

20 EXPERIÊNCIAS DE GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA

Ciclo de premiação 2005

ORGANIZADORES:

Marco Antonio Carvalho Teixeira

Melissa G. de Godoy

Roberta Clemente



Gestão Pública
e Cidadania

20 EXPERIÊNCIAS DE GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA

Ciclo de premiação 2005

ORGANIZADORES:

Marco Antonio Carvalho Teixeira

Melissa G. de Godoy

Roberta Clemente



Gestão Pública
e Cidadania

ISBN – 00-00000-00-0

Textos:

Marco Antonio Carvalho Teixeira,
Melissa G. de Godoy
e Roberta Clemente.

Direitos desta edição reservados ao
Programa Gestão Pública e Cidadania
Av. Nove de Julho, 2029 – Prédio da Biblioteca – 2º andar
01313-902 – São Paulo – Brasil
Tels: 0xx11- 3281-7904 / 3281-7905
Fax: 3287-5095
e-mail inovando@fgvsp.br
http: inovando.fgvsp.br

Todos os direitos reservados. A reprodução não autorizada desta publicação, no todo ou em parte, constitui violação da lei de direitos autorais.

Projeto gráfico, diagramação e capa:

Nelson Caramico

Impressão:

Gráfica Dedone

Impresso em agosto de 2006 em São Paulo - SP

Ficha Catalográfica elaborada pela Biblioteca Karl.A. Boedecker da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas

20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania – Ciclo de premiação 2005
/ Organizadores: Marco Antonio Carvalho Teixeira,
Melissa G. de Godoy e Roberta Clemente.
São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2005.
197p.

I. Políticas Públicas – Brasil. 2 – Administração Pública – Brasil. I. Teixeira, Marco Antonio Carvalho. II. Godoy, Melissa G. de. III. Clemente, Roberta
III. Programa Gestão Pública e Cidadania.

CDD - 000

Sumário

Apresentação.....	5
Fundo Municipal de Apoio à Produção Artística e Cultural de Porto Alegre – FUMPROARTE	7
Iluminar Campinas – cuidando das vítimas de violência sexual	17
Creche Noturna para Filhos de Mulheres Catadoras de Frango.....	27
Sistema de Indicadores para Gestão Social.....	37
Cidadania no Cárcere.....	47
Projeto Oficina Escola para Restauração de Bens Imóveis Históricos do Recife.....	57
Ceará: Terra das Flores	67
Trevo de Quatro Folhas.....	77
Rede de Atenção à Criança e ao Adolescente de Diadema – RECAD	87
Programa de Melhoria da Mobilidade para Moradores de Vilas e Favelas de Belo Horizonte.....	97

Plano Municipal Integrado de Segurança Pública	105
Projeto Educação Indígena do Alto Rio Negro.....	115
Programa Município Sustentável	125
Parcerias nos Morros	135
Projeto Remédio em Casa: uma Estratégia de Apoio às Políticas Públicas de Saúde.....	145
Espaço Meninas – Programa Sentinela.....	153
Programa Alimentar – A Coleta de Orgânicos com Ecocidadania	161
Projeto Mandaçaia	169
Unidades Produtivas Comunitárias para a Criação de Tambaqui em Tanques-Rede no Município de Candeias do Jamari – Rondônia	179
FrutaSã: uma Aliança Interétnica pelo cerrado	189

Apresentação

Os 20 artigos reunidos neste volume descrevem experiências inovadoras de gestão pública que estão sendo executadas por organizações indígenas e governos municipais e estaduais de várias partes do país, incluindo os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Tais iniciativas foram as finalistas de 2005 do Programa Gestão Pública e Cidadania, que realiza um ciclo anual de premiação das inovações desenvolvidas pelos governos subnacionais. Em atividade desde 1996, o Programa Gestão Pública e Cidadania é uma iniciativa da Fundação Getulio Vargas e da Fundação Ford, com apoio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Seu objetivo é a identificação e disseminação das práticas inovadoras, para que um número cada vez maior de governos subnacionais encontrem soluções adequadas aos problemas de suas comunidades. A organização deste livro é parte desse esforço, que também inclui a produção de outras publicações, vídeos, pesquisas acadêmicas e a manutenção de um banco de dados na Internet (<http://inovando.fgvsp.br>), com todas as inscrições recebidas para os ciclos de premiação do Programa.

A reunião destes artigos fornece ao leitor um panorama da diversidade brasileira, apresentando ao mesmo tempo a complexidade dos problemas do país e a riqueza das soluções encontradas por seus governos subnacionais, quase sempre em colaboração com a sociedade civil. Em comum, as experiências aqui apresentadas possuem as seguintes características:

- 1) introduzem mudanças significativas em relação a práticas anteriores;
- 2) têm impacto positivo sobre a qualidade de vida das comunidades;
- 3) podem ser repetidas ou transferidas para outras regiões ou administrações;
- 4) ampliam ou consolidam o diálogo entre a sociedade civil e os agentes públicos e
- 5) utilizam recursos e oportunidades de forma responsável, visando a auto-sustentabilidade.

O Programa Gestão Pública e Cidadania baseia-se nessas características para identificar as experiências inovadoras. Para chegar aos 20 finalistas, a equipe do Programa realiza um trabalho que se estende ao longo de quase todo o ano,

começando pelo envio de um *folder* de apresentação e de uma ficha de inscrição para mais de 20 mil endereços.

A seleção das experiências finalistas divide-se em três fases. Na primeira, são escolhidas 100 iniciativas semifinalistas, num processo que reúne grupos de pesquisadores, especialistas em políticas públicas, representantes de órgãos do governo e membros de entidades da sociedade civil.

As 100 experiências semifinalistas são convidadas a preencher um formulário complementar, com informações mais detalhadas, que servem a uma outra seleção, novamente com a participação de pessoas das universidades, órgãos públicos e ONGs.

As 30 iniciativas escolhidas dessa forma recebem a visita de técnicos enviados pelo Programa, que vão a campo entrevistar os responsáveis pela execução das iniciativas, bem como seus beneficiários. Com base nos relatórios elaborados por esses técnicos, selecionam-se os 20 programas e projetos finalistas, que recebem um prêmio em dinheiro e se apresentam numa cerimônia de premiação ao final de cada ano.

Este livro também é feito a partir dos relatórios de visita de campo e das informações fornecidas pelos finalistas. Com ele, esperamos conduzir o leitor para uma viagem pelo Brasil, através dos inúmeros caminhos abertos pela criatividade dos seus gestores públicos e dos seus cidadãos.

Os organizadores

INICIATIVA DEMOCRATIZA
A DISTRIBUIÇÃO
DE RECURSOS PÚBLICOS

**Fundo Municipal de Apoio
à Produção Artística e
Cultural de Porto Alegre
– FUMPROARTE**

Porto Alegre - RS

Fundo Municipal de Apoio à Produção Artística e Cultural de Porto Alegre – FUMPROARTE

Maria Castellano ¹

Introdução

No início dos anos 90, em vários lugares do Rio Grande do Sul estavam sendo discutidas e implementadas as Leis de Incentivo à Cultura. Em Porto Alegre, capital do Estado, existia uma demanda expressiva da comunidade cultural por alguma forma de apoio, e a administração municipal compartilhava a idéia de que deveria haver, de fato, algum mecanismo de financiamento à cultura. Entretanto, esta administração era contrária às leis de incentivo via renúncia fiscal, principalmente por ver neste mecanismo uma dependência das atividades culturais em relação às leis do mercado – ou seja, os projetos financiados desta forma não necessariamente seriam os de maior mérito artístico-cultural, ou de maior importância para o Município, mas sim aqueles que dariam maior visibilidade à empresa que os financia.

O FUMPROARTE – Fundo Municipal de Apoio à Produção Artística e Cultural de Porto Alegre - surgiu com a finalidade de financiar, a fundo perdido, até 80% do custo de projetos artísticos e culturais produzidos e/ou apresentados no município de Porto Alegre, selecionados por meio de concurso público aberto a pessoas, empresas ou ONGs de finalidade cultural, com recursos do orçamento municipal.

A idéia do FUMPROARTE partiu da Secretaria Municipal da Fazenda. Entretanto, a elaboração do texto da Lei (7.328/93), assim como do Decreto que a regulamenta (10.867/93), foi feita por meio de um amplo processo de discussão e negociação com a comunidade artística e cultural de Porto Alegre, durante o ano de 1993, com reuniões abertas, divulgadas pela imprensa. O FUMPROARTE foi implementado em 1994, tendo o primeiro edital lançado em janeiro daquele ano.

¹Mestre e doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental da Universidade de São Paulo (PROCAM/USP).

FUMPROARTE em AÇÃO

O FUMPROARTE funciona por meio de duas etapas fundamentais: concurso público para a seleção de projetos a serem financiados, seguido da execução dos mesmos. Antes de descrevermos como funciona este processo, é importante apresentarmos um de seus elementos-chave: a Comissão de Avaliação e Seleção – CAS.

A principal atribuição da CAS é fazer a avaliação e a seleção final dos projetos que concorrem ao financiamento do FUMPROARTE. Contudo, no primeiro ano de funcionamento do Programa, esta teve também a responsabilidade de elaborar o regimento interno que determinaria o funcionamento do concurso e o processo de seleção de projetos.

Esta Comissão é composta por pessoas de diversas áreas artísticas e culturais, e conta com dezoito membros, sendo nove titulares e nove suplentes. Dois terços destes são representantes de Associações e Sindicatos da classe artística e cultural, eleitos pela comunidade que representam, e um terço é composto por técnicos da Secretaria Municipal da Cultura.

As eleições para definir os membros da CAS são feitas anualmente. A cada ano, na primeira reunião da CAS, além de ser dada a posse aos novos membros, é “apresentado” o FUMPROARTE, fazendo-se uma revisão de sua história e funcionamento. No início de cada semestre, é feita também uma revisão do regimento interno, onde a CAS tem a possibilidade de propor modificações no mesmo.

De acordo com a Lei (7.328/93), a CAS está obrigada a reunir-se apenas duas vezes por ano, momentos em que ocorreriam as Seleções Finais de projetos de cada edital. Entretanto, os participantes desta Comissão avaliaram que na prática isto não seria suficiente, e assim são realizadas, em média de doze a quinze reuniões por semestre. Também de acordo com esta Lei, apenas duas reuniões por ano – as de Seleção Final dos projetos - deveriam ser públicas. Entretanto, a administração do FUMPROARTE insistiu para que todas as reuniões fossem públicas, e assim tem funcionado desde o primeiro concurso.

○ concurso

O concurso do FUMPROARTE é realizado semestralmente e nele os projetos das diversas áreas artísticas concorrem entre si. O processo inicia-se com a divulgação do edital, feita através da distribuição de material de divulgação nos pontos relacionados à cultura no Município (diversas sedes da Secretaria Municipal de Cultura, teatros, locais onde se realizam exposições, shows musicais, etc.), e também através da imprensa.

Em seguida ocorre o processo de seleção dos projetos. Numa primeira etapa, são analisados os projetos quanto à sua conformidade com as exigências do edital. Isto é feito pelo chamado Comitê Assessor, composto por cinco funcionários da Secretaria Municipal de Cultura. Em média, cerca de 40% dos projetos são eliminados nessa primeira fase, por falta de algum documento, assinatura, ou alguma outra irregularidade legal.

Os projetos que passam para a segunda fase vão para uma análise de mérito, que é realizada pela Comissão de Avaliação e Seleção – CAS. Cada projeto é distribuído a três relatores desta Comissão, sendo um da área específica do projeto, e outros dois, sorteados, de outras áreas (por exemplo, um projeto da área de teatro é necessariamente entregue a um parecerista da área de teatro, sendo que os outros dois podem ser das áreas de música, cinema, fotografia, literatura, etc.). Na análise de mérito, os relatores devem considerar aspectos relacionados à clareza e coerência do projeto, previsão e adequação de custos, criatividade, originalidade, abrangência e importância do projeto para o município.

Após a elaboração dos pareceres, é realizada uma reunião aberta, onde todos os pareceres são lidos em voz alta e, ao final de cada leitura, o relator deve, necessariamente, recomendar ou não o projeto. Durante essa reunião, os proponentes dos projetos que não ficarem satisfeitos com o parecer recebido têm a oportunidade de pedir a palavra e “defender” seu projeto. Se a argumentação for considerada pertinente por algum membro da CAS, este pode pedir “vistas ao projeto”, ou seja, uma revisão e reconsideração do parecer, e assim um projeto que inicialmente não tenha sido recomendado pode vir a sê-lo. Os projetos que recebem duas ou três recomendações passam para a etapa seguinte do concurso, que é a Seleção Final.

Os projetos finalistas são lidos (na íntegra, ou ao menos em sua forma resumida) e avaliados por *todos* os membros da CAS, e na sequência é realizada a reunião de Seleção Final dos projetos, também em sessão aberta. Nessa ocasião, cada projeto é comentado pelos membros da CAS, procedendo-se então à aprovação final. São aprovados os projetos que recebem, ao mesmo tempo, a maior pontuação e o maior número de votos. A votação e a atribuição de pontos são feitas durante a sessão, enquanto os números vão sendo projetados em um telão para o acompanhamento dos participantes.

Durante essa reunião também existe a possibilidade das pessoas da platéia, em sua maioria proponentes de projetos, se manifestarem caso discordem das avaliações expostas. Nesta fase, a manifestação não mais é feita oralmente, e sim através de um texto, de no máximo vinte linhas, enviado à mesa da Comissão. Alguma eventual reavaliação em função dessas manifestações deve ser feita ali naquele momento.

Execução e administração dos projetos

A execução dos projetos aprovados se inicia com a assinatura de um contrato pelo artista responsável, que recebe então a primeira parcela do recurso. Em seguida, realiza-se uma reunião com todos os representantes destes projetos, onde são esclarecidos os procedimentos para realizar a prestação de contas, com a distribuição de um manual sobre esta questão. Os artistas começam a partir daí a executar seus projetos.

Quando o FUMPROARTE recebe as prestações de contas, estas são analisadas inicialmente pela Administração de Fundos, passando depois pelo Comitê Assessor. Ambos são setores da Secretaria Municipal de Cultura que dão apoio administrativo ao FUMPROARTE, não constituindo a equipe específica que trabalha diretamente para o Fundo.

A segunda parcela do recurso de cada projeto só é liberada após a prestação de contas referente à primeira parcela, e assim por diante. Assim, de modo geral, quando ainda há parcelas por serem recebidas, os proponentes dos projetos fazem a prestação de contas dentro dos prazos previstos. Na prestação de contas da última parcela, entretanto (ou seja, quando todo o dinheiro já foi liberado), é comum os responsáveis pelos projetos atrasarem bastante, ou mesmo, em poucos casos, chegou a ocorrer desta nunca ter sido apresentada.

Observa-se também que os responsáveis pelos projetos têm sempre a possibilidade de readequar a distribuição de recursos dentro dos projetos ao longo de sua execução, desde que isto seja justificado.

Retorno de Interesse Público

Como parte da contrapartida ao financiamento, os proponentes dos projetos devem se comprometer a dar ao Município, por intermédio da Secretaria de Cultura, o chamado Retorno de Interesse Público – RIP. Se o produto artístico é um livro ou CD, por exemplo, em geral o RIP consiste na doação de 10% dos exemplares para a Secretaria Municipal de Cultura, que faz uma redistribuição do material. Alguns exemplares são distribuídos entre os membros da CAS; outros vão para as diferentes coordenações da Secretaria Municipal de Cultura, com o objetivo de doação e divulgação; alguns ficam no acervo do FUMPROARTE; e alguns são encaminhados para pontos de venda da Secretaria Municipal de Cultura.

No caso do produto final ser algum espetáculo, exposição, ou instalação, o RIP em geral é feito pela doação de uma porcentagem dos ingressos, ou apresentações totalmente gratuitas. Em alguns casos, menos frequentes, o retorno é feito pela doação do trabalho do artista à Secretaria Municipal de Cultura (por exemplo, o artista doa uma oficina, ou se dispõe a se apresentar em algum evento público sem receber cachê, etc.).

Além da Secretaria Municipal da Cultura, os RIP às vezes são doados para outros setores como escolas públicas, ou para a Feira do Livro.

Acompanhamento dos projetos

Embora seja feito o acompanhamento no que se refere à administração dos projetos (principalmente quanto à prestação de contas), formalmente isto não ocorre no que se refere ao produto artístico. Às vezes há um acompanhamento “informal” de alguns resultados, na medida em que alguns dos livros, CDs, ou ingressos para espetáculos que o FUMPROARTE recebe como RIP são distribuídos a membros da CAS, porém, formalmente, a CAS não tem o compromisso de fazer nenhum tipo de acompanhamento ou avaliação dos projetos aprovados.

No sentido de estabelecer alguma forma de avaliação, já foi sugerido pela atual gerência do FUMPROARTE que ao menos um dos três membros da CAS que deram o parecer inicial a cada projeto ficasse responsável por avaliar o produto final e fazer um parecer, de modo que o FUMPROARTE pudesse ter um retorno em relação ao dinheiro investido, e considerar se o produto final realmente cumpriu as expectativas do que foi apresentado no projeto. Entretanto, até o momento não foi implementada essa ou outra forma de avaliação.

Em relação ao acompanhamento da execução dos projetos no que concerne ao planejamento, cronograma e readequações, entre outros, a gerência do FUMPROARTE acredita que agora será possível aperfeiçoá-la, com a contratação de funcionários ocorrida em 2005. Uma melhoria na informática também seria de grande valia nesse sentido, pois permitiria aos proponentes dos projetos o acompanhamento sobre o processo de seleção via internet, o que “aliviaria” em grande medida o trabalho do corpo de funcionários do FUMPROARTE, liberando-os para outras atividades. A gerência do FUMPROARTE está procurando captar recursos para esse fim.

Resultados

Em seus onze anos e meio de funcionamento, o FUMPROARTE já financiou 460 projetos, em diversas áreas artísticas e culturais, o que representa um investimento total de R\$ 9.489.941,69.

No primeiro ano de funcionamento, concorreram aos editais do FUMPROARTE 74 projetos. Essa demanda aumentou significativamente, sendo que em 2004 o total de projetos submetidos ao processo de seleção foi de 366. Acompanhando esse crescimento da demanda, que foi de 392%, o orçamento destinado ao fundo também cresceu, em proporção um pouco maior: 410%.

Assim, o orçamento de 2004 foi de R\$ 1.340.000,00, contra R\$ 262.506,00 em 1994. Esse valor referente ao ano de 2004 representou aproximadamente 0,08% do orçamento total do Município de Porto Alegre, e 7,5% do orçamento da Secretaria de Cultura do Município.

Considerações finais

Na ocasião da visita ao FUMPROARTE, dois entrevistados comentaram um problema relacionado à necessidade de “achatamento dos custos” dos projetos por parte dos artistas. A limitação dos recursos do FUMPROARTE, e a grande concorrência entre os projetos, geram um conhecimento informal por parte da classe artística, de que projetos com valores muito elevados não serão aprovados. O que ocorre então é que os proponentes “achatam” os custos ao máximo, para terem maiores chances de aprovação, e o item com mais frequência cortado é a remuneração dos próprios artistas, já que em geral é muito difícil diminuir os demais custos. Assim, os artistas às vezes acabam doando seu trabalho, ou trabalhando por preços simbólicos. Na fala de um entrevistado, “as pessoas acabam trabalhando praticamente de graça, por ideal”. Por outro lado, esta limitação de recursos foi comentada como tendo um fator positivo para a comunidade artística: em primeiro lugar, porque ela simboliza um processo democrático, na medida em que se diminui o “teto” de custos destinados a um único projeto para poder atender a um número maior de projetos; em segundo lugar, porque isto diminui as chances de que o FUMPROARTE passe a ser visto como um Programa paternalista, como um meio de vida, pelo qual os artistas poderiam vir a se acomodar. Segundo um entrevistado, é saudável que a classe artística tenha, por um lado, a possibilidade de concorrer ao apoio do FUMPROARTE, mas também a necessidade de continuar buscando apoio por outros caminhos. Nesse sentido, o fato de que o Programa financie até 80% do valor dos projetos, e não sua totalidade, também seria um fator de motivação.

Os 20% restantes, que têm de entrar como contrapartida do proponente, ocorrem, geralmente, ou na forma de apoio em troca de divulgação da marca dos apoiadores, ou então por alguma doação dos próprios proponentes (nestes casos, em geral consiste na doação do cachê, ou de uma parte dele).

Outro problema do funcionamento do FUMPROARTE refere-se ao RIP (Retorno de Interesse Público). Neste caso, a própria equipe técnica do FUMPROARTE constata que falta otimizar o seu aproveitamento. Ocorre que às vezes não existe demanda pelo trabalho disponibilizado por determinado artista como Retorno de Interesse Público; outras vezes a oferta das diversas doações disponíveis não é bem articulada com as demandas entre os diferentes setores de Secretaria Municipal de Cultura e do Município em geral. Para procurar solucionar

esse problema, a atual gerência do FUMPROARTE está fazendo um catálogo dos produtos disponíveis por meio do RIP, para futuramente organizar uma forma mais eficiente de articulá-las com as demandas.

Outra colocação, surgida em uma entrevista, diz respeito à qualificação da equipe que compõe a CAS. Nesse sentido, foi comentado que deveria haver uma garantia de que as pessoas que fazem parte desta Comissão fossem qualificadas para avaliar um projeto cultural. Assim, seria ideal que tivessem alguma experiência em relação a processos de seleção semelhantes ao concurso público do FUMPROARTE, e também que tivessem um conhecimento abrangente, em diversas áreas artísticas, para que pudessem avaliar com a melhor qualidade qualquer projeto concorrente. Entretanto, nem sempre é possível obter essa Comissão ideal.

Mas o FUMPROARTE começou a realizar reuniões prévias à eleição desta Comissão, esclarecendo, por exemplo, qual o tipo de qualificação que os membros eleitos deveriam ter, e qual o volume de trabalho implícito em ser membro da comissão. As entrevistas apontam que a CAS, embora ainda não esteja 100% ideal, tem melhorado muito depois que se iniciaram essas reuniões.

Como não há recursos para financiar todos os projetos, aqueles artistas que fizeram o investimento de tempo, esforço, e mesmo dinheiro, para elaborar um projeto que não tenha sido aprovado pelo FUMPROARTE, muitas vezes acabam procurando viabilizá-lo por outros meios. Assim, o FUMPROARTE provoca, direta e indiretamente, uma maior efervescência artística e cultural no Município.

