiii\\_enc\\_15051891\\_rerum-novarum.html](https://www.vatican.va/content/leo-xiii/pt/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum.html). Acesso em: 20 jul. 2025.

LIMA, Antonio Carlos de Souza (Org.). **Gestar e gerir:** estudos para uma antropologia da administração pública no Brasil. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Núcleo de Antropologia da Política/UFRJ, 2002.

MONTORO, André Franco. **Alternativa comunitária: um caminho para o Brasil**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982a.

MONTORO, André Franco. **Leis e projetos de inspiração comunitária**. Brasília: PMDB, 1982b.

MONTORO, André Franco. **Participação: desenvolvimento com democracia**. São Paulo: Nossa Editora, 1990.