Além disso, o FUMPROARTE conta com um grande reconhecimento pela comunidade de potenciais apoiadores a projetos artísticos, o que abre muitas portas para que os artistas consigam o apoio necessário para complementar os 20% dos custos de seu projeto não financiados pelo FUMPROARTE.

Foi destacado ainda que a forma como funciona todo o processo de seleção do Programa também serve como “escola”, na medida em que os artistas, além de aprenderem a elaborar projetos, recebem uma grande quantidade de informação ao ouvirem os pareceres da CAS. Somado a isso, um dos entrevistados mencionou que o Fundo tem auxiliado a manutenção de trabalhos de pesquisa, além de ter representado um importante subsídio para a formação e instrumentalização da classe artística, pois permite a contratação de profissionais mais experientes para orientar e preparar artistas mais iniciantes.

Todos estes aspectos tornam o Programa legítimo, respeitado e aprovado pela comunidade local. Neste sentido destaca-se o fato do FUMPROARTE representar uma forma de financiamento direto à produção artística e cultural com recursos do orçamento municipal, como alternativa às Leis de Incentivo; a transparência do concurso público, pela forma como é conduzido o processo de seleção, e a grande participação da comunidade artística nas diversas fases do processo.

O formato do FUMPROARTE lhe confere a possibilidade de ser replicado em diversas situações, o que já tem ocorrido, tendo este Programa servido de modelo não apenas para outros municípios, como também para políticas estaduais de apoio à cultura.

Observa-se assim que, na medida em que o FUMPROARTE depende apenas de uma porcentagem do orçamento municipal, a qual pode variar de um caso a outro, havendo vontade política e uma comunidade artística interessada e atuante, experiências semelhantes podem ser implementadas em diversos municípios brasileiros, inclusive de pequeno porte. ■

A VIOLÊNCIA SEXUAL E DOMÉSTICA COMO UM PROBLEMA DE SAÚDE PÚBLICA

**Iluminar Campinas –
cuidando das vítimas de
violência sexual**

Campinas - SP

Iluminar Campinas – cuidando das vítimas de violência sexual

Jacqueline I. M. Brigagão²
Rosa Maria de Lima e Silva³

Introdução

Campinas é o segundo maior município do estado de São Paulo, de acordo com os dados do IBGE, tem uma população estimada em 1.031.887 habitantes e um dos principais problemas da cidade é a violência em suas diversas manifestações. Para enfrentar o problema da violência sexual e da violência doméstica a prefeitura de Campinas criou a rede Iluminar, com os objetivos de minimizar os agravos causados pela violência sexual, abuso, violência doméstica; romper com o ciclo de violência e possibilitar o acompanhamento de cada pessoa atendida por meio do processo de notificação compulsória.

O nome Iluminar foi escolhido porque a rede foi concebida como sendo um modo de levar luz às questões relativas a violência. O Princípio básico que orienta a rede é que a violência é um problema de saúde pública e não somente um problema policial. Nesta perspectiva, os serviços de atendimento prestados às vítimas visam em primeiro lugar o cuidado e o acolhimento da pessoa fragilizada pela situação de violência que sofreu. Para atingir essa meta todos os profissionais envolvidos no atendimento foram treinados para que possam acolher a pessoa e realizar o atendimento mais indicado para cada caso.

Os serviços da rede incluem o atendimento a mulheres, homens, crianças e adolescentes. As capacitações incluíram discussões acerca das diferenças de gênero e de que a rede atende a um grande número de mulheres, crianças e adolescentes vítimas de violência doméstica.

²Doutora em Psicologia e professora da Universidade de São Paulo (USP-Leste).

³ Pesquisadora do Programa Gestão Pública e Cidadania.

Articulando os serviços e consolidando a rede

Em abril de 2001 foi realizado um seminário que envolveu gestores de diversos órgãos governamentais municipais e estaduais, nas áreas de saúde, educação, segurança pública e organizações da sociedade civil envolvidas na luta contra a violência na cidade de Campinas. O Seminário discutiu os serviços existentes e avaliou as principais dificuldades e potencialidades de cada serviço. A partir dessa discussão, foi elaborada uma carta de intenções dirigida ao prefeito que norteou a criação da Rede Iluminar.

Em maio de 2001 iniciou-se formalmente a articulação da rede com a organização do fluxo de atendimento das vítimas de violência, que instituiu oficialmente os caminhos a serem seguidos pelas vítimas de violência dentro da rede. Este fluxo envolvia todos os serviços e facilitou o atendimento e encaminhamento dos casos. Durante os 18 meses seguintes profissionais de toda a rede participaram de encontros destinados à capacitação para o trabalho em rede a partir de uma concepção de cuidado e de atenção integral à saúde. Neste período foram capacitados 800 profissionais. Os profissionais de um serviço que participavam do treinamento assumiam o compromisso de capacitar os colegas e de disseminar os conteúdos aprendidos em suas unidades. À medida que a rede se articulava e que os profissionais conversavam acerca das melhores estratégias e recursos necessários para melhorar o atendimento, surgiram novas necessidades, para as quais buscaram-se soluções. Um exemplo disto foi a parceria entre a Prefeitura e o Instituto Médico Legal (órgão estadual) para a reforma do espaço físico e compra de material para exame ginecológico.

Outro bom exemplo foi a criação do Centro de Referência e Apoio a Mulher (CEAMO), um centro especializado no atendimento psicológico social e jurídico a mulheres vítimas de qualquer tipo de violência. Este Centro tem desenvolvido um trabalho intensivo para empoderar as mulheres e combater a violência doméstica o que inclui oficinas e grupos de discussão dentro do Centro e nos bairros. Um dos aspectos mais interessantes do trabalho deste Centro é a mobilização das mulheres que participam das oficinas no Centro para a criação de grupos de discussão nos bairros. A coordenadora do Centro relatou que algumas mulheres organizam reuniões, convidam a vizinhança e discutem temas como saúde da mulher, violência doméstica, relação com os filhos entre outros.

Recursos Financeiros

Em 2001 a rede recebeu uma verba de cem mil reais da Secretaria Especial de Políticas Públicas para as Mulheres do Governo Federal: foi com este dinheiro

que se iniciou a capacitação da rede, a elaboração de materiais de divulgação, a reforma do IML e a compra de alguns equipamentos. Atualmente a rede é auto-suficiente, ou seja, não existe verba específica para o funcionamento da rede e cada serviço participa executando as atividades com os recursos do seu orçamento. Por exemplo, os pronto-socorros que atendem as vítimas de violência que necessitam fazer exames, sorologias e receber medicação, utilizam os materiais, medicamentos e recursos existentes no próprio local.

A auto-suficiência tem garantido a permanência e independência da Rede, já que, mesmo com a recente mudança de governo na prefeitura de Campinas, a rede continua articulada e funcionando. Apesar de algumas mudanças nos cargos de direção, todos os serviços continuam abertos e no dia-a-dia, a rede depende muito mais da articulação dos profissionais envolvidos do que da vontade política dos dirigentes. Vale lembrar que a rede representa para os profissionais a possibilidade de diálogo, integração e trabalho em conjunto, além de ampliar os recursos para o encaminhamento e acompanhamento das vítimas. Mas não podemos deixar de mencionar que neste momento, a ausência de verbas específicas dificulta o investimento nas capacitações de novos profissionais que passam a integrar a rede, a publicação de novos materiais de divulgação e a compra de materiais específicos que poderiam facilitar o atendimento das vítimas de violência. A idéia é que os serviços gradativamente possam incorporar essas demandas em seus orçamentos e incluir no planejamento as ações voltadas a prevenção e cuidado das vítimas de violência.

A metodologia de trabalho

Todos os serviços buscam tratar o problema da violência como uma questão de saúde, mas também orientam as vítimas para a importância de denunciar, realizar boletim de ocorrência e exame de corpo delito para que o processo judicial seja instaurado e se possa realmente punir as vítimas. A partir da articulação da rede as vítimas de violência não precisam passar pelo exame de corpo delito imediatamente após a agressão, ou seja, as pessoas que foram atendidas pelos serviços de saúde da rede tem até seis meses para realizar o exame. Os médicos legistas solicitam o prontuário ao serviço onde a pessoa foi atendida inicialmente e incluem os dados anotados pelo médico que realizou o primeiro atendimento no laudo.

O funcionamento da rede implica em uma articulação dos serviços e na constante troca de informações.

Os serviços que compõem a rede atualmente são:

- As Escolas e creches municipais, que tem um papel fundamental na identificação e encaminhamento de crianças e adolescentes vítimas de abuso sexual ou violência doméstica.

- Os serviços municipais de Assistência Social, identificam as vítimas de violência que frequentam os serviços (principalmente abrigos) e encaminham para os outros serviços da rede.
- A Guarda municipal, que é responsável por atender aos chamados de socorro, acolher as vítimas na rua, orientá-las sobre os primeiros cuidados necessários e acompanhá-las até o equipamento de saúde mais indicado em cada caso.
- Delegacias da Mulher e de polícia – acolhem as vítimas, fazem o boletim de ocorrência e encaminham para os serviços de saúde os casos que ainda não receberam os cuidados de saúde, bem como para os serviços jurídicos e sociais.
- Instituto Médico Legal – realiza exames de corpo delito e encaminha para outros serviços da rede.
- Centro de Referência e Apoio a Mulheres – realiza atendimento psicológico, social e jurídico.
- Serviços de assistência Judiciária e Psicológica da PONTIFÍCIA Universidade Católica de Campinas (PUC) e da Universidade Paulista (UNIP) realizam atendimento psicológico e jurídico;
- Abrigo de mulheres Sar M. – é o único abrigo para mulheres vítimas de violência doméstica da cidade que recebe mulheres e crianças em média por três meses, sendo atendidas por diversos serviços da rede com o objetivo de resolver a complexidade de cada caso.
- Centros de Saúde em toda a cidade – contam com uma equipe multiprofissional que acolhe as vítimas, encaminha para os primeiros cuidados nos pronto-socorros indicados no fluxo e depois do atendimento de urgência e desenvolve trabalhos terapêuticos específicos com as vítimas.
- Prontos Socorros Municipais – Em Campinas existem atualmente cinco, capacitados para o atendimento de urgência de homens, mulheres e crianças vítimas de violência.
- Centro de Assistência Integral a saúde da Mulher – atende mulheres e adolescentes – pós-púberes, realiza o atendimento de acordo com o protocolo médico, atendimento psicológico e social das vítimas. É o único hospital em Campinas que realiza o abortamento nos casos previstos em lei.
- Pronto Socorro Infantil do hospital das Clínicas – realiza o atendimento das crianças de sexo masculino (até 16 anos) e do sexo feminino pré-púberes de acordo com os protocolos específicos e encaminha para os outros serviços da rede.
- Serviço de atendimento Municipal de Urgência (SAMU): recebe as vítimas e as encaminha para os pronto-socorros.

- Centro de Referência de DST/AIDS – Faz o acompanhamento clínico das medicações específicas para DST/AIDS e hepatite das vítimas após atendimento de urgência nos Pronto-Socorros.
- Conselho de direitos da criança e adolescente, Conselho de direitos da mulher, Conselho do Idoso, Conselho do deficiente: acolhem as vítimas e as encaminham para os serviços da rede; são responsáveis por discutir e disseminar informações acerca da violência e dos serviços existentes na comunidade e ainda são responsáveis pelo controle e fiscalização dos serviços públicos.
- Conselhos tutelares – em Campinas existem dois atualmente com 10 conselheiros cada. Recebe as vítimas e faz encaminhamentos para serviços da rede. É responsável por garantir a proteção das crianças e adolescentes e nos casos de violência recorre a mecanismos judiciais. Acompanha e fiscaliza as ações da rede.
- ONGs que trabalham com mulheres, crianças e adolescentes – encaminham para os serviços da rede e recebem as vítimas no pós-atendimento para dar continuidade ao trabalho desenvolvido. Um bom exemplo é o SOS ação mulher que realiza atendimento psicológico social e jurídico.

Resultados

Número total de casos atendidos em Campinas em 2004 : 339

Mulheres e adolescentes do sexo feminino 196 casos de estupro dentre os quais 174 pessoas foram atendidas antes das 72 horas garantindo a eficácia dos procedimentos de prevenção. Dentre estes casos, não foi registrado nenhum caso de contaminação por DST/AIDS; 22 mulheres foram atendidas após este período e destas 12 solicitaram o abortamento previsto em lei para os caso de estupro, sendo que em três casos não foi possível porque já haviam transcorrido 20 semanas (tempo limite permitido pela lei para realizar o abortamento), três optaram por adoção programada e seis realizaram o abortamento.

Crianças e adolescentes: total de 123 casos de violência sexual. Destes 98 são casos de violência sexual doméstica, dos quais somente 29 foram atendidos antes de 72 horas. O que indica que as ações ainda não estão conseguindo atingir os casos de violência doméstica, tanto quanto os de violência urbana. Vale lembrar que a violência doméstica é um fenômeno complexo que envolve laços afetivos, sociais e que na maioria das vezes é a repetição de histórias de violências vividas pelos outros membros da família:quebrar este ciclo é um dos grandes desafios da sociedade hoje.

Homens acima de 16 anos: foram atendidos 10 casos. Em três casos foi possível realizar os procedimentos antes de 72 horas garantindo a prevenção

e os outros sete foram casos oriundos de violência doméstica e de prisões da cidade. É importante lembrar, que os profissionais do Hospital Mário Gatti, responsável por atender homens vítimas de violência sexual relataram que é comum receberem presidiários que sofrem graves agressões sexuais e em razão do sangramento e do risco de morte são encaminhados até o hospital. Mas o atendimento quase sempre termina aí porque estes homens não fazem boletim de ocorrência ou solicitam qualquer tipo de processo judicial, mesmo tendo seus direitos desrespeitados, porque como estão encarcerados o medo de represálias é muito grande.

A notificação compulsória – SISNOV

A violência sexual e doméstica é muito difícil de ser medida e acompanhada devido a vários fatores, entre eles, o fato de muitas vezes, as vítimas terem vergonha de falar sobre isso e as dificuldades encontradas pela maioria dos profissionais que não sabem como nem onde registrar os dados dos casos atendidos. Para romper com esta falta de sistematização dos dados e para dar visibilidade aos números da violência doméstica e sexual, a cidade de Campinas criou o SISNOV que é um sistema informatizado de notificação de casos de violência na cidade. Participam deste sistema três programas voltados ao combate da violência na cidade: “O quebrando o silêncio”, dirigido a crianças e adolescentes vítimas de violência doméstica; o “Rotas Recriadas”, dirigido a crianças e adolescentes vítimas de exploração sexual e o “Iluminar Campinas”, dirigido ao atendimento de vítimas de violência sexual ou doméstica em qualquer idade. Para o Iluminar Campinas, este sistema possibilita o monitoramento das ações da rede, já que, todas as instituições envolvidas na rede estão sendo treinadas para notificar os casos atendidos. O sistema já está funcionando (on-line) e alguns serviços já estão notificando. Por questões éticas e de sigilo o acesso aos dados totais são restritos aos membros da rede que irão discutir quais os relatórios estarão disponíveis em um sistema aberto. O Sistema é administrado por um conselho consultor, que se reúne bimestralmente, do qual participam representantes de todas as instituições da rede. Espera-se que a partir da sistematização dos dados e de pesquisas neste banco de dados novas políticas públicas de combate à violência sejam implantadas na cidade de Campinas e também em outros municípios do Brasil.

Replicabilidade

O Programa Iluminar nos pareceu um projeto muito interessante que poderá vir a inspirar projetos similares em outras cidades do Brasil, já que é uma

excelente idéia pautada nas discussões teóricas mais avançadas no campo da saúde pública. A rede Iluminar demonstrou, por meio dos resultados alcançados, que mais importante que criar novos serviços é articular os serviços existentes e capacitá-los para lidar com a violência sexual e doméstica. Deste modo, qualquer cidade que tenha serviços de saúde, segurança pública e educação funcionando pode propor a criação de um trabalho conjunto para lidar com as questões da violência e assim articular uma rede integrada. Ressaltamos que os seminários, as capacitações e as reuniões periódicas são fundamentais para garantir a integração e eficácia da rede.

Considerações Finais

O Iluminar Campinas é um exemplo de como o poder público, neste caso a prefeitura de Campinas, tem um papel fundamental no planejamento e implantação de políticas públicas intersetoriais para o enfrentamento de questões complexas como a violência sexual e doméstica. A prefeitura assumiu a violência como uma questão de saúde pública e atuou como mediadora entre os serviços envolvidos possibilitando o diálogo e a construção de uma rede envolvendo órgãos estaduais, municipais, organizações da sociedade civil e conselhos comunitários que passaram a atuar em conjunto a fim de atender as demandas da população de maneira mais eficaz .

O trabalho em rede possibilita a ampliação dos serviços prestados e o envolvimento de um número grande de profissionais na luta para prevenir e tratar os agravos causados pela violência. Além disso, não necessita de grandes investimentos financeiros, já que, trata-se de articular serviços existentes para a execução da mesma política pública. Ficamos muito impressionadas de como com tão poucos recursos é possível fazer um atendimento tão sofisticado e de qualidade.

O SISNOV é um sistema de notificação muito interessante, muito bem planejado e será um dispositivo fundamental para dar visibilidade ao problema da violência em Campinas e os relatórios produzidos por este sistema serão muito úteis no planejamento de ações e de políticas públicas voltadas para a resolução do problema da violência em Campinas. Com a implantação deste sistema, a rede Iluminar consolida suas ações como sendo não só de atendimento direto à população, mas também de planejamento de ações de saúde coletiva.

O Iluminar Campinas tem atingido os objetivos a que se propôs e tem sido um potente instrumento para quebrar o ciclo da violência, seja através das denúncias de casos de violência sexual urbana, seja no atendimento integral das crianças, adolescentes e mulheres vítimas de violência sexual. ■

PROGRAMA ABRIGA OS
FILHOS DAS CATADORAS
DE FRANGO

**Creche Noturna para
Filhos de Mulheres
Catadoras de Frango**

Laranjal Paulista - SP

Creche Noturna para Filhos de Mulheres Catadoras de Frango

Veronika Paulics⁴

Introdução

Na medida em que anoitece, dez mil frangos se ajeitam para dormir num galpão de granja. Ali chegaram há 45 dias, recém-saídos dos ovos, e agora, às custas de ração balanceada, água e pouca mobilidade, estão prontos para o abate.

Um pequeno exército de cerca de 12 pessoas entra no galpão e, de cócoras, cercando os frangos para que não morram de susto, pegam-nos pelos pés. Os frangos reagem, com muito barulho, levantando uma poeira de esterco e penas com forte cheiro de amônia, que irrita os olhos, entope o nariz e os pulmões. Os frangos se defendem como podem. Com bicadas e esporeadas sangram os braços de quem os cata. A depender do tamanho dos frangos, cada catador sai do galpão com três ou quatro em cada mão, dirige-se ao caminhão, e coloca os frangos numa caixa. Cinco ou seis mil frangos num caminhão. Uma pessoa contratada da avícola, que convocou os catadores e os transportou até ali (conhecido por turmeiro), organiza o trabalho. Conta os frangos despachados, conta os frangos mortos na catação. O granjeiro, dono do galpão e responsável por alimentar os frangos, controla a ação dos catadores e do turmeiro, para que nenhum frango se perca. Tanto o granjeiro quanto o turmeiro só recebem por frango colocado vivo no caminhão.

Ao terminar de catar aqueles frangos, os catadores catarão frangos de outro galpão da mesma granja. Ou irão para outras granjas, onde frangos em outros galpões esperam ser levados para o abate. Os catadores trabalham noite adentro, enveredam pelas manhãs algumas vezes. Uma turma de 12 catadores cata cerca de 30 mil frangos por noite.

⁴ Pesquisadora do Instituto Pólis, jornalista e mestre em Administração Pública e Governo pela FGV - EAESP.....

Não têm máscaras, não têm roupas adequadas. Não têm registro em carteira, não têm direitos garantidos. Sofrem com doenças pulmonares, têm dores nas costas. Recebem de 15 a 20 reais por noite trabalhada, insuficiente para bancar o aluguel e a comida. Não têm certeza se serão chamados na noite seguinte. Não podem levar nenhum frango para casa.

Ao ser arrematados por turmeiros, os catadores partem sem saber ao certo para onde vão. A cada noite num lugar distinto, às vezes perto de casa, às vezes muito longe. Os veículos que os carregam seguem em péssimas condições, muitas vezes acidentam-se nas estradas.

Em sua maioria são homens, que trabalham nisto quando não conseguem coisa melhor. Mas as mulheres, embora sejam em menor número, são valorizadas pelo turmeiro: trabalham sempre que são chamadas e intensamente. Tendem a trabalhar nisto ao longo de meses ou anos e não esporadicamente, uma vez que, para elas, há menos alternativas de emprego e renda na região. Algumas, que hoje estão na faixa dos 30 anos, trabalharam na catação de frango praticamente a vida inteira, desde a adolescência. Muitas são chefes de família, sem instrução, com muitos filhos e não têm companheiro.

O município

Em Laranjal Paulista, interior do Estado de São Paulo, região do médio Tietê, estima-se em 430 o número de granjas que, desde meados dos anos 80, aderiram à cadeia produtiva do frango, produzindo para grandes avícolas da região. Laranjal está na região de Conchas, que produz anualmente cerca de 75 mil toneladas de frango em 1.750 granjas.

Só em Laranjal estima-se que mais de 300 pessoas trabalham com a remoção dos frangos das granjas para os abatedouros. Residem especialmente numa área de vulnerabilidade, a Vila Zalla, próxima à rodovia Marechal Rondon e não distante do centro da cidade.

A Vila Zalla é alvo de diversos projetos de assistência social da prefeitura e sofre todo tipo de preconceito por parte do restante da população do município. Ali residem cerca de 3 mil dos 23 mil habitantes do município (IBGE). Na Vila Zalla estão os piores indicadores sociais da cidade, mas sempre chegam novos moradores, provenientes de outras regiões do estado, em busca de emprego.

Mas o emprego em Laranjal não é muito farto. Famosa por suas fábricas de brinquedo, a maior parte do trabalho formal que existe é sazonal. Embora seja um município com boa arrecadação, o fato de não oferecer muitas alternativas de renda faz aumentar a demanda por ações públicas na área social.

Como é o caso dos catadores de frango. Apesar de terem alguma fonte de renda, as péssimas condições oferecidas por um emprego informal e clandestino fazem-nos procurar intensamente os programas de assistência social.

Ao assumir o governo, o atual prefeito, dentre outras ações na área social, procurou garantir vagas em creches e escolas públicas para praticamente todas as crianças e adolescentes do município. Ainda assim, foi surpreendido pela solicitação de algumas mulheres que não se sentiam contempladas em seus direitos: para elas, catadoras de frango, a disponibilidade de vagas em creches e escolas diurnas não era suficiente, uma vez que sua atividade profissional desenrolava-se à noite e seus filhos, ainda que durante o dia tivessem acesso às escolas e creches, ficavam sozinhos nas noites. Elas pediam a criação de uma creche noturna.

Implantação do projeto

Ao longo de três anos, foram feitas diversas articulações para se conseguir um espaço físico que, ao mesmo tempo, permitisse acolher as crianças no horário noturno e fosse próximo do lugar de moradia das mulheres catadoras de frango. Isto se tornou possível com a desocupação de alguns prédios doados à prefeitura pela Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA). O prédio foi reformado e equipado.

Num primeiro momento, a Sociedade Amigos da Vila Zalla assumiu a coordenação da creche, que era mantida pela prefeitura. Depois de 8 meses de funcionamento, diante da redução do número de mães que deixavam seus filhos na creche, de rumores de maus tratos e de malversação no uso dos recursos repassados, a Secretaria de Assistência Social resolveu assumir diretamente a administração, coordenação e operacionalização do equipamento.

Os objetivos da Creche Noturna Brasília Ferrari dos Santos são abrigar, proteger e socializar os filhos de 0 a 12 anos das mães catadoras de frango. A creche, no entanto, está aberta também para outras mulheres que precisam de acolhida para seus filhos por trabalharem à noite.

Funcionamento

Cinco da tarde. Domingo. Crianças de um a 12 anos chegam na antiga estação de trem com mochila nas costas como se voltassem para casa. As mais velhas acolhem as mais novas e cuidam delas, na ausência das mães que já foram arregimentadas para mais uma noite de trabalho. Antes das brincadeiras, guardam suas coisas no armário e tomam banho, se ainda não tiverem tomado.

Depois é hora de jantar, contar histórias, fazer desenhos, colagens, cantar, ver algum filme. Estas atividades são organizadas por uma monitora, que procura atender as demandas das diferentes faixas etárias. Às nove, todos vão dormir. Duas cuidadoras se alternam no plantão noturno. Se alguma criança acorda no meio da noite, ali estão elas.

Caso alguma criança tenha um problema de saúde como febre ou alguma dor, é acionada a Guarda Municipal, que conduz a criança até o pronto-socorro municipal.

Às seis e meia as crianças acordam, fazem a higiene pessoal e tomam o café da manhã. Algumas voltam para casa, outras vão para a creche diurna, outras vão para a escola. À noite, voltarão a se encontrar.

Muitas vezes, mesmo que a mãe não vá catar frango, as crianças dormem na creche, uma vez que ali a infra-estrutura é melhor do que nas casas. Além de poderem se alimentar melhor. Quando a mãe não é chamada para a catação, ela não tem muito o que dar de comer aos filhos.

A creche funciona das 17 horas de domingo até às 7 horas da sexta-feira, buscando coincidir o atendimento às crianças com os horários em que elas saem das creches diurnas, escolas ou outro programa de atendimento.

A Secretaria de Assistência Social procura envolver as mães das crianças em outras atividades. Na última sexta-feira de cada mês são realizadas reuniões com as mães, nas quais elas conversam sobre seus problemas, seus filhos e o que poderiam fazer para superar as dificuldades que enfrentam.

A Creche Noturna está sob responsabilidade da Secretaria de Assistência Social da Prefeitura Municipal e faz parte de um programa municipal mais amplo de inclusão social.

Recursos

Para a implantação do equipamento, foi utilizado um prédio da RFFSA, cujos imóveis, com o processo de privatização, estão sendo doados para as prefeituras nas quais se localizam.

As instalações contam com cozinha, lavanderia, refeitório-sala de estar, além de quartos e banheiro. No terreno há também uma horta e um pequeno galinheiro, que enriquecem a alimentação das crianças.

O custo geral anual do equipamento para atender estas crianças no período noturno é de 52 mil reais. Este valor inclui despesas com duas cuidadoras, uma faxineira, uma cozinheira, uma monitora e um caseiro, cesta básica para estes trabalhadores, alimentação das crianças (complementação da merenda entregue pela Secretaria de Educação), materiais de limpeza, manutenção e conservação do prédio.

Resultados

Com o avançar do projeto, foram constatadas melhoras nas condições físicas das crianças, havendo diminuição das doenças .

Aos poucos, também melhora o relacionamento das crianças entre elas, delas com as funcionárias e com o equipamento em si.

Em relação às mães, observou-se uma elevação da auto-estima, além de uma relativa tranquilidade de poderem trabalhar sem a preocupação com seus filhos. Algumas delas vêm buscando outras alternativas de renda a partir do momento em que são atendidas em outras ações da Secretaria de Assistência Social.

Dificuldades

Uma das dificuldades refere-se à denominação que se deva ou possa dar a este tipo de equipamento público. Embora chamada de creche, não é uma creche, uma vez que as creches são espaços socioeducativos. A denominação mais correta seria abrigo de permanência breve. Do ponto de vista da prefeitura, esta nomenclatura estaria mais associada a asilo ou orfanato, e poderia afastar as potenciais utilizadoras do serviço. De todo modo, se fosse uma creche no sentido estrito deveria ser um equipamento gerido pela Secretaria de Educação e não um instrumento da Assistência Social.

Ao iniciar o processo de implantação deste serviço, a Secretaria de Assistência Social procurou alguma referência para se orientar, mas não encontrou experiência similar em outras prefeituras.

Iniciado o serviço, a Secretaria não encontra pedagogos que se disponham a trabalhar das 17 às 21 horas. Desta forma, o atendimento às crianças tornou-se possível com a contratação de mulheres cuidadoras de crianças. Ou seja, sabem lidar com as tarefas domésticas, como limpar, cozinhar, lavar e cuidar de crianças, mas não têm capacitação formal, representando, de certa forma, um retrocesso quanto ao papel educativo das creches. No entanto, de maneira informal, elas recebem orientação de psicólogas, assistentes sociais, pedagogas e outras profissionais vinculadas à prefeitura em outros projetos.

Ainda que não disponha de pedagogas, a Creche conta, durante as noites, com uma monitora que orienta atividades ludo-pedagógicas procurando envolver todas as crianças.

Algumas considerações

A maior dificuldade deste projeto é o que possa parecer um papel contraditório do Executivo Municipal. Ao implantar um equipamento voltado, não exclusiva mas principalmente, para mulheres catadoras de frango, a prefeitura reconhece publicamente a existência de um sub-emprego, insalubre, informal e clandestino, como é o caso do catador de frango.

Seria de se esperar da prefeitura uma ação que obrigasse a indústria a cumprir a legislação trabalhista em vez de criar mecanismos que apenas aliviam as dificuldades que os trabalhadores enfrentam.

Mas as condições a que são submetidos os catadores de frango não são exclusivas desta atividade, nem desta cadeia produtiva. A realidade dos bóias-frias, especialmente dos cortadores de cana, bem como a criação de empresas terceirizadas para realização de serviços de limpeza ou segurança, isentando grandes empresas de suas responsabilidades legais, é mais do que conhecida no Brasil e no mundo. São cada vez mais comuns o empobrecimento do trabalhador que está na ponta da cadeia produtiva e a não-garantia de direitos, permanecendo ileso a marca famosa que está na estante do supermercado.

Ações coercitivas do governo federal ou a pressão dos consumidores poderiam alterar a realidade do catador de frango e dos outros trabalhadores que estão na ponta das cadeias produtivas. À prefeitura, além de se articular com outras prefeituras para pressionar os outros níveis de governo e apoiar os trabalhadores para que se constituam atores na esfera pública, resta buscar alternativas de políticas públicas que garantam um mínimo de dignidade a eles e suas famílias.

Esta situação que pode ser interpretada como uma contradição entre as medidas encontradas por uma prefeitura para promover o desenvolvimento econômico e a demanda que geram por políticas sociais paliativas não é exclusiva de Laranjal Paulista nem da cadeia produtiva da criação de frango em larga escala para abate. Refere-se aos limites e potencialidades do poder local: *“Uma listagem não exaustiva das atribuições municipais no Brasil – a despeito de eventuais alterações constitucionais – revela que a ação do poder político local se concentra muito mais nas condições para a reprodução da força de trabalho ... ou se se prefere, à reprodução da população moradora do município, parte ponderável da qual constitui força de trabalho para o capital. Enquanto isso, o poder político central tem se encarregado muito mais das tarefas referentes à reprodução do capital.”* (Celso Daniel. Poder Local no Brasil Urbano. Revista Espaço e Debates no. 24. 1988. pp 26 e 27)

Uma vez que as ações do governo federal não são suficientes para exigir das indústrias o respeito aos direitos trabalhistas, nem os consumidores têm informações e alternativas para pressionar as empresas, buscando evitar que haja trabalhadores enfrentando o que os catadores de frango enfrentam, a prefeitura municipal de Laranjal poderia, por exemplo, proibir a atividade de catação de frango e fiscalizá-la rigidamente. Com isto, teria que fiscalizar também a entrada de catadores de outros municípios, demandando uma estrutura policialesca, com uma grande rede de informantes, uma vez que é muito difícil identificar em qual granja serão recolhidos os frangos a cada madrugada. Além disso, precisaria criar alternativas de renda para as cerca de 300 pessoas que estão envolvidas nesta atividade, e que significam cerca de 1500 pessoas, se considerarmos as respectivas famílias.

Outra alternativa seria proibir a cadeia produtiva do frango de corte em larga escala, uma vez que, na granja, no momento de remover os frangos prontos para o abate, promove este tipo de sub-emprego. As outras etapas da cadeia produtiva, no entanto, realizadas por abatedouros e frigoríficos, bem como a fábrica de ração que está associada à criação dos frangos, estão, em geral, de acordo com as especificações da Vigilância Sanitária. Além disso, não é apenas em Laranjal, ou nas avícolas que atuam no município, que o frango é transportado manualmente do galpão da granja para o caminhão que o transportará ao abatedouro. Tampouco são específicos de Laranjal a má remuneração e as péssimas condições oferecidas aos catadores de frango. Ou seja, a alternativa de proibir a atividade econômica no município, além de reduzir as opções de renda para os pequenos proprietários que criam frangos, para os turmeiros que arrematam os catadores e para os próprios catadores, levaria à redução da arrecadação municipal no que se refere às etapas que complementam a cadeia produtiva do frango, todas em consonância com a lei.

Além disso, mesmo que se proibisse a referida cadeia produtiva no município, as pessoas que atualmente sobrevivem da atividade da catação, poderiam catar frango em outros municípios, ainda mais distantes de suas casas, deixando seus filhos sozinhos por mais tempo.

Entre a cruz e a caldeirinha, a Prefeitura de Laranjal procurou garantir que os filhos das mulheres catadoras de frango tivessem um lugar digno para ficar quando elas saem para trabalhar. Por outro lado, investe na capacitação da população e procura atrair empresas para o município que gerem empregos formais, não clandestinos e não sazonais.

Quanto à catação de frango, as ações da prefeitura têm sido estudar a viabilidade de organizar os catadores do município em pequenas empresas ou cooperativas, para que tenham mais força ao negociar com as avícolas,

ainda que seja uma negociação intermediada pelos *turmeiros*, para saírem da informalidade, melhorarem as condições de trabalho e sua remuneração.

A inovação no projeto

Nada há de inovador em implantar uma creche num município para atender mulheres que trabalham. Nada há de inovador tampouco na oferta de um abrigo de permanência breve para crianças que estão nas ruas. O inovador é, num cenário em que há inúmeras inovações em todos os campos das políticas públicas, adequar instrumentos, já existentes e consolidados, às necessidades específicas de um local.

Por mais que Laranjal Paulista ampliasse a oferta de creches, as mães catadoras de frango não seriam contempladas e as crianças seguiriam largadas durante as noites, momento de maior vulnerabilidade. Ao implementar um instrumento já consolidado (denominado creche ou abrigo), mas num horário pouco usual, estendeu o acesso a um serviço público para a população mais excluída do município. E neste aspecto, simplíssimo, reside sua inovação. ■

PARÂMETROS PARA
MAXIMIZAR O ALCANCE
DAS POLÍTICAS SOCIAIS

**Sistema de Indicadores
para Gestão Social**

Santo André - SP

Sistema de Indicadores para Gestão Social

André Leirner⁵

Introdução

O Sistema de Indicadores para Gestão Social – SIGS faz parte do Programa Santo André Mais Igual – SAMI. Neste Programa, núcleos de favela e suas comunidades recebem uma ação integrada de assistência social contemplando três eixos de atuação: desenvolvimento urbano, com ações de saneamento, urbanização, provisão habitacional integral ou assistência técnica para autoconstrução, e regularização fundiária; desenvolvimento econômico, com ações de complementação de renda, capacitação profissional, micro-crédito, geração de trabalho e renda e assistência social, contemplando ações integradas de saúde e educação.

Esse Programa, originalmente intitulado Programa Integrado de Inclusão Social – PIIS, foi iniciado em 1998. Passou por uma reformulação e ampliação, seja em alcance, atingindo mais núcleos de atendimento, seja em escopo, integrando novos projetos e ações. Dessa reformulação surgiu o Programa Santo André Mais Igual – SAMI.

Nesse processo foi realizada uma avaliação dos resultados até então obtidos. Observou-se que os dados levantados até então eram coletados de maneira não-sistemática, o que impossibilitava sua consolidação e o delineamento de uma situação ex-ante (linha de base). Essa condição prejudicava a avaliação das políticas implementadas e sua análise comparada, contemplando os diversos núcleos atendidos (avaliação comparativa ex-post). Mediante esse quadro decidiu-se implementar, com a Secretaria de Inclusão Social, um Observatório contemplando

⁵Mestrando em Administração Pública e Governo pela FGV - EAESP.

um Sistema de Indicadores para Gestão Social (SIGS), no intento de contextualizar e fornecer parâmetros para a aplicação de políticas sociais a partir da avaliação sistemática de perfis sociais, econômicos e ambientais das áreas de atendimento.

Implantação do Projeto

O Sistema de Indicadores para Gestão Social (SIGS) é composto por um Cadastro Multi-Finalitário que constitui um Banco de Dados de Perfis Sociais. O Cadastro Multi-Finalitário congrega informações administrativas das secretarias envolvidas no SAMI, assim como, de levantamentos de campo dos núcleos atendidos. O conteúdo substantivo dessas informações é resultado de uma seqüência de dinâmicas participativas para a formulação de indicadores, envolvendo diversas secretarias envolvidas no Programa. Esse processo originou uma Ficha de Perfil Social – FPS, utilizada para o levantamento de informações junto às comunidades.

A FPS foi desenvolvida inicialmente durante a reavaliação inter-secretarial do PIIS no final de 2001, sendo que uma aplicação piloto foi realizada com as famílias de um dos núcleos participantes do Sub-Programa de Geração de Trabalho de Interesse Social – GTIS, e apresentada no planejamento inter-secretarial do então denominado SAMI em julho de 2002. A partir desse planejamento a FPS foi rediscutida e aprimorada, adotando como base discussões junto ao IEE-PUCSP e o Cadastro Único do Governo Federal, objetivando a realização de um cadastro único que abrangesse todos os programas do SAMI, evitando que as famílias fossem visitadas repetidamente por vários técnicos de diferentes programas num curto espaço de tempo.

No final de 2002, mais de 40 técnicos retornaram a campo para cadastrar os quatro núcleos atendidos pelo SAMI e mais três núcleos selecionados para potencial expansão. A ação foi coordenada pelo então recém criado Observatório de Inclusão Social, responsável pela digitação e análise dos dados coletados, assim como, pela discussão do sistema de indicadores utilizados.

O levantamento estendeu-se por um pouco mais de três meses e contou com a participação de mais de 100 pessoas, entre técnicos e estagiários da Prefeitura. Foram entrevistadas aproximadamente 2.500 famílias utilizando-se do FPS já consolidado, com 10 páginas de perguntas sobre educação, saúde, formas de sobrevivência e características do domicílio. O trabalho de levantamento foi acompanhado quase que simultaneamente pela digitação de todas as fichas, o que foi finalizado em abril de 2003.

Nesse processo deve-se levar em conta, todavia, que a coleta dos dados foi realizada por técnicos e estagiários da PSF e não por profissionais especializados, acarretando na coleta irregular de alguns dados, fazendo necessário o retorno aos domicílios para confirmação de informações.

Seguiu-se a tabulação e a contagem dos principais itens e a constituição de um Banco de Dados de Fichas de Perfil Social que foram disponibilizados para a Equipe Técnica do Programa.

O Sistema atualmente monitora 1.741 famílias compreendendo 6.581 pessoas em 7 núcleos comunitários, cobrindo aproximadamente 18% da população favelada, que por sua vez, constitui aproximadamente 5% da população daquele município. São observados dados alimentadores de 86 indicadores e 78 metas relacionados à 11 vetores de ação social (raça e gênero, atenção ao jovem e ao idoso, crianças e adolescentes em risco pessoal e social, situação ocupacional, renda monetária, escolarização, participação social, saúde, deficiência física, densidade habitacional e meio ambiente e habitabilidade). Um novo ciclo de coleta de informações encontra-se em planejamento, o que deverá permitir o início da formação de séries históricas de dados.

Nova abordagem para a execução de Políticas Públicas

O Sistema de Indicadores para Gestão Social-SIGS apresenta uma inovação significativa em relação aos procedimentos anteriormente aplicados na condução de políticas públicas naquele município. A consolidação dos dados de pesquisa forneceu ao Observatório de Inclusão Social uma linha de base a partir da qual foi discutida, com as Secretarias envolvidas no SAMI, uma primeira versão do sistema de indicadores. Os indicadores resultantes consolidam a consulta realizada e estabelecem parâmetros de periodicidade e conteúdo na geração de informações para o seguimento e a avaliação das políticas setoriais em execução no SAMI.

Desse modo, a implementação do Sistema inicia um processo de cultura organizacional de registro administrativo com vistas à avaliação de políticas sociais. Uma vez essa cultura incorporada ao aparelho de Estado, sua continuidade permitirá a avaliação dessas políticas para períodos extra-mandato, permitindo o aperfeiçoamento continuado dos seus conteúdos substantivos, mecanismos de gestão, coordenação e responsabilização compartilhada.

Outra inovação significativa é o fato de que a coleta dos dados possibilitou a realização de um perfil detalhado dos núcleos de atendimento

permitindo a particularização das ações do poder público. Tal incremento na capacidade de diagnóstico permite um melhor planejamento nas ações conduzidas. O incremento na aderência entre demanda e oferta de serviços públicos confere uma melhora no equacionamento de recursos materiais e humanos na provisão de bens e serviços promovendo ganhos de eficiência na máquina pública.

Ainda, o acompanhamento sistemático das ações em andamento deverá fornecer insumos a processos de tomada de decisão relacionados à gestão e planejamento permitindo a promoção de mudanças, particulares ou no seu conjunto, na sua condução dos programas oferecidos. Deverá permitir, ainda, relacionar os recursos materiais e humanos empregados aos resultados das políticas implantadas, fornecendo uma antevisão dos recursos necessários para sua execução, promovendo assim ganhos de eficiência e planejamento em atividades inter-setoriais combinadas.

Por tratar-se de uma política que envolve a incorporação de uma nova cultura gerencial, o Sistema de Indicadores para Gestão Social-SIGS é uma política de implementação continuada. Todavia, no que tange à realização de uma primeira avaliação das comunidades atendidas pelo SAMI há uma seqüência finita de etapas de trabalho: identificação das comunidades a serem avaliadas (espaço amostral), formulação de critérios de avaliação (indicadores acordados entre as diferentes secretarias participantes no Programa), formulação de linha de base (levantamento inicial), análise diagnóstica, formulação e execução do experimento (implementação do SAMI nos núcleos escolhidos), levantamento pós-teste (segundo levantamento) e análise de resultados. Das etapas arroladas, o programa atualmente apresenta uma linha de base consistente, uma cobertura cadastral e de atendimento do Programa de 100% daquelas comunidades e uma nova rodada de coleta de dados em planejamento. Desse modo, em relação à meta inicial, de realização de uma primeira avaliação, estima-se que cerca de 80% do trabalho esteja realizado faltando somente nova coleta de dados e a realização de análises a partir do estabelecimento das diversas séries históricas.

Cabe notar que essa avaliação permitirá verificar a evolução dos indicadores e a eficiência e eficácia das ações setoriais dentro de cada comunidade, assim como, a comparação entre os sete núcleos atendidos. A avaliação desses indicadores em termos absolutos, todavia, permanece indeterminada pela inexistência de grupos de controle nos procedimentos de avaliação, isto é, pela inexistência da elaboração e medição da evolução de perfis socioeconômicos em núcleos similares não atendidos pelo SAMI para comparação relativa. Ainda que este seja um fato metodologicamente

digno de nota, não compromete o trabalho realizado nem suas significativas inovações. Tais medidas podem, ainda, ser tomadas por meio da realização de pesquisas nos demais núcleos de favela daquele município.

Replicabilidade

Ainda que o Sistema de Indicadores para Gestão Social – SIGS tenha sido desenvolvido num contexto específico, esse tipo de política pode ser reproduzido em diversas escalas e setores de governo. No que tange ao trabalho realizado, o conteúdo de seus cadastros, suas análises e a própria Ficha de Perfil Social possuem grande valor para a realização de pesquisas na área da administração pública e representam uma valorosa experiência para a condução de futuras iniciativas similares. Tanto as Fichas de Perfil Social podem ser utilizadas como base para futuros cadastros na área de assistência social, como fatores técnicos relacionados à estruturação de cadastros e divulgação de informações podem ser normatizados para futuras replicações. Ainda, o Sistema fornece uma base empírica para a avaliação de políticas sociais multi-setoriais integradas, permitindo uma análise substantiva de resultados e o delineamento de práticas cooperativas de efetividade comprovada que podem ser replicadas em outros contextos.

No que tange à sua implementação e execução, atualmente o Sistema de Indicadores para Gestão Social – SIGS envolve direta e indiretamente cerca de 60 pessoas de diferentes secretarias. Dessas pessoas, três funcionários da Secretaria de Inclusão Social conduzem diariamente a gestão do Sistema e seu Banco de Dados, aproximadamente 15 pessoas em diferentes Secretarias exercem funções diretivo-consultivas relacionadas ao seu desenho estratégico, planejamento e implementação, e as demais se encontram envolvidas voluntariamente durante as etapas de coleta de dados.

A inexistência de recursos destinados ao Sistema (encontram-se dispersos nos orçamentos das Secretarias envolvidas no SAMI) dificulta o seu planejamento, desenvolvimento e expansão, tornando difícil a coordenação do processo de coleta e sistematização de dados por parte da Secretaria de Inclusão Social – SIS, que passa a depender de sua capacidade de influência política no governo para tal.

Observa-se aqui uma zona cinza em relação à deliberação estratégica dos elementos do Programa e a instrumentalização de seu processo de planejamento: o SAMI possui coordenação plenária entre as Secretarias envolvidas, o que vem acarretando uma execução de mesma natureza

em processos de coleta e sistematização de dados para o Sistema de Indicadores para Gestão Social – SIGS. Todavia o sistema é coordenado pelo Observatório de Indicadores de Inclusão/Exclusão Social sob responsabilidade da Secretaria de Inclusão Social – SIS, implicando, organizacionalmente, uma forte influência daquela Secretaria sobre a agenda de condução do Programa, apesar do planejamento e execução serem realizados com base nas decisões plenárias.

Tal fato compromete a capacidade de sustentação dessa ação no Programa, pois, se por um lado, a adoção do Sistema possibilita um potencial incremento na capacidade de planejamento e execução, por outro, a inexistência de recursos dedicados minam essa mesma capacidade na medida em que agentes mais “ricos” exercem maior influência nos processos de planejamento e execução. Desse modo, o Sistema, que deveria ser um elemento estratégico prioritário de planejamento e execução torna-se um elemento referencial secundário, perdendo boa parte de seu potencial estratégico em favor de práticas recorrentes de planejamento orçamentário e alocação de poder político. Se tal medida, por um lado, enfraquece o processo de planejamento do Programa, por outro, vem atenuar a potencial concentração de poder na Secretaria de Inclusão Social – SIS dentro do Programa Santo André Mais Igual – SAMI.

Nesse processo observa-se, portanto, a necessidade de diferenciação das atribuições executivas, de planejamento e de provisão de insumos a essas etapas. Tal indiferenciação tem comprometido a sustentação do Sistema de Indicadores e deve perdurar enquanto essa ação não adquirir autonomia orçamentária e operacional, características necessárias para a condução de avaliações de políticas públicas e esferas de governo.

Considerações Finais

O Sistema de Indicadores para Gestão Social-SIGS procura contextualizar e fornecer parâmetros para a aplicação de políticas sociais a partir da avaliação sistemática dos perfis sociais, econômicos e ambientais das áreas de atendimento do Programa Santo André Mais Igual-SAMI.

Sua implementação inaugura na administração pública de Santo André um processo de cultura organizacional de registro administrativo com vistas à avaliação de políticas públicas e fornece parâmetros para a geração de informações a serem produzidos e fornecidos pela diversas secretarias envolvidas na execução do Programa Santo André Mais Igual, fomentando processos de coordenação e planejamento inter-secretarial.

Outra inovação significativa é o fato de que sua implantação possibilitou a realização de um perfil detalhado dos núcleos de atendimento permitindo a particularização das ações do poder público em razão das demandas e perfis apresentados por cada núcleo. Tal fato permite uma significativa melhora na capacidade de planejamento e equacionamento de recursos materiais e humanos na provisão de bens e serviços, promovendo ganhos de eficiência na máquina pública.

Cabe notar ainda que sua implementação completa permitirá verificar a evolução dos indicadores de eficiência e eficácia das ações setoriais dentro de cada comunidade e na comparação entre os sete núcleos atendidos garantindo a continuidade do processo de planejamento. Todavia, cabe ressaltar que em termos absolutos, as medidas de avaliação de efetividade e eficácia permanecem ainda indeterminadas pela inexistência de grupos de controle nos procedimentos de avaliação.

Ainda que o Sistema de Indicadores para Gestão Social-SIGS tenha sido desenvolvido num contexto específico, esse tipo de política pode ser reproduzido em diversas escalas e setores de governo. No que tange ao trabalho realizado, o conteúdo de seus cadastros, suas análises e a própria Ficha de Perfil Social possuem grande valor para a realização de pesquisas na área da administração pública e representam uma valorosa experiência para a condução de futuras iniciativas similares. Ainda, o Sistema fornece uma base empírica para a avaliação de políticas sociais multi-setoriais integradas, permitindo uma análise substantiva de resultados e o delineamento de políticas públicas integradas de efetividade comprovada que podem ser replicadas em outros contextos.

Atualmente, os recursos para a execução dessa iniciativa encontram-se dispersos nas provisões orçamentárias das secretarias envolvidas dificultando seu planejamento, desenvolvimento e expansão, dependendo-se de articulação política entre as secretarias para a sua condução.

Tal fato compromete a capacidade de sustentação dessa ação no Programa, pois, se por um lado, a adoção do Sistema possibilita um potencial incremento na capacidade de planejamento e execução, por outro, a inexistência de recursos dedicados minam essa mesma capacidade na medida em que agentes mais “ricos” têm exercido maior influência nos processos de planejamento e execução.

Observa-se aqui, portanto, uma zona cinza em relação à deliberação estratégica dos elementos do Programa e a instrumentalização de seu processo de Planejamento: O SAMI possui coordenação plenária entre as Secretarias envolvidas, o que vem acarretando uma execução de mesma natureza do processo de coleta e sistematização de dados para o Sistema

de Indicadores para Gestão Social-SIGS. Nesse processo observa-se a indiferenciação das atribuições executivas, de planejamento e de provisão de insumos a essas etapas, o que tem comprometido a sustentação do Sistema de Indicadores.

Tal condição deve perdurar enquanto essa ação não adquirir autonomia orçamentária e operacional, características necessárias para a condução isenta de avaliações de políticas públicas. ■

HUMANIZANDO A POLÍTICA CARCERÁRIA

Cidadania no Cárcere

Estado de São Paulo

Cidadania no Cárcere

Luciano Bueno⁶

Contexto do problema

A primeira experiência marcante de participação da comunidade local nos assuntos administrativos de uma unidade prisional deu-se nos anos de 1970-80, no município de São José dos Campos, estado de São Paulo, iniciada por um grupo católico que se constituiu na primeira APAC, a Associação de Proteção e Assistência Carcerária de São José dos Campos.

No início dos anos de 1990, inspirado nesta primeira iniciativa, o Juiz Corregedor dos presídios da comarca de Bragança Paulista, Dr. Nagashi Furokawa, liderou a comunidade local no esforço de replicar a experiência. Foi fundada a APAC local que passou a fiscalizar as atividades da cadeia pública da cidade e a prestar diversos serviços de assistência carcerária.

O expressivo envolvimento da comunidade assegurou o sucesso da experiência, chamando a atenção do Governo do Estado que aceitou a proposta da APAC de um convênio com a Secretaria de Segurança Pública (SSP) nos seguintes termos: o Estado repassaria à APAC o valor dos gastos locais com a alimentação dos presos, a APAC proveria a alimentação e com os recursos que eventualmente sobrassem ampliaria a assistência aos presos.

O repasse que à época era de R\$ 10,00 dia/preso e a APAC conseguiu prover melhor alimentação ao custo de R\$ 2,50 dia/preso. Com o restante pôde contratar advogado, médico, psicólogo e assistente social, entre outros profissionais, para atender aos presos. Passado um ano, e apenas com a verba do convênio, teve início a construção de um anexo para abrigar mais 120 presos. Pouco depois a própria APAC propôs a redução do valor do repasse para R\$ 7,00 dia/preso, sem prejuízo

⁶Mestre e Doutorando em Administração Pública e Governo pela FGV - EAESP.

para o padrão de atendimento alcançado: a motivação para a proposta foi a de provar ao Governo do Estado que o valor anterior era exorbitante e que este estava gastando muito mal em todo o sistema.

Em dezembro de 1999, Nagashi Furokawa assumiu a Secretaria de Administração Penitenciária do Estado de São Paulo (SAP) e transferiu para esta pasta a experiência de Bragança Paulista, piloto para a criação do programa em nível estadual. O programa começou oficialmente em 29 de dezembro de 2000.

Desde os anos 1980, a crise fiscal do Estado brasileiro repercutiu fortemente sobre o sistema penitenciário. O baixo nível de investimento para a melhoria e ampliação dos presídios, a ausência de políticas consistentes de contratação, treinamento e de plano de carreira para funcionários contrastam com o aumento generalizado da tensão social e da violência por ela produzida.

Há um profundo déficit entre a oferta de novas vagas no sistema prisional e a demanda trazida pelo poder Judiciário. Como resultado, observa-se, de forma generalizada, os casos de superlotação, maus tratos, abuso de autoridade, torturas, assassinatos, mutilações, fugas e rebeliões. Fatos que geram freqüentes denúncias que deixam o Brasil em posição delicada na área da Cidadania e dos Direitos Humanos.

Na última década, o Governo do Estado de São Paulo iniciou ações para reverter este quadro. Em 2005, o Estado detinha 137.282 presos, 42% da população carcerária do país e apresentava uma taxa média de crescimento da população carcerária de 2% ao ano, o que faz o déficit estimado de vagas situar-se em torno de 27.000. O índice de presos por 100.000 habitantes é de 278 enquanto que no Brasil este índice é de 142. O governo do Estado tem sistematicamente ampliado o número de vagas com a construção de novos presídios e desativado antigas unidades como a Penitenciária de Carandiru e os “cadeiões” da Polícia Civil.

Contudo, persiste a tese, espelhada na realidade brasileira, de que as prisões não recuperam e muito menos preparam os apenados para o regresso à sociedade. Ao contrário, os tornam mais violentos e perigosos em função do ambiente pernicioso que atribui às unidades prisionais o estigma de “universidades do crime”.

Os problemas característicos dos sistemas penitenciários, em todos os países, são notórios, tendo sido registrados em obras literárias e filmes que ressaltaram o ambiente desumano, a tensão social imanente, as fugas espetaculares e a dificuldade do Estado em manter e controlar os presos bem como de justificar certas práticas de violência e desrespeito dos direitos humanos.

As experiências de terceirização para a exploração de mão de obra barata por empresas é uma prática comum no mundo e está sendo experimentada no Brasil. Entretanto, estudos e observações apontam que tais experiências em nada contribuem para a ressocialização do preso e muito pouco para baixar os custos operacionais dos presídios.

Transformação do cárcere

O programa Cidadania no Cárcere acredita na efetividade da ressocialização dos presos por meio da transformação da realidade carcerária embasada na integração das ações do Estado, da sociedade, da iniciativa privada e fundamentalmente dos familiares do preso.

O primeiro objetivo do programa consiste em oferecer um meio alternativo para o cumprimento de pena em estrutura física, administrativa e social diferenciada que assegure maior probabilidade de recuperação. A busca da humanização no cumprimento da pena vem do reconhecimento de que não é possível conseguir a regeneração do homem encarcerado sem o atendimento mínimo de seus direitos naturais.

Prover estes direitos significa reproduzir na unidade prisional ambiente harmônico que favoreça a reinserção dos apenados dando-lhes condições de manterem ambiente limpo e agradável do ponto de vista da higiene, livre das tensões excessivas do encarceramento e sobretudo produtivo para que possam aprimorar seus conhecimentos, habilidades e adquirir condições de competição no mercado de trabalho para a volta à liberdade.

Para disponibilizar este ambiente é imprescindível conscientizar a sociedade sobre a necessidade de uma execução penal eficaz, no sentido de assegurar que não haverá fugas e que o preso cumprirá a pena.

O segundo objetivo é o de aumentar o número de vagas do sistema prisional num modelo administrativo que assegure maior eficiência do gasto público.

As unidades do programa

Para a ampliação do programa, o Estado constrói Centros de Ressocialização (CRs) e reforma antigas penitenciárias e presídios. Os CR custam em média R\$ 3.700.000,00, abrigam 210 pessoas, podendo chegar a 250, e apresentam desenho arquitetônico e layout funcional especialmente planejado para as exigências do programa, ou seja um edifício amplo e arejado, que além dos quartos (celas) que respeitam o espaço mínimo por reeducando, possui grandes salas destinadas ao recebimento de linhas de produção, corredores largos e espaço para as atividades de ressocialização (sala de aula, sala de visitas, área com palco para eventos artísticos e área de esporte). A reforma de prédios antigos visa dotá-los com as características e funcionalidades dos CRs.

A ressocialização pelo trabalho

Em 2003, a percentagem dos reeducandos que trabalhavam foi de 63%, em 2004 atingiu 81% e em 2005 se encontra em 83%. O aumento na percentagem deve-

se, ao crescimento do número de empresas privadas que se tornam parceiras das entidades, ao aumento da demanda de trabalho por estas empresas e à melhora nas condições de saúde e de treinamento de alguns reeducandos que então passam também a trabalhar. Os principais indutores da oferta de trabalho por parte dos reeducandos é, obviamente, a remuneração, mas também a possibilidade legal de remissão penal, ou seja, a cada três dias trabalhados reduz-se um dia na pena.

As entidades buscam parcerias com empresas locais que estão dispostas a colocar uma pequena linha de montagem, oficina ou manufatura dentro da unidade nas salas destinadas a esta finalidade. Cada unidade pode abrigar várias empresas parceiras e muitas delas se beneficiam também do marketing social advindo da parceria no programa.

O trabalho dos reeducandos é um direito constitucional (art. 6º) e também é regulamentado pela Lei de Execução Penal (LEP). Contudo não segue as regras da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), por exemplo: as empresas recolhem apenas 11% de INSS e tem o benefício de não recolherem FGTS e PIS, bem como não pagam férias nem 13º salário. O pagamento aos reeducandos é feito com base na produção mensal ou pelo cumprimento de metas. A remuneração é diferenciada entre as empresas, dependendo do tipo de atividade, mas os membros de uma mesma equipe (empresa) recebem valores iguais. Em geral, os valores são próximos do salário mínimo vigente.

Da remuneração mensal dos reeducandos há uma dedução de 10% para a MOI (Mão-de-Obra Indireta), repasse aos que trabalham na manutenção e limpeza da unidade. As entidades podem reter até outros 15% para custear atividades revertidas aos próprios reeducandos.

Os ganhos mensais dos reeducandos, depois de descontados pequenos gastos na cantina ou mercadinho interno, são mantidos em contas individuais para repasse a família ou para a futura liberdade. Alguns, quando não estão trabalhando, confeccionam e vendem artesanato.

Fontes de recursos, redução de custos e transparência

A implantação de um novo convênio pelo Estado passa pelas fases de negociação da área física (reforma ou construção), definição dos recursos financeiros, preparação de profissionais da área pública para serem alocados na unidade, preparação do instrumento de convênio apropriado para atender à realidade local e finalmente a implantação. Posteriormente segue-se à execução orçamentária e ao acompanhamento das prestações de contas.

Em 2003, o custo médio por preso/ano das unidades administradas diretamente pelo estado foi de R\$ 671,70 e o das unidades pertencentes ao programa foi de R\$ 469,30, representando uma economia de 30,13%. Em 2004 os

valores foram respectivamente R\$ 740,72 e R\$ 582,15, novamente uma redução de 21,41% relativamente a forma tradicional de administração direta pelo Estado.

Gestão do programa e envolvimento da comunidade

Os recursos do Estado recebidos pelas entidades são destinados ao custeio de serviços de profissionais especializados nas áreas médica, dentária, jurídica, de assistência social, psicológica, pedagógica e nutricional. Os profissionais são contratados diretamente pelas entidades sem intermediação do Estado. As entidades coordenam os trabalhos e fazem a avaliação dos resultados, realizando mudanças quando necessário. Cada área de assistência possui sala individual devidamente dotada de móveis e equipamentos necessários à função. Há casos também de serviço assistencial voluntário.

As entidades usam também parte dos recursos para a aquisição de bens, alimentos, produtos de limpeza e higiene, despesas com água, luz, telefone e gás e com pequenas manutenções nas instalações do prédio.

O modelo descentralizado de gestão permite flexibilidade e agilidade nas compras e contratações. Parte dos alimentos vem de doações ou, no caso de hortaliças produzidas nas próprias unidades, algumas conseguem excedentes que são comercializados. As entidades contam também com doações das respectivas comunidades.

Crítérios, beneficiados e resultados

Para fazer parte do programa, os presos devem, preferencialmente, atender a dois critérios principais. O primeiro é o de vínculo familiar e/ou vínculo social por ter residido por longo tempo no município que possui a unidade do programa. O segundo critério, independentemente do tipo de crime que tenha cometido, é o da periculosidade do preso, avaliada segundo o perfil psicossocial que o mesmo apresenta atualmente.

Há casos em que os presos não apresentam o vínculo social, mas são aceitos por apresentarem bom comportamento, ou presos que cometeram crimes menores, mas que estão sujeitos permanecerem com outros presos de alta periculosidade, evitando assim que sofram processo de contaminação pelo ambiente violento e degradante. O programa seleciona com base no potencial de reabilitação. O processo de triagem compreende entrevistas com os presos, sendo excluídos os com carreira criminosa e todos os que são sabidamente violentos e instáveis. A política de inclusão é da própria unidade, sendo determinada por avaliações e decisões conjuntas entre os funcionários do Estado e a gerência da entidade.

A primeira beneficiada do programa é a própria população prisional instalada nas unidades que contam com o sistema de co-gestão com a entidade local. No ano de 2004 o programa envolveu a 3.517 reeducandos. Em 2005, o programa atendia a 7.133, o que mostra sua expansão, representando 5,19% do total de presos no Estado (137.282), sendo 5.834 homens e 1.299 mulheres.

A segunda esfera de beneficiados é a dos parentes (esposas, maridos, filhos, etc) dos reeducandos que recebem atenção especial do corpo técnico funcional das entidades conveniadas encarregadas da área social. Estes profissionais, além de cuidarem do convívio interno dos reeducandos, atuam também externamente no preparo da família para o retorno do reeducando. A terceira esfera a ser beneficiada é a sociedade local que, com maior segurança, não terá o retorno de um indivíduo incompatibilizado com as regras do convívio social.

Os resultados obtidos até 2005 apontam a satisfação dos presos e familiares envolvidos no programa. No ano de 2003 houve apenas 42 fugas e 7 abandonos numa população que era de 3.032 presos no programa. Avaliações feitas pelas entidades sobre reincidência apontam para uma taxa mínima de 2% e máxima de 8%, muito menor do que a reincidência no sistema prisional tradicional que é de 59%. No programa nunca houve rebeliões ou quaisquer movimentos violentos, não há guardas armados na área externa, o nível de segurança é baixo e mesmo assim o número de fugas é pequeno em relação ao resto do sistema prisional. Um reeducando relatou que eles estão presos pela consciência e não pelas paredes e grades.

A presença da equipe da entidade na prisão é também uma garantia contra qualquer desvio de conduta por funcionários da prisão, pois muitos vieram do antigo sistema e precisam de certo tempo para também se reeducarem no novo sistema. O número de funcionários é baixo, os próprios prisioneiros operam as portas internas e fazem a maior parte dos serviços de manutenção, mesmo os externos, sendo que as horas destinadas a esses serviços contam como horas trabalhadas.

Disciplina e ambiente interno

A infra-estrutura física das unidades, especialmente os CRs, é bem superior às demais prisões. As celas são construídas para abrigarem 12 reeducandos em sistema de beliches de alvenaria dispostos em paredes opostas, não possuem grades, mas portas, o que assegura a privacidade do grupo. Cada reeducando possui sua cama e armário. Os banheiros são de uso comum, construídos em alto padrão, com chuveiros quentes e frios, os assentos têm boxe e porta privativa. Há uma cela especial, destinada a reeducandos enfermos ou aos portadores de deficiência física, que possui banheiro interno e corrimãos.

As unidades operam com um regime de não tolerância à violência, seja entre os reeducandos seja entre o corpo de funcionários e os reeducandos. As violações são investigadas, os agressores são punidos ou mesmo transferidos, o que significa a volta do indivíduo a alguma unidade do sistema tradicional, o que nenhum deles deseja. Num primeiro momento, como parte do processo de reabilitação, os reeducandos são encorajados a resolverem suas diferenças e a fiscalizarem o comportamento desajustado.

A calma, a disciplina e a boa atmosfera são características tanto dos quartos (celas) como das oficinas e linhas de produção. Há clara preocupação da administração, das entidades e dos próprios reeducandos em evitar qualquer prática ou situação ilegal. Os reeducandos e igualmente a equipe de funcionários são chamados pelo primeiro nome e o uso de apelidos não é permitido. Os direitos e a segurança dos reeducandos homossexuais ou dos que tenham cometido crimes sexuais são explicitamente protegidos. Os prisioneiros que vêm das prisões provisórias policiais são submetidos a exame médico na chegada e têm a oportunidade de fazer reclamação formal de mau trato anterior.

As unidades estão quase totalmente livres das drogas, os próprios reeducandos fiscalizam os colegas, pois não querem perder a confiança da administração, nem os benefícios já adquiridos. Essa característica permite melhor atacar o problema do vício e remover potenciais fontes de tensão. Os reeducandos em período de abstinência têm acompanhamento médico especial e tratamento por outras substâncias (calmantes) durante a fase mais crítica.

Parentes e amigos podem visitá-los duas vezes por semana, e há visitas íntimas nos finais de semana. A parte em dinheiro ganha na unidade vai para a assistência à família, enquanto a equipe de trabalho social das entidades faz o que for possível para dar suporte aos familiares, particularmente àqueles com baixa renda, no período em que seus parentes estão presos.

Considerações Finais

Membros da família são muito otimistas quanto ao programa: “isto é mais parecido com uma escola do que uma prisão. Aqui meu filho está adquirindo a educação que eu não pude dar a ele”. Como as famílias vivem na localidade, elas também mudam as atitudes da comunidade local, a qual rapidamente supera quaisquer dúvidas ou juízos equivocados que tenha sobre a unidade do programa. Sabendo que os criminosos serão colocados em liberdade em suas comunidades, a população local tem mais incentivo para colaborar. A comunidade local também auxilia materialmente, já que as entidades compram mercadorias e serviços localmente.

O programa demonstra a possibilidade do Estado prover condições dignas para o cumprimento das penas e a capacidade das entidades de assegurarem os fatores fundamentais para a ressocialização. Chama a atenção o potencial de replicação da experiência. ■

JOVENS SE QUALIFICAM
CUIDANDO DO
PATRIMÔNIO HISTÓRICO
DO RECIFE

**Projeto Oficina Escola
para Restauração de
Bens Imóveis Históricos
do Recife**

Recife - PE

Projeto Oficina Escola para Restauração de Bens Imóveis Históricos do Recife

Antônio Sérgio Araújo Fernandes⁷
e Fernando Burgos Pimentel dos Santos⁸

Introdução

Desde a criação do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) na década de 30, com Gustavo Capanema, a atividade do restauro de patrimônio sempre foi percebida como uma área altamente técnica, composta por arquitetos e artistas plásticos que interagem dentro de um campo muito restrito profissionalmente, repleto de expertise por parte de seus membros. Do ponto de vista econômico, o restauro e a conservação do patrimônio sempre estiveram ligados à exploração turística. Por muito tempo nunca se deu importância, ou nunca se percebeu que o restauro de patrimônio poderia se constituir em uma atividade geradora de renda e capaz de incluir pessoas pobres no mercado de trabalho.

Um dos recursos humanos importantes no trabalho de restauro de patrimônio é a figura do mestre restaurador. Ainda que existam muitos arquitetos que trabalhem com restauro e patrimônio, a oferta de mestres e de restauradores é muito restrita. Daí a preocupação em formar restauradores, pois cada vez mais os sítios históricos no país vão necessitar destes.

O projeto oficina escola para restauração de bens imóveis históricos do Recife visa preencher esta lacuna na formação de restauradores e ao mesmo tempo se constituir como um programa de inclusão social capaz de gerar emprego e renda para a população jovem e pobre da cidade. É uma iniciativa repleta de pontos positivos que visa qualificar profissionalmente jovens sem escolaridade média, com o intuito de torná-los novos restauradores e também cidadãos dotados de auto-estima e capazes de seguir uma carreira profissional.

⁷Professor do Departamento de Antropologia, Política e Filosofia e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Estadual Paulista (UNESP)/Campus Araraquara.

⁸Bacharel em Administração Pública e mestrando em Administração Pública e Governo pela FGV - EAESP.

Todo o processo de gestão e funcionamento do projeto, assim como seus aspectos que estimulam a cidadania e a inserção social dos jovens que participam dele, serão apresentados no texto a seguir.

Descrição do Projeto

O Projeto Oficina Escola para Restauração de Bens Imóveis Históricos do Recife começou a ser idealizado em 2001, por meio da Diretoria de Promoção do Trabalho e Renda da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico. Essa idéia foi baseada na experiência da Oficina Escola de Revitalização do Patrimônio Cultural de João Pessoa (PB).

O principal objetivo da Oficina Escola é promover oportunidades de geração de trabalho e renda, possibilitando aos jovens entre 18 e 24 anos atuarem na construção civil, como restauradores de bens imóveis históricos. O projeto visa atender aos jovens de comunidades pobres na região central do Recife (Região Política Administrativa 1 – RPA1), mais especificamente, Coelhos, Joana Bezerra e Santo Amaro.

O projeto Oficina Escola de Restauo está inserido no Plano Territorial de Qualificação – PlanTeQ/Recife em um plano mais amplo, desenvolvido pela Prefeitura do Recife em convênio com o Ministério do Trabalho e Emprego. Para a execução do projeto, foi escolhido o Centro de Trabalho e Cultura – CTC. Essa entidade atua há 39 anos com educação técnica e treinamento profissional e é amplamente reconhecida pela qualidade dos seus cursos.

Fundado em 1966 por um grupo de egressos do Movimento de Educação de Base da Igreja Católica, o CTC teve sempre como objetivo ser não somente uma escola de formação profissional, mas também realizar um trabalho de conscientização contra a ditadura. A entidade sempre teve o apoio da Igreja Católica, inclusive de Dom Hélder Câmara, e funciona em um prédio a ela pertencente (por meio de um contrato de comodato), situado no bairro da Boa Vista, próximo à comunidade dos Coelhos. Trata-se de uma Organização Não-Governamental com reconhecimento de utilidade pública municipal e estadual.

Os cursos do CTC desde sua origem são predominantemente voltados para a formação de mão-de-obra para as indústrias, tais como manutenção elétrica e eletrônica e refrigeração, entre outros. Anualmente, aproximadamente 1.500 candidatos disputam as quase 250 vagas disponíveis em todos os cursos oferecidos pela Instituição. Além desses cursos, atualmente, o CTC é a Entidade-Âncora na Região Metropolitana do Recife do Programa Primeiro Emprego do Governo Federal.

A metodologia de ensino do CTC é bem diferente das normalmente utilizadas em Escolas Profissionalizantes. Além das competências técnicas, a dimensão humana do aprendizado é valorizada e a obtenção de conhecimento é um processo socializado, sendo que a maior parte das aulas é conduzida pelos próprios alunos. O quadro-negro é uma espécie de caderno coletivo, a ser preenchido por todos. Segundo os coordenadores esses diferenciais fazem com que o aluno “aprenda” e não somente “aprenda” os conceitos. Esta dimensão aparentemente subjetiva é muito considerada pelos empregadores ao decidirem por contratar um aluno formado na Instituição. Há um princípio fundamental em todas as aulas que é o respeito às perguntas mais simples. Para que isso realmente ocorra, há um compromisso mútuo entre cada um dos alunos da classe. Aliás, esse compromisso é estendido a todas as decisões da classe, uma vez que a idéia de “poder compartilhado” está amplamente difundida dentro do CTC e começa a funcionar desde o primeiro dia de aula. Com isso, os alunos são os responsáveis por decidir sobre aspectos pedagógicos (como aulas, provas e correções) e aspectos financeiros (cada classe tem uma “caixinha financeira” em que a quantia depositada pelos alunos no primeiro dia de aula serve para custear a comida, os remédios e o material de limpeza para todos). Uma vez por semana acontece o “Educação para a Cidadania”, onde outros assuntos, diferentes daqueles abordados durante o curso, são debatidos pelos alunos. É um evento aberto a toda a comunidade.

No curso de Restauro as 100 vagas são ocupadas por jovens egressos do programa Agente Jovem e do Programa Educação de Jovens e Adultos – EJA. O processo de seleção começa com um evento de apresentação e explicação aos interessados, dos ofícios que serão desenvolvidos durante a oficina. Após isso, há uma prova de conhecimentos básicos de português e matemática. O curso está dividido em 3 módulos. No primeiro módulo, constituído por 100 alunos, o objetivo é iniciá-los no conhecimento de patrimônio histórico (e a importância de sua preservação) e também instruí-los nos instrumentos de trabalho para um primeiro manuseio. No segundo módulo, são selecionados 85 educandos e as duas principais metas são desenvolver habilidades para realizar os desenhos de observação e capacitar para elaboração do plano e de planilhas de serviços. No terceiro módulo, ficam apenas 70 educandos e têm início as atividades práticas. Os alunos são levados à Rua Velha, onde iniciam o desenvolvimento das obras planejadas, colocando em prática os conceitos adquiridos nos dois módulos anteriores. Todas as atividades dos alunos são registradas em um Diário de Obra.

A carga horária total no ano de 2005 foi de 880 horas-aula. Os alunos podem escolher aprofundar-se em uma das cinco áreas disponíveis: alvenaria/estruque, pintura, marcenaria/carpintaria, serralheria/forja e cantaria.

A primeira turma foi organizada em 2004 e formou 68 educandos. Após alguns ajustes necessários, a segunda turma teve início em 2005, com 100 alunos.

A dificuldade inicial da Escola de Restauro foi a de transmitir aos alunos a noção de Patrimônio Histórico. A partir de objetos pessoais e da própria casa dos alunos, é que essa dificuldade foi sendo ultrapassada. Além disso, havia muita confusão entre os conceitos de “velho” e “antigo”. Os alunos consideravam que só os hospitais eram “antigos”. Hoje, eles conseguem incluir toda a história da cidade. De acordo com o Coordenador do Curso, Jorge Tinoco, o curso de restauro cria uma relação de pertencimento com a comunidade e, principalmente, com a cidade. Essa sensação foi iniciada com a construção da árvore genealógica de cada um dos alunos. As noções de patrimônio e de pertencimento citadas foram unidas, quando os alunos da primeira turma fizeram o desenho de todas as 88 casas da Rua Velha.

Há que se destacar aqui que na etapa da obra os próprios alunos produziram as tintas que foram utilizadas nos restauros. Isso faz com que não haja dependência econômica das grandes empresas produtoras de tintas. Trata-se de um procedimento bastante específico, uma vez que requer muito controle dos pigmentos utilizados, para que a tonalidade conseguida uma vez, possa ser alcançada em outras ocasiões.

Parcerias Realizadas

A coordenação geral do projeto é de responsabilidade da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico da Prefeitura do Recife. Para a turma de 2005, o custo total previsto foi de R\$ 366.700,00. A maior parte dos recursos viria do Ministério do Trabalho e Emprego, mas em razão do contingenciamento do orçamento por parte do Governo Federal, o Ministério estava impossibilitado de disponibilizar os recursos em sua totalidade como estava acertado na proposta inicial. Conseguiu-se então da Fundação Banco do Brasil o aporte de recursos necessários para realização da Oficina.

A Oficina Escola de Restauro também recebe o apoio de diversas entidades e empresas, tais como: (ADEMI-PE) Associação das Empresas do Mercado Imobiliário de Pernambuco, Colméia Arquitetura e Engenharia, Queiroz Galvão, Imobiliária Rocha Engenharia e CIVITATE.

Uma outra parceira muito importante está sendo estabelecida com a Secretaria Municipal de Educação. A proposta é que a Escola de Restauro passe a fazer parte do Programa ProJovem do Governo Federal, que integra os Ministérios da Educação, do Trabalho e Emprego e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Por intermédio dessa integração, em doze meses, além da qualificação profissional, os jovens receberiam o certificado de

conclusão do Ensino Fundamental e uma bolsa de R\$ 100,00 por mês. Isso permitiria aos formandos a chance de continuar estudando, ingressar em alguma Escola Técnica e, quem sabe posteriormente, em uma Universidade.

Impactos sobre a cidadania

Como um programa cujo objetivo principal é a geração de trabalho e renda, a Oficina Escola de Restauo conseguiu resultados importantes. De acordo com os responsáveis pelo projeto, 34 educandos foram inseridos no mercado de trabalho, por meio de obras em imóveis históricos.

Por isso, o curso tem representado uma oportunidade única para os alunos. Um bom exemplo é o da aluna Daniela, de 22 anos, quatro filhos e que, com o marido desempregado, tem como única renda da casa do programa Bolsa-Família do Governo Federal, que proporciona R\$ 95,00 mensais. Como o aluguel mensal de sua residência nos Coelhos custa R\$ 60,00, sobra muito pouco dinheiro para o restante das despesas. Para aliviar um pouco a situação, sua mãe cuida de dois de seus filhos. Para ela, só o pagamento da bolsa (na última etapa do curso) já representaria um grande incremento na renda familiar. Sua irmã foi da primeira turma do curso e está atualmente, trabalhando no restauro do prédio dos Correios, ganhando R\$ 400,00 mensais.

A metodologia de “poder compartilhado” utilizada pelo CTC, aumentou consideravelmente a capacidade de reivindicação dos jovens, não somente dos representantes do poder público e da coordenação da entidade, mas também dos colegas. Um exemplo disso, é que o percentual de faltas permitido ficou determinado em 10% porque, como grande parte das tarefas são realizadas coletivamente, quando há o atraso ou a ausência de um colega, o trabalho de todos fica prejudicado. É importante ressaltar isso, pois o que muitos apontavam como uma grande dificuldade desse projeto era que os jovens, oriundos de comunidades tidas como rivais, poderiam ocasionar problemas. Entretanto, isso não aconteceu e hoje os jovens de diversas comunidades estão integrados.

O resgate da auto-estima da cidade também pode ser sentido, uma vez que, até agora, nenhuma das 24 fachadas dos imóveis restaurados sofreu qualquer tipo de pichação. E, de acordo com a Coordenação do Curso, os outros moradores da Rua Velha estão com bastante expectativa em relação ao início do novo período de trabalhos práticos, demonstrando que houve aumento na consciência sobre a importância da preservação dos bens culturais.

É fundamental ressaltar também a questão de gênero. Apesar da construção civil ser um ambiente tipicamente masculino, a Oficina está conseguindo alterar esse perfil. Na primeira turma, 37% dos educandos eram mulheres. Na turma de 2005, esse percentual subiu para 56%.

Limites e dificuldades

A precariedade das relações de trabalho é um dos empecilhos para os jovens. Um exemplo disso é que o salário pago na obra de restauração do Prédio dos Correios não inclui nenhum outro benefício e nem registro na Carteira de Trabalho. Essa informalidade gera uma insegurança nos jovens e pode levá-los a abandonar essas oportunidades, caso surjam propostas de emprego em outros setores, fazendo com que todo o investimento realizado e o conhecimento adquirido sejam perdidos.

Um outro ponto é que grande parte dos bens imóveis históricos encontra-se no Bairro do Recife. Nessa região, há a Comunidade do Pilar, que é muito pobre. Na primeira turma havia alguns alunos dessa comunidade. Entretanto, nessa turma atual, não há mais nenhum. A coordenação do Projeto poderia fazer um trabalho específico para tentar atrair esses alunos, como parte do Plano de Requalificação e Inclusão Social da Comunidade do Pilar, que está sendo desenvolvido pela Prefeitura do Recife.

Possibilidades

Cursos de qualificação profissional, em geral, não podem ser considerados como inovadores. Nos últimos anos, inúmeras entidades públicas, privadas ou da sociedade civil organizada estão desenvolvendo diversas modalidades, principalmente em regiões pobres das grandes cidades. O principal problema a ser solucionado diz respeito à absorção pelo mercado de trabalho de todo o contingente treinado por esses cursos.

Muitas cidades brasileiras estão passando por processos de recuperação de centros históricos. Entretanto, a maioria delas não tem conseguido efetivamente integrar a comunidade que vive nessas regiões às novas atividades que estão surgindo nesses centros recuperados. E, por isso, essa experiência pode tornar-se referência, servindo como exemplo, podendo ser replicada por outros governos municipais.

Recife é uma cidade cuja quantidade de imóveis históricos é muito grande. E isso pode garantir aos alunos uma oferta de oportunidades de trabalho por um bom período de tempo.

Um outro movimento está sendo tentado com o empresariado parceiro do projeto: os empresários da construção civil receberam um disquete com o nome e os contatos de todos os alunos concluintes da primeira turma. Trata-se de mão-de-obra qualificada e com custo relativamente baixo.

É importante registrar também como outra estratégia de inserção o fato de que na turma de formados em 2004, 24 jovens participaram de cursos sobre associativismo e cooperativismo promovidos pela Prefeitura. Utilizar os

princípios da economia solidária pode ser uma excelente alternativa em que estariam atuando conjuntamente jovens marceneiros, pintores, escultores e serralheiros.

Considerações Finais

O Projeto Oficina Escola para Restauração de Bens Imóveis Históricos do Recife visa combinar um programa de restauro de patrimônio histórico, com um programa de geração de emprego e renda para uma população jovem e pobre moradora da periferia da cidade. Esta prática já vem sendo desenvolvida em algumas cidades do país e Recife se insere neste rol de experiências importantes nesta área.

É importante ressaltar que a recuperação de sítios históricos ou de bens imóveis históricos no Brasil é um tipo de política que se acentuou sobremaneira a partir da década de oitenta como mecanismo capaz de incentivar o turismo de lazer em cidades como Salvador e Recife, que possuíam patrimônio colonial. As recuperações do Centro Histórico Pelourinho e do Bairro do Recife, guardadas suas diferenças tipológicas de intervenção, possuíam a mesma estratégia de gestão: transformar áreas históricas localizadas no centro degradado da cidade em uma espécie de shopping de lazer ao ar livre. Assim sendo, a questão central neste tipo de intervenção era a capacidade de atrair investimentos comerciais na área a fim de gerar atrativos para os turistas que ali visitassem. Este tipo de ação, ainda que importante, mostrou ao longo do tempo limitações do ponto de vista econômico, uma vez que o turismo de lazer no Brasil é muito incipiente, tanto do ponto de vista doméstico quanto internacional.

Ações como a observada aqui no caso de Recife, mostram uma compreensão por parte do poder público da recuperação do patrimônio histórico para além de uma visão possivelmente limitada desta questão, que apenas contemplasse o objetivo turístico. A cidadania é incorporada neste caso, uma vez que pessoas possivelmente excluídas do consumo turístico cultural destas áreas da cidade passam a trabalhar nelas, o que faz com que se sintam também integrantes daquela comunidade. Ou seja, os participantes do Projeto Oficina Escola para Restauração de Bens Imóveis Históricos do Recife, são reconhecidos como importantes para a cidade, o que lhes resgata a auto-estima, e vice-versa: a cidade passa a reconhecê-los como cidadãos.

O projeto em si, tanto do ponto de vista econômico quanto do ponto de vista gerencial, mostra um trabalho de qualidade técnica e que avança sem sobressaltos, buscando melhorar nos pontos em que demonstra limitação.

Evidentemente que ações como esta, ainda que inovadoras e estimuladoras de cidadania, estão submetidas a processos de descontinuidade política — mas esta é uma variável que não pode ser controlada pelos gestores do projeto, é algo relacionado ao comportamento político no Brasil. ■

FLORICULTURA
SE DESENVOLVE
PRESERVANDO O MEIO
AMBIENTE E GERANDO
INCLUSÃO SOCIAL

Ceará: Terra das Flores

Estado do Ceará

Ceará:Terra das Flores

Luis Fujiwara⁹

Introdução

Ao longo de sua história o Ceará tem sido espoliado por elites locais “coronelistas” num arranjo social anterior à própria República Velha. Não surpreende, portanto, o fato de que o Ceará apresente atualmente baixos índices de desenvolvimento social e econômico.

Entretanto, um olhar mais acurado sobre os dados dos dois últimos levantamentos censitários revela que, entre 1991 e 2000, houve um surto de desenvolvimento no Ceará. Em 1991 o Ceará era o 23º colocado no ranking do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dos Estados brasileiros. Já em 2000 o Ceará passou a ocupar o 19º lugar no ranking de desenvolvimento dos Estados brasileiros¹⁰. Além disso, dentre todos os Estados brasileiros o Ceará apresentou o maior incremento no IDH (18,04%) entre 1991 e 2000.

Concomitantemente à melhoria nos indicadores de desenvolvimento houve no Ceará uma tendência de queda da população rural. A população total cearense cresceu no período de 1991 a 2000 cerca de 17%, enquanto que a população rural decaiu 4%, mostrando claramente a existência de um movimento migratório para núcleos urbanos.

Apesar da diminuição da população rural, em 54,5% municípios cearenses mais da metade da população ainda vive na zona rural. O setor agrícola¹¹ é, portanto, de grande importância para o desenvolvimento econômico e social deste Estado de 7,4 milhões de habitantes, encravado no Nordeste brasileiro logo abaixo da linha do Equador.

⁹Mestre em Administração Pública e Governo pela FGV - EAESP, e aluno do programa de PhD na Lyndon B. Johnson School of Public Affairs da Universidade do Texas em Austin.

¹⁰O IDH do Ceará foi de 0,597 em 1991 para 0,699 em 2000. Atualmente, o Ceará é o segundo estado mais desenvolvido da Região Nordeste, sendo superado somente por Pernambuco por uma pequena margem.

¹¹É também importante notar que grande parte do território cearense se encontra no semi-árido nordestino, por isso o setor agropecuário cearense é muito vulnerável às oscilações climáticas.

No final da década de 90 o Ceará começou a implementação do Programa de Desenvolvimento do Agronegócio da Floricultura do Ceará, o qual é objeto de estudo deste relatório.

Desafios na Articulação da Cadeia Produtiva da Floricultura Cearense

A história do negócio da floricultura no Ceará remonta aos anos 20, quando foi feito o primeiro plantio produtivo de flores por um imigrante japonês. Porém, foi a partir do final da década de 90, com a gênese do Programa de Desenvolvimento do Agronegócio da Floricultura do Ceará, que este setor produtivo se organizou, passando a gerar emprego e renda ao mesmo tempo em que incrementava sua competitividade e aumentava sua participação nos mercados doméstico e internacional.

A gênese do Programa de Floricultura se inicia em 1999 quando, a partir de um estudo coordenado pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Ceará (SEBRAE-CE), se constatou que 78% das flores consumidas no Ceará provinham de São Paulo. Do ponto de vista técnico não havia restrições para o cultivo de plantas ornamentais e flores no estado. Pelo contrário, algumas poucas experiências implementadas no Maciço de Baturité em meados da década de 60 e um projeto piloto desenvolvido em 1994 pela iniciativa privada mostraram que a produção de flores no Ceará poderia vir a ser altamente competitiva.

O envolvimento de grandes e médios produtores, e não somente pequenos, seria uma condição *sine qua non* para que o adensamento desta cadeia produtiva produzisse impactos positivos na economia cearense bem como na redução da pobreza local.

Este enfoque mais abrangente favoreceria o desenvolvimento de novas tecnologias de cultivo e manipulação na fase pós-colheita, assim como estimularia a geração de uma cultura de negócios nos floricultores cearenses. Por outro lado, tal enfoque se constituía como um complexo desafio, o qual envolvia a organização de produtores e interessados em rede, e a promoção de economias de escala, a qual promoveria a redução dos custos de produção. Para o adensamento da cadeia produtiva eram também necessários investimentos em infra-estrutura e acesso à mão-de-obra de qualidade.

Somente dessa forma os floricultores do Ceará teriam acesso a mercados importadores da Europa e dos Estados Unidos. Havia também a preocupação de como promover a integração setorial entre grandes empresas produtoras de flores e pequenos agricultores em uma mesma cadeia produtiva, já que os interesses de cada grupo eram diferenciados.

O Programa de Desenvolvimento do Agronegócio da Floricultura do Ceará surgiu com uma série de objetivos que espelhavam a multiplicidade de interesses e

grupos atuantes no setor de floricultura. O Programa objetiva, ao mesmo tempo, gerar renda e empregos para mulheres e homens do campo; ampliar a área de plantio de flores e plantas ornamentais; incrementar as exportações; e gerar divisas para empresas e governos locais do Ceará.

Articulação de Redes: o Trabalho da Gerência de Flores da Secretaria de Agricultura e Pecuária do Estado do Ceará (SEAGRI)

Em todas as atividades da Gerência de Flores do governo do Estado do Ceará há uma preocupação com o estabelecimento de parcerias. Por meio de parcerias a Gerência de Flores da SEAGRI articula o escoamento de demandas específicas dos produtores para agentes financiadores, instituições de pesquisa, centros de capacitação e entidades públicas da administração direta (local e federal) que trabalham com o mercado exportador.

Tal movimento também ocorre em sentido contrário: em muitos casos os produtores são solicitados para testar novas técnicas de plantio e gerenciamento e também para auxiliar no desenvolvimento de novos produtos. Há claramente uma preocupação em promover a difusão de inovações tecnológicas entre os produtores. Isso se dá pelo intercâmbio de experiências relacionadas ao uso de diferentes espécies de plantas e insumos orgânicos, por exemplo.

Dentre as catorze parcerias institucionais intermitentes estabelecidas pelo Programa de Desenvolvimento do Agronegócio da Floricultura do Ceará destacam-se dois grupos de atuação distinta. Metade dos parceiros atua na área da produção das flores, principalmente em atividades de pesquisa e capacitação técnica e gerencial. A outra metade dos parceiros trabalha a parte da cadeia produtiva voltada para o incremento da comercialização e exportação de flores.

A agência Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)¹², a Universidade Federal do Ceará (UFC) e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA Agroindústria Tropical) são instituições ligadas ao desenvolvimento de atividades de pesquisa e difusão tecnológica com os floricultores e técnicos do governo cearense.

O Projeto Centro Agroflores de Inovação Tecnológica da FINEP, coordenado pelo Instituto Centro de Ensino Tecnológico (CENTEC), oferece cursos, palestras e eventos técnicos para os floricultores do Ceará, tanto na questão produtiva, como também na gerencial. O CNPq por sua vez viabiliza o funcionamento de Unidades de Inovação Tecnológica, o que ocorre por

¹²A FINEP e o CNPq são órgãos do Ministério da Ciência e Tecnologia.

intermédio de seu Projeto de Desenvolvimento Tecnológico da Floricultura para Exportação do Estado do Ceará. O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento é outra instituição que atua na área de capacitação provendo apoio técnico aos agricultores.

Na coordenação das atividades de capacitação está o Instituto Agropólos, criado em 2002 como uma organização social cujo objetivo é promover o desenvolvimento sustentável do Ceará. O gerente regional de cada Agropólo objetiva articular na região, a rede de parceiros e produtores identificados pela SEAGRI como atuantes na cadeia produtiva das flores.

A outra metade das instituições parceiras trabalha com vistas ao mercado exportador. Por meio do Programa Flora Brasillis Ceará, a Agência de Promoção de Exportações e Investimentos (APEX) promove a participação de floricultores e técnicos do governo do Ceará em feiras internacionais. A APEX também desenvolve atividades específicas como prospectar novos mercados e desenvolver estratégias de marketing para os produtos cearenses.

A Superintendência Federal de Agricultura do Ceará (SFACE) é responsável pela parte burocrática das exportações fornecendo suporte necessário para a emissão de documentos fitossanitários. A exportação e comercialização das flores é também apoiada pelo SEBRAE-CE, pelo Instituto Brasileiro de Floricultura (IBRAFLO) e pela INFRAERO. No caso da INFRAERO vale lembrar que o aeroporto de Fortaleza é o primeiro do país a possuir um terminal refrigerado para a preservação de produtos perecíveis como flores e frutas. Tal terminal foi construído em 2004 com recursos do governo do Estado do Ceará, cabendo a INFRAERO a manutenção do mesmo.

À Fundação Núcleo de Tecnologia Industrial do Estado do Ceará (NUTEC), vinculada a Secretaria Estadual de Ciência e Tecnologia (SECITECE), cabe um papel especial. Por intermédio do Programa de Apoio Tecnológico à Exportação (PROGEX) os técnicos da NUTEC trabalham para solucionar quaisquer problemas oriundos da comercialização e exportação de flores e plantas ornamentais para o exterior.

Há também uma série de parcerias pontuais estabelecidas com municípios cearenses de regiões de serra, assim como com a Central de Abastecimento do Ceará (CEASA) que faz a comercialização de parte da produção.

De certa forma as parcerias de capacitação e desenvolvimento tecnológico priorizam o atendimento para o pequeno e médio agricultor, enquanto que as parcerias para promoção de exportações acabam por privilegiar o atendimento das demandas colocadas pela grande produção. Não seria exagero afirmar que há uma área de intersecção entre tais grupos e que ambos, pequenos ou grandes agricultores, se beneficiam das ações deste programa como um todo.

Sustentabilidade social, econômica e ambiental

O impacto social do Programa de Floricultura do Ceará é mais visível nas áreas de grande produção. Estima-se que a atividade de floricultura no Ceará gera cerca de 1.200 empregos diretos. Somente uma das unidades da Reijers Agrofloricultura¹³, por exemplo, gera 250 empregos diretos.

Além da carteira assinada, o trabalho na floricultura possui a vantagem de não ter a sazonalidade de outras atividades agrícolas da região, como o plantio de cana-de-açúcar. Há também o fato de que cerca de metade dos funcionários é composta por mulheres¹⁴, o que gerou uma cultura de emprego “feminino” no município de São Benedito, aliviando a pressão sobre o setor público e dando às mulheres maior controle sobre o orçamento doméstico e mais empoderamento, uma vez que não há mais a dependência financeira dos recursos do cônjuge.

A sustentabilidade econômica é ainda mais visível. Entre 1999 e 2004 houve um aumento da ordem de 742% na área plantada para o cultivo de flores, a qual foi de 19 hectares para 160 em apenas cinco anos. A exportação de produtos da floricultura também cresceu indo de R\$ 320 mil em 2001 para R\$ 5,5 milhões em 2004. A maioria dos produtos exportados vai para a Holanda (78%), líder mundial na comercialização de flores e centro distribuidor na Europa. Durante o ano de 2004 cerca de 18% da exportação de produtos perecíveis pelo aeroporto de Fortaleza se constituiu de produtos da floricultura. Até abril de 2005 o valor exportado por floricultores do Ceará já havia passado da marca de R\$ 2,2 milhões¹⁵. Estes dados mostram a força e a velocidade de desenvolvimento do negócio da floricultura no Ceará.

São duas as vantagens competitivas dos produtores cearenses. A primeira é de ordem climática: a abundância de sol e as temperaturas amenas das regiões de serra fornecem condições ideais de trabalho aos agricultores cearenses. A segunda vantagem é de ordem tecnológica. Por meio da montagem de estufas a grande produção consegue criar um microclima mais úmido, propício à floricultura. As estufas também auxiliam no controle fitossanitário, isolando as flores de moléstias transmitidas pelo vento, por exemplo.

A combinação das modernas tecnologias utilizadas no plantio das flores, com as condições climáticas favoráveis elevou a produtividade do plantio de rosas no Ceará para 180 botões por metro quadrado, os quais podem ser colhidos após o tempo recorde de 45 dias, produtividade esta maior do que a observada em países vizinhos com maior tradição no cultivo de flores como Equador e Colômbia.

¹³Trata-se da unidade instalada no município de São Benedito na Serra da Ibiapaba. Além dessa unidade a Reijers produz flores em Ubajara na mesma região do Ceará, em três municípios do interior de São Paulo, e em dois municípios do Sul de Minas Gerais.

¹⁴Somente na área de pós-colheita há 50 mulheres e 2 homens trabalhando.

¹⁵Projeta-se para o ano todo exportações de mais de R\$ 6 milhões.

O adensamento da cadeia produtiva das flores tem sido tão bem-sucedido que já estão se instalando em Fortaleza empresas fornecedoras de telas e estruturas metálicas específicas para a construção de estufas para a floricultura.

Do ponto de vista ambiental o Programa de Desenvolvimento do Agronegócio da Floricultura do Ceará também apresenta bons resultados. O plantio de flores por si só é menos predatório para o meio ambiente do que culturas tradicionais da região como a cana-de-açúcar. Além disso, há uma preocupação com o desenvolvimento de produtos orgânicos, com maior controle e qualidade. Tais flores viriam a ocupar um nicho de mercado específico, o de flores para hospitais, já que cada vez mais há restrições sanitárias nestes locais. Conforme notado, o intercâmbio de experiências entre os produtores facilita a disseminação do uso de pesticidas e fertilizantes orgânicos.

Nas grandes produções há também uma preocupação com o uso sustentável dos recursos hídricos. Todas as estufas da Reijers, por exemplo, possuem um sistema de captação de águas pluviais, cuja coleta acaba por representar cerca de 20% do consumo final da água utilizada para irrigação. Nas pequenas produções o meio ambiente é contemplado por meio do manejo agroflorestal, possibilitado pela boa convivência das flores com áreas de floresta, as quais fornecem o sombreamento necessário para o cultivo fora de estufa.

Entretanto, a grande vantagem ambiental do Programa de Floricultura está no desenvolvimento de novas espécies e manutenção da biodiversidade. O mercado de flores é dominado por grandes empresas que vendem suas matrizes de origem registrada. O custo médio para se ter acesso a uma patente para o cultivo de rosas da espécie *Passion*, por exemplo, é de R\$ 2,30 por planta, ou R\$ 150 mil por hectare. Há uma legislação internacional que controla o uso das matrizes registradas, o qual conta também com o suporte de uma equipe internacional de auditores. O uso de uma matriz adequada, por outro lado, pode significar o acesso a mercados importadores e conseqüentemente a recursos oriundos da exportação. É política do Estado somente apoiar produtores que respeitam os direitos de exploração de matrizes registradas.

O desenvolvimento de espécies registradas é um bom exemplo da interação entre pequenos e grandes produtores. Os pequenos produtores podem identificar novas espécies, isolá-las para acentuar as características e, com o apoio de grandes empresas, promover o registro de espécies nativas do Brasil, promovendo a biodiversidade.

Considerações Finais

O trabalho da SEAGRI, de maneira inovadora, se organiza de forma matricial e em rede. De um lado são elencadas todas as principais cadeias produtivas do

setor agropecuário, como por exemplo, a floricultura. De forma transversal, são trabalhadas áreas temáticas voltadas para questões como capacitação gerencial e desenvolvimento tecnológico.

Um primeiro problema citado por todos os floricultores decorre da dificuldade de manuseio e transporte da produção. Este é um gargalo comumente associado a este tipo de cultura, as flores são leves, mas ocupam um grande volume e sua logística é sempre complicada¹⁶, envolvendo altos custos. Da dificuldade de transporte decorre um outro problema oriundo do acesso a maiores mercados e a comercialização da produção, problema este agravado pelo fato de que o comércio de flores é sazonal, atingindo o pico em eventos como dia das mães, dos namorados e Finados, entre outros.

No caso da pequena produção em Aratuba e Crato isto significa falta de acesso ao mercado de Fortaleza, o qual poderia absorver grande parte da produção oriunda destes locais. Para os grandes produtores o problema é que não há vôos suficientes entre Fortaleza e Amsterdã para acomodar toda a produção e isto faz com que o produto brasileiro possa vir a ser visto com ressalvas pelos importadores, já que sua produção seria limitada. Dessa forma mesmo com a vantagem competitiva da proximidade entre Fortaleza e centros importadores da Europa e dos EUA, a parte logística se configura como um dos principais gargalos desta cadeia produtiva.

O trabalho da floricultura é desenvolvido em cinco áreas: na região metropolitana de Fortaleza; no Maciço de Baturité próximo à região metropolitana de Fortaleza; na Serra de Ibiapaba na divisa com o Piauí; na região do Cariri ao sul; e no Baixo Jaguaribe. Em comum estas regiões possuem temperaturas estáveis, em um estado cuja vulnerabilidade da atividade agrícola decorre justamente de oscilações climáticas e períodos de seca. Por este motivo nessas áreas se concentra a maioria da população rural do Estado do Ceará, ampliando o alcance deste programa e promovendo sua replicação. Do ponto de vista técnico a replicação desta política depende claramente de condições climáticas favoráveis, o que dificulta sua expansão para outros locais e estados.

Entretanto, a articulação de políticas de adensamento de cadeias produtivas por meio do tripé oferta de infra-estrutura, associativismo e desenvolvimento tecnológico pode e deve ser estimulada. O Programa de Desenvolvimento do Agronegócio da Floricultura do Ceará se constitui como uma prática pública exitosa. Em seus seis anos de existência tal

¹⁶ O manuseio das flores produzidas é difícil em decorrência do fato de que as flores são extremamente sensíveis a mudanças climáticas e a manipulação humana.

programa promoveu uma verdadeira revolução produtiva no Ceará. Todos seus objetivos têm sido atingidos. Milhares de empregos foram gerados, a área de plantio cresceu exponencialmente, assim como o montante de recursos gerados pelas exportações. Os impactos sócioambientais de tal ação também são vistosos, caracterizando uma intervenção multidisciplinar e integrada com claros desdobramentos na ampliação da cidadania do público beneficiário. Também deve ser destacada a sustentabilidade econômica de tal política, a qual garante a manutenção desta ação no longo prazo. Ação que está verdadeiramente transformando o Ceará na terra das flores. ■

AÇÕES MELHORAM
A QUALIDADE DE VIDA
DAS MÃES E CRIANÇAS
DE SOBRAL

Trevo de Quatro Folhas

Sobral - CE

Trevo de Quatro Folhas

Gabriela Spanghero Lotta¹⁷

Histórico

O município de Sobral é tradicionalmente conhecido por seu pioneirismo nas ações de saúde. Considerado um dos berços do Programa de Agentes Comunitários de Saúde e do Programa Saúde da Família (PSF), desde os anos 90 o município tem desenvolvido ações para reduzir a morbi-mortalidade infantil – que chegou a cair de 43 óbitos por mil em 1997 para 29 em 2001.

A partir de 2001, a secretaria de saúde passou a realizar o processo de autópsia verbal em todos os óbitos de crianças menores de 1 ano, identificando as principais deficiências da assistência pré-natal e no parto. A análise dos óbitos maternos e infantis permitiu perceber que havia dificuldades que impediam gestantes e mães de seguirem as orientações necessárias para evitar problemas na gestação e para o bebê. Observou-se, por exemplo, que, muitas vezes, prescrições de repouso e de realização de pré-natal eram comprometidas quando a mãe não tinha apoio da família ou tinha que cuidar de outras crianças. Muitas mulheres, portanto, colocavam em risco sua saúde e a saúde dos bebês por falta de suporte ou de informações.

Em relação às falhas na assistência ao pré-natal e ao parto, havia problemas como demora no início do pré-natal, dificuldades no acompanhamento das consultas de pré-natal, falhas na identificação e atendimento da gestante de risco e no atendimento ao parto e à puérpera, entre outros. Já em relação aos óbitos infantis, as principais falhas eram em relação ao atendimento no berçário, na identificação de crianças de risco, nas visitas domiciliares e na falta de orientação para manutenção do aleitamento materno.

¹⁷Mestre em Administração Pública e Governo pela FGV - EAESP. e técnica do Instituto Pólis.

Com base na identificação destas falhas, a Secretaria de Saúde de Sobral implantou, em 2001, o **Projeto Trevo de Quatro Folhas — Redução da Morbimortalidade Materna e Infantil**, baseado na garantia de atenção a quatro momentos: pré-natal, parto e puerpério, nascimento e dois primeiros anos de vida.

Mais do que a criação de um novo projeto, a criação do Trevo se tornou uma estratégia voltada para a reorganização da assistência, buscando, a partir da pactuação de ações, que os diversos segmentos já envolvidos com a saúde materno-infantil melhorassem o atendimento de forma integral e intersetorial a partir de um monitoramento das diversas ações.

O Trevo e as Quatro Folhas

Para garantir o cuidado das gestantes, puérperas, mães e crianças, o Programa está organizado em quatro fases:

Fase I: da gravidez ao nascimento

- Assim que a gestante desconfia de sua gravidez, ela comunica ao Agente Comunitário de Saúde (ACS) ou vai diretamente à unidade básica de saúde, onde realiza seu teste. Se a resposta é positiva, toda a equipe de saúde da família é comunicada para que a gestante tenha um acompanhamento direto. O programa Trevo também é comunicado para que a responsável pela região possa dar acompanhamento e para alimentar os dados sobre as gestações no município.
- Em seguida, a gestante recebe uma caderneta onde serão registrados todos os passos da gestação até o parto. Ela serve de meio de comunicação entre os diversos médicos, enfermeiros e ACS pelos quais a gestante possa passar, onde são registrados tratamentos, exames realizados, medicamentos recomendados e demais informações.
- Além disso, a caderneta, elaborada com base em materiais da Pastoral da Criança e na caderneta utilizada em Cuba, contém uma série de informações com fotos e desenhos para que a mãe possa acompanhar cada período de sua gestação até que a criança tenha dois anos. Informações como sensações que ela terá, alimentação, exercícios, questões de higiene e cuidados com a saúde, bem como o desenvolvimento mês a mês da criança, cuidados básicos – como dar banho, trocar a fralda, amamentar, colocar a criança no sol, entre outras.
- Se a gestante não é considerada de risco, ela passa a ter um acompanhamento pré-natal realizando exames mensais até a 32ª semana; quinzenais entre a 32ª e a 37ª e semanais a partir da 37ª semana até o parto.

- Cada equipe de saúde da família fica responsável por acompanhar o andamento das gestações identificadas em sua região, bem como a pessoa do Trevo responsável por aquela área. Assim, quando as gestantes deixam de ir a consultas ou de participar de outras atividades, os próprios ACS ou as enfermeiras fazem a chamada busca ativa, freqüentando a casa para identificar o motivo da falta e levar a gestante para os exames. Em casos mais graves a equipe do Trevo é contatada para compreender a situação e buscar alguma solução.
- Todas as Unidades Básicas de Saúde (UBS) desenvolvem programas educativos e grupos de gestantes semanal ou quinzenalmente. Nestes grupos, cujas gestantes são convidadas pelos ACS, elas aprendem exercícios para melhorar o parto, posições para evitar dores de coluna, aprendem como promover o aleitamento, como massagear os seios, como cuidar da criança, etc. Além dos grupos, em todos os períodos de exames pré-natal, profissionais da saúde realizam atividades educativas nas salas de espera, garantindo que as gestantes tenham um período de aprendizagem enquanto aguardam por sua consulta.
- Em ambos os momentos são utilizadas técnicas lúdicas, como teatro, bonecos, fotos, cartazes e outros instrumentos para ajudar na visualização das técnicas.
- Diariamente os hospitais são responsáveis por comunicar ao programa se há internações ou altas de gestantes de risco, para que possam ter acompanhamento direto em suas residências após a alta.
- As equipes de saúde da família também são responsáveis por identificar os casos de gestantes que necessitam de apoio alimentar e/ou de kit gestante. O apoio é composto de cestas básicas com os nutrientes necessários para a gestação. O kit gestante é composto de um enxoval básico para o bebê. Quando os casos são identificados e repassados, a responsável pela área do Trevo visita a gestante para avaliar a necessidade e faz os encaminhamentos necessários para garantir o kit ou a alimentação da gestante.
- Para o acompanhamento desta primeira fase, as UBS enviam relatórios mensais com os números de gestantes, gestantes de risco, exames e procedimentos adotados com cada uma. Estes relatórios alimentam o Banco de Dados do Trevo e garantem que sejam tomadas algumas atitudes caso os acompanhamentos tenham algum problema. Atualmente, cerca de 1.500 gestantes por mês realizam exames de pré-natal e são acompanhadas, o que significa 98% de cobertura no município.

Fase 2: no nascimento e na alta

- A segunda fase tem como objetivo reduzir a morbi-mortalidade materna, as complicações no parto e a morbi-mortalidade perinatal.

- Para isso, quando a gestante vai dar à luz, ela chega ao hospital, acionado com antecedência, portando sua caderneta, onde já estão colocadas as principais características e possíveis problemas daquela gestação. Com base nessas informações, a equipe de obstetrícia pode se preparar com antecedência para casos de risco ou casos de cesárea identificados anteriormente.
- O programa também garante assistência neonatal na sala de parto e a realização do primeiro exame do recém-nascido, a partir do qual é emitido protocolo de assistência ao recém-nascido normal ou são encaminhados ao berçário os que tiverem problemas.
- Nos casos de recém-nascidos com algum problema, o programa busca garantir que a criança terá aleitamento exclusivo mesmo no período de internação. Para isso, a Santa Casa, hospital para casos de risco, está equipada com a Ilha do Leite, espaço em que as mães tiram o leite para poderem voltar para casa de noite enquanto a criança fica ali internada e garantir amamentação exclusiva. Há também salas para Mãe-Canguru e atualmente o Programa Trevo está organizando a construção de um banco de leite no hospital.
- Diariamente, funcionárias do trevo percorrem todos os hospitais entrevistando e cadastrando parturientes. Para os casos de risco ou que precisam de tratamento, as próprias funcionárias elaboram uma carta que será encaminhada à gerente da Unidade de Saúde da Família correspondente e à Preceptoria de Pediatria, para que todos os casos possam ser acompanhados e para que a preceptoria possa dar às unidades de saúde as devidas instruções.
- Nas entrevistas são identificados também os casos em que as mães necessitam do auxílio de Mães Sociais como, por exemplo, quando a criança terá que ficar internada e a mãe tem outras crianças em casa, ou quando a mãe é adolescente, ou quando não tem condições de cuidar sozinha da criança por ter outras em casa.
- Um dos serviços conseguidos pelo programa é que a mãe possa fazer o registro da criança no próprio hospital.

Fase 3: voltando para casa

- Assim que a mãe recebe alta dos hospitais, portando sua caderneta com um plano de cuidados, as equipes de saúde da família são comunicadas pela equipe do Trevo, buscando garantir que em até 48 horas as mães receberão visita dos ACS. Para isso, por exemplo, evita-se dar alta para as mães nos fins de semana, quando as equipes de saúde da família não trabalham. Nesta

primeira visita o ACS tem um guia de instruções básicas com o que deve observar e o que deve orientar. Caso o agente encontre alguma anormalidade na primeira visita, deve comunicar e trazer a enfermeira ou médico para visitar a criança e a mãe. Tanto o médico quanto a enfermeira também recebem do Trevo um guia de instruções básicas sobre como proceder em cada caso de anormalidade.

- As equipes de saúde da família passam a fazer um acompanhamento diário destas mães – em casos de alto risco - ou semanais em baixo risco, seguindo as recomendações colocadas pelos médicos nas cadernetas. Nestas visitas são verificadas as condições da criança e as condições da mãe.
- Os ACS são capacitados para auxiliarem as mães no aleitamento, com instruções sobre como colocar a criança, qual a periodicidade da amamentação, a necessidade de ser exclusiva, entre outras. Eles também fazem recomendações sobre o banho, sobre colocar a criança no sol, como colocar para dormir, como tratar a criança, possíveis doenças, entre outras. Os ACS ainda marcam consultas para que as crianças e as mães possam ser acompanhadas pelos médicos e enfermeiros da equipe.
- Além das puericulturas, os agentes de saúde encaminham as mães para consultas de planejamento familiar, onde são dadas informações de como prevenir outra gravidez, pensar no crescimento da família, nos cuidados com as crianças, entre outras. Nestas consultas são identificados, por exemplo, os casos que podem ser encaminhados para laqueadura, para evitar que as mulheres tenham mais crianças do que são capazes de cuidar.
- Cabe às equipes de saúde da família, também, identificar as puérperas e as crianças de risco e que precisam de algum auxílio do Trevo – como cestas básicas — ou de Mães Sociais. Nestes casos, novamente, a equipe do Trevo realiza uma visita domiciliar e faz os encaminhamentos necessários.
- As Mães Sociais são pessoas da comunidade que participam de um programa de capacitação. Neste programa são tratados temas como: Gênero e Família; Apoio social; A ética do cuidador; Gravidez, Parto e Puerpério; Aleitamento Materno e Desenvolvimento Infantil. Na parte prática, são abordados temas como: Cuidados com o ambiente doméstico; Cuidados com a gestante, a puérpera e o recém-nascido; Cuidados com a criança de risco clínico e social; Abordagem educativa da gestante, da puérpera, da mãe e da família. Há também conteúdos voltados à atitude e postura no trabalho com temas como: Valorização e defesa da vida humana; Comportamento ético em relação à família acompanhada; Respeito à mulher e à criança na sua condição de cidadania; Compromisso com a melhoria da qualidade de vida das famílias.
- As Mães Sociais são remuneradas como diaristas e recebem o proporcional ao salário mínimo – 10 reais por dia de trabalho de oito horas; e 14 reais para

fins de semana e noites. Para não onerarem as famílias em que trabalham, as Mães Sociais costumam fazer refeições em suas próprias residências, já que moram perto do local onde trabalham.

Fase 4: crescendo com cuidados

- Todas as crianças de até dois anos recebem acompanhamento semanal dos ACS e, quando necessário, das equipes de saúde. Nestas visitas, os agentes avaliam a saúde da criança, observam as condições em que estão sendo criadas, marcam as consultas de puericultura e encaminham as mães para grupos de aleitamento ou grupos de mães.
- Os agentes são também responsáveis por identificar casos de crianças com risco adquirido, e, nestes casos, as crianças são encaminhadas para as UBS onde são estabelecidas rotinas de acompanhamento.
- A equipe de saúde da família também é responsável por identificar e encaminhar crianças ou famílias que necessitem de auxílio alimentar ou social e que serão visitadas e pela equipe do Trevo.
- Além do acompanhamento realizado pelas equipes de saúde da família, semanalmente a equipe do Trevo visita o berçário de todos os hospitais do município identificando as internações de crianças de até dois anos. O Trevo avisa, então, à equipe de saúde da família as crianças de cada área que estão internadas ou que receberam alta para que alguém da equipe possa acompanhar seu tratamento e, posteriormente, seu retorno para casa. O Trevo também identifica aquelas mães que precisam de ajuda de Mães Sociais durante o período de internação das crianças, seja para ficarem no próprio hospital enquanto a mãe trabalha ou cuida de outros filhos, seja para ficar nas casas enquanto a mãe permanece no hospital. Estes casos de internação são também repassados para a preceptoria de pediatria que acompanha sua evolução.

Acompanhando e avaliando o trabalho

Para acompanhamento, monitoramento e avaliação dos dados, foram criados indicadores de processo e de resultado para cada fase da gestão do cuidado. As informações são passadas mensalmente pelas UBS e pelos hospitais e, juntamente com as informações da Caderneta de Saúde e dos sistemas SIAB, Sis, Pré-Natal e Sinasc, são elaborados relatórios mensais. Estes relatórios compõem um mapa que contém as informações referentes à situação dos indicadores de qualidade da atenção materno-infantil em cada Unidade de Saúde da Família.

Com base nestas informações, as preceptoras de área – enfermeiras responsáveis por acompanharem o andamento da cada área – avaliam o desempenho das equipes e redefinem com elas as estratégias para melhorias.

No caso de óbitos maternos, perinatais e infantis, o Trevo realiza autópsia verbal, visitando e entrevistando as famílias e buscando todas as informações sobre o caso – seja nos postos, na caderneta, nos prontuários de atendimento ou nos hospitais. Em posse de todas essas informações, entra em cena o Comitê de Prevenção da Mortalidade Materna, Perinatal e Infantil de Sobral. O comitê é formado por representantes da Santa Casa, da Diretoria Regional de Saúde, do Conselho da Mulher, do Conselho Municipal da Saúde, do Conselho Municipal da Criança e Adolescente, do Hospital Dr. Estevan, da Escola Saúde da Família, do Programa Trevo, da Vigilância Sanitária, da Faculdade de Medicina e Enfermagem da (UVA) Universidade do Vale do Acaraú; do Conselho Regional de Medicina e outros convidados conforme a necessidade. Ele se reúne mensalmente para discutir cada um dos óbitos e dar os encaminhamentos e melhorias necessárias.

Considerações Finais

A partir da lógica de rede, o programa consegue envolver todos os atores relacionados à atenção materno-infantil do município (profissionais de saúde, equipes de saúde da família, mães sociais, madrinhas e padrinhos, creches, escolas, entre outros), o que leva a um total de mais de 1.000 pessoas envolvidas com a causa.

Na medida em que o programa se baseou na estrutura já existente para a atenção materno-infantil, não foi necessário investir muitos recursos novos, limitando-se à contratação da equipe organizadora e das Mães Sociais.

Mensalmente, a prefeitura arca com um gasto de R\$ 23.000, que envolve os salários das equipes e gastos com a estrutura e transporte. Anualmente as Mães Sociais custam ao programa R\$ 57.000.

O programa também conta com o apoio das Madrinhas e Padrinhos Sociais, que são pessoas da sociedade civil que se solidarizam com o ideal do programa e contribuem com uma quantia mensal para o apoio à alimentação das gestantes, nutrizes e crianças com carências nutricionais. Elas também se mobilizam para captar outros auxílios básicos, como filtros de água, fogões, roupas e sapatos. O valor das contribuições mensais é definido pela própria madrinha ou pelo padrinho. Todos os recursos captados de pessoas físicas e jurídicas são depositados no Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente para garantir a restituição no imposto de renda. Cada madrinha ou padrinho adota uma família e pode ou não se identificar e acompanhar o caso, por meio de visitas ou dos informativos do Trevo. A partir destes recursos o programa adquire e distribui cestas básicas para as mães e gestantes em risco, além dos kits da gestante. As doações somavam cerca de

R\$ 10 mil por ano entre 2002 e 2004, mas em 2005 captou-se o mesmo valor apenas no primeiro semestre.

A prefeitura tem tido bastante economia nos custos com internação a partir do Trevo. A internação em berçário custa, para a prefeitura, cerca de R\$ 900 por criança. Internação pediátrica custa R\$ 700 e o Trevo gasta, com cada criança, cerca de R\$ 280 reais.

O Programa conseguiu ter uma redução da mortalidade infantil de 29,2 para 18,37 óbitos/mil entre 2001 e 2002. Em 2003 e 2004 as taxas foram respectivamente 23,1 e 26,3, sendo que as taxas não foram menores em razão do aumento de óbitos não-evitáveis (por problemas de formação fetal, por exemplo).

A taxa de mortalidade materna teve um decréscimo constante de 83,3 para 100.000 em 2001 para 59 em 2004. Houve um grande aumento na taxa de captação precoce das gestantes (de 38% para 48% de captação no primeiro trimestre da gestação) e no número de gestantes com seis ou mais consultas durante a gestação (de 59,8% para 75,1%).

A análise da Caderneta da Mãe e da Criança por meio de entrevistas chegou a contemplar 98% das gestantes e puérperas. Entre 2002 e 2004 foram acompanhadas, com planos de cuidados, 1.126 famílias e entregues 705 cestas básicas para gestantes, 1.101 para nutrizes e 1.076 para crianças. Neste período também foram realizadas 180 atuações de Mães Sociais com gestantes, 7 com parturientes, 285 com nutrizes e 519 com crianças. Nestes anos também houve um aumento de 13 para 130 Madrinhas e Padrinhos Sociais.

O Programa conseguiu articular as diversas ações promovendo melhoria do atendimento a partir das condições e recursos já existentes e garantindo uma integralidade nas ações.

Alem disso, ao envolver a comunidade – com a atuação das Mães, Madrinhas e Padrinhos Sociais e dos agentes de saúde – e incluir todas as mães e crianças até dois anos do município, o Programa consegue sensibilizar a sociedade para a questão materno-infantil, melhorando as condições de vida e promovendo a saúde de todas as famílias de Sobral. ■

INICIATIVA PÚBLICA FOCA
SUAS AÇÕES PARA OS
JOVENS EM SITUAÇÃO DE
RISCO SOCIAL

**Rede de Atenção à
Criança e ao Adolescente
de Diadema – RECAD**

Diadema - SP

Rede de Atenção à Criança e ao Adolescente de Diadema – RECAD

Ana Maria Wilhelm¹⁸

Introdução

A Rede de Atenção à Criança e ao Adolescente de Diadema – RECAD é um projeto permanente, de relevância pública, inicialmente financiado pelo BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, com contrapartida do Município de Diadema, que visa promover maior articulação e integração do conjunto de organizações, vinculadas ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e demais conselhos setoriais e sistema de justiça que trabalham direta ou indiretamente com crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social.

Diadema é um município da Região do Grande ABC, na região metropolitana de São Paulo, que tem 35% da sua população em situação de pobreza, com renda familiar inferior a dois salários mínimos. Possui ainda, 123.177 crianças e adolescentes entre 0 e 17 anos. Cruzando estes dados, podemos estimar que há cerca de 43.000 crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social no município.

Existem diversas entidades de atendimento a crianças, adolescentes e famílias que atuavam de forma isolada e desarticulada, gerando sobreposição de atendimentos entre elas próprias e entre os órgãos de governo. Além disso, muitas vezes os atendimentos isolados realizados pelas organizações nem sempre alcançavam os resultados desejados e esperados nos indivíduos, especialmente em casos complexos como os de crianças ou adolescentes com problemas de saúde mental, dependência química, drogadição ou alcoolismo, violência doméstica ou transgressão.

Percebendo isso, várias instituições se abriram para buscar ajuda em outras instituições e saíram à procura de soluções por meio da discussão dos casos com

¹⁸Socióloga, militante em movimentos de defesa de direitos das crianças e dos adolescentes.

outras organizações, não-governamentais e governamentais. Em 1988, teve início uma rede informal, com as primeiras experiências de troca de informações entre as instituições, para casos mais complexos, especialmente nas áreas da saúde mental, drogadição, violência e infração. Esta prática também levou ao entendimento de que os problemas com as crianças e adolescentes podem ser mais bem compreendidos se inseridos no âmbito de suas famílias.

Tentou-se, então, montar um sistema de informação para evitar que a desarticulação, a sobreposição e a ausência de troca de informações entre as organizações pudessem comprometer o resultado do atendimento das crianças e suas famílias.

Em 2001, em face de uma oportunidade de obtenção de financiamento, a fundo perdido, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES para a constituição de um sistema de informação de dados sobre a situação da infância no município, o Departamento de Assistência Social e Cidadania da Prefeitura, realizou um primeiro diagnóstico sobre as entidades que trabalhavam a questão da infância no município e a idéia da criação de uma rede integral de atendimento foi retomada. O financiamento levou mais de um ano para ser liberado e, nesse meio tempo, a Rede de Atenção à Criança e ao Adolescente em situação de vulnerabilidade social – RECAD, entrou em pleno funcionamento.

A RECAD tem como objetivos articular e integrar as organizações governamentais e não-governamentais de atendimento às crianças e adolescentes em situação de risco social e os diversos conselhos de direito tutelar e setoriais, assim como as demais instituições que fazem parte do Sistema de Garantia de Direitos em Diadema, com base em um sistema integrado de informação que possibilite a troca de dados entre as organizações-membro da rede e o monitoramento da política pública. E assim, conseguir qualificar, expandir e fortalecer as organizações que fazem parte do sistema de atendimento.

Em 2004 foram liberados os recursos do financiamento e criada a Secretaria de Assistência Social e Cidadania – SASC. Em 26 de agosto de 2004, em uma reunião extraordinária do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente foi formalmente criada a RECAD, com a aprovação de seu regimento interno e estrutura de governança (núcleo gestor e assembléia dos pólos).

A REDE em funcionamento

A RECAD é totalmente estruturada com base na participação de organizações sociais e governamentais de atendimento, defesa e definição de políticas, como os conselhos setoriais e demais organismos responsáveis pela implementação do Sistema de Garantia de Direitos, conforme definido pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

O seu regimento interno define o que é a rede, quem pode participar, como deve funcionar, mecanismos de adesão, estrutura de governança,

assim como as responsabilidades de seus membros. A RECAD está estruturada da seguinte maneira: Plenária dos Pólos Participantes, Núcleo Gestor, Secretaria Executiva.

O Pólo Participante é o núcleo alimentador da Rede, ou seja, o que insere dados sobre crianças, adolescentes e famílias no sistema de informação. São as entidades-membro da Rede, que podem ser governamentais ou não-governamentais e, em sua maioria, são organizações de atendimento. São pólos da rede 50 organizações governamentais e não-governamentais, conselhos de direitos e tutelares da criança e do adolescente, que promovem o atendimento de cerca de 20.000 crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social, que se reúnem em plenária para a tomada de decisões.

O Núcleo Gestor é composto por dez representantes dos Pólos integrantes sendo metade governamental e metade sociedade civil, compondo um total de seis titulares e quatro suplentes, indicados pelas organizações-membro e nomeados pelo Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA, com mandato de dois anos. O Núcleo tem como atribuição dirigir a Rede, definindo, avaliando e deliberando sobre suas políticas públicas, aprovação da composição da Secretaria Executiva, e está organizado por meio de uma Mesa Diretora.

A Secretaria Executiva é exercida por funcionários remunerados, sediados na Secretaria de Assistência Social e Cidadania e com a responsabilidade de executar as deliberações do Núcleo Gestor e dar apoio administrativo, técnico e financeiro.

Linhas de ação

A RECAD oferece capacitação aos profissionais que atuam diretamente no atendimento, tendo conseguido capacitar em gestão social, informática e temas relacionados à infância, juventude e família, 267 profissionais de 47 organizações sociais.

Procura também trabalhar para dar visibilidade e transparência ao uso do recurso público, captando recursos para o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e realizando campanhas informativas sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente.

Apesar do sistema informatizado não estar funcionando (seu desenho está em elaboração e discussão¹⁹), a RECAD instituiu uma prática de troca de informações e parcerias, de forma verbal e informal nos encontros da Rede, ou por mensagens eletrônicas por intermédio da Secretaria Executiva.

¹⁹Em agosto de 2005.

As organizações da rede se reconhecem como produtoras de informação, comprometidas com a troca e a disseminação e cientes de onde buscar informação ou ajuda. Um ponto que mostra o sucesso da rede é a integração de novas entidades, apesar das dificuldades burocráticas para esta inserção, uma vez que a documentação legal de funcionamento é pré-requisito para a integração à rede e muitas entidades ainda têm dificuldades em regularizar e formalizar seu funcionamento.

O atendimento foi racionalizado: o público-alvo é encaminhado para os pólos por meio de outras organizações da Rede, como postos de saúde, Conselho Tutelar, Fórum de Direitos da Criança, Ministério Público e Febem. Infelizmente, quando de nossa visita, ainda não havia uma parceria com o Juizado da Infância.

A RECAD tem articulação com outros fóruns, como na elaboração do Plano de Segurança Pública, do Consórcio Intermunicipal do ABCD para o Combate a Violência, no Fórum de Entidades da Assistência Social e na Conferência Lúdica.

Além das instituições de atendimento e de defesa de direitos, estão também comprometidas com o projeto financiado pelo BNDES as secretarias de governo: Administração, Comunicação, Obras, Assistência Social, Saúde e Educação.

O modelo de gestão é compartilhado entre seus membros e integrado à gestão da Secretaria de Assistência Social e Cidadania, que hoje incorpora totalmente a RECAD como parte fundamental e integrante das estratégias de ação da política pública de assistência social. A equipe do governo percebeu que é inviável trabalhar a política da assistência social com foco na família, nas crianças e adolescentes sem a presença desta Rede, uma vez que a RECAD é uma reunião de atores indispensáveis para o sucesso da política pública. Ela implementa um modelo de gestão articulado na política da assistência social que traz melhores resultados na resolução dos problemas, o que só pode ser alcançado com esta integração profunda e complementar entre órgãos do governo e da sociedade civil.

As cinquenta organizações que fazem parte da RECAD, autodenominadas Pólos, possuem muito conhecimento sobre o que fazem, muita experiência no atendimento e no enfrentamento de problemas relacionados ao desenvolvimento humano, ao relacionamento familiar, à infância, educação, assistência e saúde. Algumas são relacionadas com outras organizações fora do município, estabelecem parcerias com órgãos financiadores fora do município, já passaram por capacitações externas e mesmo internas com consultores externos, o que confere a este conjunto de organizações muitos recursos para realizar a experiência de rede social com muito sucesso.

Entretanto, ainda há muito por vir. Nota-se nas falas de seus membros a forte percepção de que esta rede é um espaço de troca de informações, mas eles ainda não visualizam de forma homogênea as possibilidades de realizações em conjunto, como uma rede social e de informação.

Não obstante, a rede possui debilidades: em razão da diversidade de compromissos, a dinâmica do governo difere da dinâmica das organizações sociais. Além disso, a estrutura burocrática pouco flexível das organizações estatais difere muito das organizações sociais, totalmente inseridas e comprometidas com a situação vivida pela população.

Por outro lado, os representantes das organizações nem sempre são qualificados para participar na Rede, às vezes porque não têm poder decisório ou visão estratégica, outras vezes porque não conhecem a fundo as políticas públicas de proteção à criança e ao adolescente, seja no marco do Sistema de Garantia de Direitos, seja no marco das políticas na área da família e da assistência social. Existe ainda alguma dificuldade na participação estável e comprometida de algumas entidades por conta do investimento de tempo, custo e resultado.

Há uma certa dificuldade em manter o foco nos objetivos propostos sem burocratizar as relações, uma vez que a Rede está próxima do governo e gere junto o projeto financiado pelo BNDES.

Além disso, os mecanismos de avaliação de impacto ainda são precários, intuitivos. As organizações da Rede vivem um processo permanente de construção em que sua missão e metas ainda não foram escritas, mas são percebidas por cada um de seus membros. Em breve, certamente definirão metas mais precisas sobre os problemas e gerenciarão o alcance dos resultados. Por enquanto, há muita empolgação com o papel de troca de informações que os pólos podem desempenhar, mas não existe uma meta clara do impacto na realidade que o sistema de informação poderá elucidar. Mas o primeiro passo, que foi a elaboração de um diagnóstico da situação das crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade no município, foi dado e forneceu elementos para identificar áreas de maior carência de investimento e realinhar as diretrizes.

Considerações Finais

É notória a capacidade de influência que podem exercer, numa política pública, organismos externos como BNDES, Petrobrás, Fundação Telefônica, Fundação Abrinq, quando impulsionam ações nos municípios. No caso de Diadema, foi graças a uma linha de financiamento do BNDES que o processo de criação e fortalecimento da Rede aconteceu. Evidentemente que

ela estava latente, que ações já vinham ocorrendo, mas para poder elaborar o projeto de pedido de financiamento foi necessária a organização, elaboração de diagnóstico, discussão com os atores locais, etc. Mesmo com a demora do desembolso, a Rede começou a se exercitar. Atividades de capacitação já tinham sido experimentadas, com o apoio das Fundações e da Petrobrás, e deram aos elaboradores do projeto elementos para incluir na proposta. O nome RECAD nasce em razão deste projeto específico com o BNDES. ■

PARTICIPAÇÃO
COMUNITÁRIA AMPLIA
CONQUISTAS

**Programa de Melhoria
da Mobilidade para
Moradores de Vilas e
Favelas de Belo Horizonte**

Belo Horizonte - MG

Programa de Melhoria da Mobilidade para Moradores de Vilas e Favelas de Belo Horizonte

Melissa Giacometti de Godoy¹⁹

Andrés Manosalva²⁰

Apresentação

O Programa de Melhoria da Mobilidade para Moradores de Vilas e Favelas de Belo Horizonte é uma iniciativa da Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte, a BHTRANS, desenvolvida para melhorar o acesso e a oferta de serviço de transporte público à população dessas regiões da cidade.

Belo Horizonte, de acordo com o IBGE, possuía 2.350.564 habitantes em 2004, enquanto os moradores das comunidades pobres totalizavam 498.642 habitantes em 2003 e as cinco comunidades atendidas pelas sete linhas de ônibus do Programa reuniam 87.701 habitantes em 2005, segundo a BHTRANS.

A BHTRANS é responsável pelo planejamento e operação de todo o transporte público na cidade e pelo gerenciamento do trânsito. A cidade de Belo Horizonte é dividida em nove regiões e a BHTRANS criou nove Comissões Regionais de Transporte e Trânsito (CRTTs) que correspondem a elas. Nas Comissões, membros eleitos discutem os interesses e demandas de suas comunidades. Participam também das reuniões a BHTRANS e empresas de ônibus. O Programa de Melhoria da Mobilidade para Moradores de Vilas e Favelas de Belo Horizonte surgiu como uma resposta às demandas apresentadas por essas comissões.²¹

¹⁹Geógrafa formada pela Universidade de São Paulo, mestranda em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo e pesquisadora do Programa Gestão Pública e Cidadania da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo.

²⁰Mestrando em Estudos da América Latina pela Universidade do Texas em Austin, aluno de intercâmbio no Curso de Mestrado em Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo.

²¹As informações sobre a BHTRANS foram obtidas por meio de entrevistas com os seguintes representantes: Ricardo Mendanha Ladeira, Presidente da Empresa; Patrícia Moreira, Chefe de Gabinete da Presidência; Renato G. Ribeiro, Assessor da Diretoria da Presidência; Deusuete Matos, Gerente de Coordenação de Ação Regional; José Valter Vieira, Chefe da Assessoria de Mobilização Social; Givaldo Vasconcelos (Tito), Gerente de Ação Regional Barreiro-Oeste; Daniel Marx, Gerente de Coordenação de Projetos de Transporte; e Nilza Q. Pereira, da Assessoria de Mobilização Social.

I. A viabilização do Programa

Em 1997 a BHTRANS conseguiu reorganizar todo o sistema de gestão do transporte público na cidade. As linhas de ônibus passaram a pertencer ao poder público, no caso a própria Empresa de Transportes, concessionária exclusiva do serviço. As empresas operadoras são subconcessionárias contratadas por licitação em regime de concessão onerosa. Antes os itinerários pertenciam às empresas operadoras.

A BHTRANS distribui os veículos por linhas de acordo com a logística de todo o sistema da cidade e remunera as empresas de ônibus concessionárias pelo serviço prestado. Ela compara os custos e a arrecadação de cada uma das empresas e realiza uma compensação, que é operada na Câmara de Compensação Tarifária (CCT): as empresas que têm a diferença de custo maior do que a receita recebem dinheiro da Câmara e as que têm a receita maior do que o custo devolvem para a Câmara. No final do mês é feita uma equalização para garantir que todas as empresas tenham a mesma taxa de lucro.

A CCT é o mecanismo que permite que o Programa para Vilas e Favelas possa existir, porque ele necessita de uma tarifa subsidiada para ser viável e uma empresa não poderia operar apenas esse serviço. No primeiro semestre de 2005, as linhas do Programa tiveram custo mensal de cerca de R\$ 223.000,00 e receita mensal de cerca de R\$ 64.300,00. Como não há subsídios externos ao sistema, é utilizado o subsídio cruzado, no qual as linhas superavitárias transferem recursos para as deficitárias por meio da CCT. O montante do déficit do Programa (compensado na CCT) é de cerca de R\$ 158.700,00 mensais. Do total de recursos do sistema de transporte administrados pela CCT, o Programa representa 1,5%. Caracteriza-se assim, como sustentável no conjunto do sistema municipal de transporte.

A primeira linha implementada foi a 319 (originalmente experimental, hoje é operada pela Viação Paraense), em 1996, nas comunidades da Vila Cemig e do Conjunto Esperança. Na seqüência vieram as demais: a linha 201 (Viação Nova Suíça), em 1998 no Aglomerado Morro das Pedras; em 2000 foram implementadas a 101, no Aglomerado Santa Lúcia; a 203, no Aglomerado Morro das Pedras/Ventosa; a 321, na comunidade de Olhos d'Água Pilar (operadas pela Viação Nova Suíça); a 102, na Vila Nossa Senhora de Fátima (Aglomerado da Serra); e a 103, na comunidade de Cafezal (Aglomerado da Serra) – operadas pela Viação Real.

A política tarifária tornou-se a mesma para todas as linhas do Programa com a chegada do bilhete eletrônico, em outubro de 2004. O usuário utiliza o microônibus na comunidade e paga a passagem com o bilhete eletrônico, no valor de 40 centavos. Se quiser utilizar a integração com um ônibus convencional, tem prazo de 90 minutos após pagar a passagem no microônibus para embarcar e ter

descontado o valor pago no microônibus da tarifa dominante do sistema, que é de 1,65 real. Na situação inversa, o usuário embarca na linha de tarifa dominante, paga por inteiro e ao embarcar no microônibus (dentro do prazo), não paga a passagem deste.

As comunidades atendidas situam-se em áreas de morros, cujas vias são íngremes e estreitas, por isso os veículos foram transformados em microônibus – são estreitos, encurtados e têm sistemas de freio, embreagem e o motor superdimensionados. A sua capacidade máxima de transporte é de 25 passageiros sentados e 15 em pé. As necessidades de maior deslocamento eram tão grandes que o uso das linhas do Programa para a circulação interna nas comunidades se tornou intenso logo no início, facilitando a mobilidade até postos de saúde, escolas, comércio e trabalho.

2. O papel das parcerias

A Companhia Urbanizadora da Capital, URBEL, é uma parceira fundamental do Programa. A URBEL realiza obras de melhoria da infra-estrutura das áreas de aglomerados. A Companhia elabora, em conjunto com a comunidade, um Plano Global Específico (PGE) para cada área atendida, para melhor qualidade urbanística e para legalização das propriedades. O PGE é conquistado no orçamento participativo e os recursos podem ser complementados por captação em outras fontes e pelo Fundo Municipal. No PGE a URBEL realiza, entre outros, um diagnóstico do sistema de transporte no local de intervenção, que contempla as linhas de ônibus internas, ou no entorno imediato, os pontos de ônibus e os acessos a eles. Também diagnostica o sistema viário: o uso das vias, se são principais ou secundárias, sua largura, declividade e pavimentação. Avalia com a comunidade se é necessário mais transporte público e define possíveis caminhos de ônibus. Esse levantamento é encaminhado como proposta de intervenção para avaliação da BHTRANS, para estudo pelos seus técnicos e pela comunidade, que a aprovam ou modificam. As propostas de alargamento do sistema viário geralmente exigem remoção e reassentamento de famílias, o que constitui uma dificuldade em razão do alto custo. Diversas linhas do Programa atendidas por microônibus operam sobre melhorias viárias que foram realizadas pela URBEL. A Superintendência de Desenvolvimento da Capital (SUDECAP) é outra parceira e também investe na melhoria da infra-estrutura das comunidades.

As CRTTs e as associações de moradores constituem os canais de participação da comunidade atendida, por meio dos quais se dá a parceria com a população. Essas entidades elaboram em conjunto com a BHTRANS melhorias nos itinerários, quadros de horários das linhas, quantidade de microônibus circulando, localização de pontos de ônibus e atuam na conscientização quanto ao uso do microônibus

como um bem público. A postura realmente participativa dos beneficiários para conquistar melhorias fica clara nas entregas de ofícios nas reuniões mensais das comissões com demandas a serem atendidas pela BHTRANS e na posterior cobrança do cumprimento das promessas, nestas mesmas reuniões.

A parceria com a comunidade é muito importante também para contornar a questão da violência. Quando as linhas entraram em operação houve problemas de desrespeito ao serviço. Os veículos chegaram a ser assaltados e era comum as pessoas não pagarem a passagem, especialmente os adolescentes. As condições de trabalho para motoristas e agentes de bordo, e para usuários eram ruins pela falta de segurança, que envolvia trocas de tiros na linha do microônibus, assaltos e vandalismo. Todos os envolvidos se uniram para resolver os problemas. A BHTRANS promoveu a aproximação entre as empresas subconcessionárias e as comunidades. Membros das associações de bairro e das CRTTs trabalharam pela conscientização de suas comunidades em relação à importância do microônibus. Lideranças entrevistadas relataram que explicaram para “os que se consideravam donos do local” que os microônibus são um serviço essencial para melhorar a vida de seus familiares. Hoje, na maioria dos casos, a situação se inverteu e os microônibus são respeitados.

A população indicou pessoas da comunidade que poderiam trabalhar como motoristas ou agentes de bordo e as empresas subconcessionárias as contrataram. Este procedimento ajudou muito a melhorar a segurança e a qualidade do serviço, pois outros grupos passaram a respeitá-lo como uma extensão do respeito que já tinham por seus vizinhos, conforme afirmaram funcionários entrevistados. A parceria com as empresas operadoras tem sido bem-sucedida em razão de sua disposição e abertura para resolver as dificuldades, que ficam claras nas reuniões das comissões.

Para melhorar as condições de trânsito nas estreitas vias as pessoas são incentivadas pelos membros das comissões a não estacionar em locais proibidos, a não colocar mesinhas na rua e a cuidar de suas crianças e de seus cachorros, que são motivo de aflição para os motoristas ao saírem correndo das residências. Reuniões com professores, pais e alunos também colaboram para a conscientização de todos.

3. Resultados, adaptabilidade da iniciativa, promoção da cidadania, inovação

O Programa cumpriu o objetivo de melhorar o acesso e a oferta de transporte público nas comunidades que atende, facilitando sua articulação interna e sua integração com o sistema geral de transporte, bem como com o conjunto da cidade. Os itinerários são eficazes em relação aos pontos de destino, facilitando o acesso a locais muito freqüentados como serviços

de saúde, clínicas, escolas, igrejas, centros culturais ou comunitários e comércios.

A implementação do Programa foi consequência da articulação entre diversos órgãos do poder público entre si e com organizações comunitárias, que permite desenvolver uma estratégia de melhoria do transporte e da infra-estrutura dos aglomerados. O exemplo de Belo Horizonte, baseado na articulação que traz melhorias a comunidades pobres no que se refere a transporte, infra-estrutura e desenvolvimento local, pode ser adaptado a grandes centros urbanos do Brasil e de outros países.

O modelo de subsídio cruzado por meio da CCT é uma alternativa eficaz para regulamentar sistemas de transporte municipal de grande porte, pela precisão de operação que garante. A motivação para a prática da tarifa social está fortemente associada ao fato de o poder público ser o concessionário exclusivo do sistema. O maior limitador do processo de implantação de subsídio cruzado com finalidade social é o controle de certas informações por parte da Prefeitura. Isso porque para exigir que uma empresa opere uma linha com tarifa social, a Prefeitura tem de saber quanto deve ser a tarifa, para impedir que a tarifa dominante seja aumentada em excesso pela empresa. Assim, o órgão gestor tem que ter a informação precisa da demanda – o que exige intensa fiscalização –, para fazer um estudo e propor valores adequados de tarifa. Dessa maneira a compensação tarifária pode ser aplicada em qualquer cidade.

O Programa apresenta sólidos resultados, conquistados ao longo de todos os anos de implantação. Se antes o cenário dominante era de pessoas não pagarem as passagens e violência nas linhas, hoje a realidade é outra e o microônibus é visto como um grande benefício pela comunidade.

Há dificuldades que permanecem, bem como a eventual resistência de setores da população que não querem as mudanças. Vale lembrar que a realidade das comunidades atendidas é difícil, de exclusão, permeada pela violência e pelo crime. Assim, alguns atos isolados contra os microônibus ainda acontecem, em especial por estes representarem o poder público, a “instituição”, no interior da comunidade. A reação diante dessas dificuldades, contudo, e a ação dos próprios beneficiários em defesa do serviço é prova de que um processo real de transformação tomou lugar.

O exemplo de Ventosa retrata bem essa constatação. Trata-se de uma comunidade de elevados índices de violência e, recentemente, um ônibus da linha 203 foi assaltado, envolvido em uma troca de tiros e o motorista, segundo seu próprio relato, recebeu ameaças para que não passasse mais por aquela via. O procedimento adotado pela empresa operadora foi desviar o percurso temporariamente. Esse procedimento já foi adotado no passado em ocasiões semelhantes. No período em que o ônibus fica desviado a BHTRANS, a

operadora e as lideranças reforçam o diálogo com os residentes, visando uma maior conscientização. Hoje o desvio da linha é uma exceção, como se pôde perceber nas diversas comunidades visitadas. No momento, a comunidade de Ventosa está se mobilizando para que o ônibus volte a passar por onde circulava antes. Outro dado a ser destacado é que, segundo a Viação Nova Suíça, é muito raro que as linhas de microônibus sofram assaltos, enquanto que estes acontecem com certa frequência nas linhas convencionais.

A rua alargada para o microônibus amplia o espaço público e o acesso a diversos serviços públicos, como coleta de lixo, passagem de ambulâncias e entrada da polícia. Uma beneficiária afirmou que as pessoas circulam muito mais no interior do Aglomerado da Serra depois da criação do microônibus, porque as ruas tornaram-se movimentadas e no microônibus há segurança. Um morador do Santa Lúcia afirmou que a polícia está bem mais presente lá há cerca de quatro anos (a linha existe há cinco).

Entre os desafios propostos, há demanda para a ampliação do Programa. O planejamento estratégico da BHTRANS para 2005 contemplou o atendimento a vilas e favelas e foi realizado um levantamento em conjunto com a URBEL de obras que precisam ser feitas. A expansão está condicionada à conclusão das obras e há dificuldades de custos principalmente de remoção e reassentamento de famílias, necessários para alargar as vias.

Com a reurbanização prevista pela URBEL, os aglomerados da Serra e Santa Lúcia passarão a contar com ônibus comum. No Conjunto Esperança a via principal já foi alargada e pleiteia-se uma linha de ônibus comum. Mesmo com essas alterações, as comunidades fazem questão que o microônibus seja mantido – defendem que o serviço é muito bom. Afirmando que a mobilidade alcançada só foi possível em função da tarifa social e que se esse benefício se perder, muito do que foi conquistado também se perderia.

No Santa Lúcia, o microônibus facilitou as compras em um sacolão próximo. O acesso ao mercado de trabalho também melhorou, uma vez que há nas proximidades um bairro de alto padrão e um shopping. No Aglomerado da Serra, os trabalhadores que se deslocam para áreas distantes dependem do microônibus para vencer o trecho mais difícil e depois caminham pelas avenidas mais planas porque não podem pagar a tarifa dominante. No Morro das Pedras, idosos utilizam o serviço para ir ao posto de saúde. Em todas as comunidades o microônibus é um facilitador do acesso ao trabalho, como demonstram os veículos cheios no horário de pico, e às escolas – só no Aglomerado da Serra há cerca de cinco mil estudantes usuários. A grande redução do tempo de deslocamento para acessar outras linhas de ônibus é também uma importante conquista.

A cobertura de horários das linhas é bem completa. No Aglomerado da Serra há reclamações de atrasos, o que de acordo com as operadoras acontece quando

carros são estacionados no trajeto, impedindo a passagem do microônibus. Para melhorar o atendimento, a BHTRANS aumenta progressivamente o número de viagens. Pedidos de mudança e principalmente de expansão de itinerários são freqüentes e têm sido regularmente atendidos, desde que sejam consenso na comunidade.

Cerca de 70% dos usuários utilizam o bilhete eletrônico, que aumentou a demanda nas linhas ao reduzir o preço da tarifa integrada. O sistema de fiscalização da operação do transporte no Programa é idêntico ao que a BHTRANS efetua em toda a cidade e é bastante rigoroso. A fiscalização do trânsito é adaptada às peculiaridades já mencionadas dos aglomerados.

A integração com o restante da cidade se dá também pela presença de não-residentes nas comunidades. Segundo relatos de motoristas, um rapaz e uma moça que faziam uma pesquisa e queriam tirar fotos estavam com medo de entrar na área do Santa Lúcia, foram orientados a usar o microônibus e ficaram muito satisfeitos. Duas senhoras de mais de oitenta anos subiram no microônibus no ponto final e ao perceberem que o trajeto era por dentro do Aglomerado, se assustaram, mas fizeram a viagem completa e depois saíram tranqüilas, comentando que nunca tinham passado por ali antes.

O Programa de Mobilidade sem dúvida mudou o que estava estabelecido. Para que ele existisse foi necessária uma ampla reformulação do sistema de transporte público em Belo Horizonte, a introdução da viabilidade econômica por meio do subsídio cruzado e principalmente a introdução de espaços de troca de idéias e propostas que garantissem o envolvimento das comunidades. As condições para que o Programa surgisse por si só já representam uma cadeia de mudanças que abriram espaço para o novo. O Programa inova principalmente ao voltar sua atenção para comunidades excluídas e oferecer para elas um serviço que as integra à cidade no entorno e promove cidadania, ao ser gerenciado em conjunto com as pessoas beneficiadas.

Considerações Finais

Os aspectos que o Programa poderia desenvolver para melhor atender às reivindicações da comunidade incluem aumentar o número de viagens nas linhas, pois os veículos ficam cheios nos horários de pico. Isto está sendo feito de maneira progressiva e contínua. Também incluem aumentar o número de linhas nas regiões atendidas. Além disso, o Programa pode ser implantado em novas regiões. Para atingir estes dois últimos itens, são necessárias obras de melhoria no sistema viário que demandam tempo e recursos, mas que estão previstas em diversas comunidades.

O Programa tem gerado impacto muito positivo na integração das comunidades no tecido social, econômico e político da cidade. Sua atuação

está baseada em e favorece uma relação crescentemente positiva entre o poder público e a sociedade civil atendida. O programa permitiu que áreas antes excluídas passassem a ter acesso igual ao sistema de transporte. A coordenação do governo local mostra-se eficaz para o desenvolvimento de sistemas de transporte público urbano eficientes. A gestão integrada da BHTRANS permite articular a provisão de transporte na cidade com outras responsabilidades do poder público, como a construção de infra-estrutura e o desenvolvimento local, e torna possível também o sistema de subsídio cruzado, que permite oferecer tarifa social de forma sustentável.

A conquista mais importante do Programa, porém, talvez seja a sua efetiva abertura à participação comunitária, que permite o engajamento real da sociedade nas ações desenvolvidas. A participação popular no canal aberto pelo Programa permitiu diversas conquistas na sua implementação que certamente influenciaram a mobilização em outras áreas e, de modo geral, produziram transformações muito positivas na cultura política dos envolvidos. ■

Bibliografia

DOWBOR, Ladislau (2002). *A Comunidade Inteligente: visitando as experiências de gestão local*, in Peter Spink, Silvio Caccia-Bava, Veronika Paulics (orgs.), *Novos contornos da gestão local: conceitos em construção*. São Paulo: Pólis; Programa Gestão Pública e Cidadania/FGV-EAESP.

LEITE, Maria Angela F. P. (2001). *Uma história de movimentos*, in Milton Santos e Maria Laura Silveira, *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. Rio de Janeiro: Record, 2ª Edição.

PINHO, José Antonio G. de (2004). *Inovação na Gestão Municipal no Brasil: A Voz dos Gestores Municipais*. São Paulo: Cadernos Gestão Pública e Cidadania, Volume 9, Número 35.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura (2001). *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. Rio de Janeiro: Record, 2ª Edição.

SPINK, Peter (2002). *Inovação nos governos subnacionais*, in Hélio Batista Barboza e Peter Spink (orgs.), *20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania / Ciclo de Premiação 2001*. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania.

PROGRAMA INTEGRADO
AS AÇÕES DE
SEGURANÇA PÚBLICA

**Plano Municipal Integrado
de Segurança Pública**

São Carlos - SP

Plano Municipal Integrado de Segurança Pública

Rafael Martins²²

Introdução

A violência urbana e o sentimento de insegurança são duas das principais questões mais reclamadas pela sociedade nos dias de hoje. A Constituição Federal de 1988 atribui a responsabilidade pela segurança pública aos governos Estaduais, entretanto são os municípios que vivem mais de perto a realidade da violência e estão mais próximos dos cidadãos.

Nas últimas décadas, o município de São Carlos sofreu um processo de acelerado crescimento demográfico e urbano sem a necessária contrapartida de políticas públicas e investimentos que superassem os efeitos socialmente negativos dessa expansão desordenada.

Apesar de São Carlos nunca ter sido considerada uma cidade das mais violentas do Estado de São Paulo, o crescimento do desemprego e a falta de perspectivas para a população jovem, a expansão da cultura da violência e da impunidade, a falta de investimentos públicos nas áreas urbanas mais pobres e efetivos insuficientes das Polícias Militar e Civil na cidade trouxeram um aumento dos indicadores de violência que foram traduzidos em um forte sentimento de insegurança na população. A questão da segurança pública aparecia como uma das principais prioridades dos cidadãos.

É com base nesse contexto que, em 2001, uma comissão designada pela prefeitura de São Carlos elaborou o Plano Municipal Integrado de Segurança Pública com o objetivo de melhorar todo o sistema de segurança pública do município, por meio de um conjunto integrado de propostas e ações que articulavam políticas específicas de segurança pública, políticas sociais e ações que buscassem a integração e cooperação de órgãos da administração municipal

e estadual em conjunto com a comunidade para otimizar recursos públicos e os instrumentos que coíbem e desestimulam as práticas de violência.

Plano Municipal Integrado de Segurança Pública

O Plano Municipal Integrado de Segurança Pública foi elaborado dentro do marco institucional do Plano Nacional de Segurança Pública e se apóia na idéia de que o combate à criminalidade e todas as distintas manifestações de violência, além do sentimento de insegurança que marca a vida cotidiana de cidadãos exige colaboração articulada de todos os órgãos e instituições atuantes no município. A Comissão era composta por representantes da Prefeitura Municipal, Câmara de Vereadores, Polícias Civil e Militar e o (CONSEG) Conselho Comunitário de Segurança.

Os CONSEGs são grupos de pessoas do mesmo município que se reúnem para discutir e analisar, planejar e acompanhar a solução de seus problemas comunitários de segurança, desenvolver campanhas educativas e estreitar laços de entendimento e cooperação entre as várias lideranças locais. Cada Conselho é uma entidade de apoio à Polícia Estadual nas relações comunitárias, e se vincula, por adesão, às diretrizes emanadas da Secretaria de Segurança Pública, por intermédio do Coordenador Estadual para Assuntos dos Conselhos Comunitários de Segurança.

Na concepção do Plano, entendeu-se que o Poder Público Municipal deveria agir como catalisador de um processo de articulação e integração dos setores envolvidos com o enfrentamento da violência, incorporando também a participação efetiva da sociedade. Ainda na base Plano, está o conceito de Segurança Cidadã que aponta para uma atuação que extrapola os limites da repressão policial e do combate ao crime em seu sentido mais imediato. Trata-se de pensar preventivamente as ações contra a violência, atacando não apenas seus efeitos, mas, sobretudo, suas causas.

Dessa forma, a prefeitura de São Carlos buscou implementar uma série de ações e políticas de inclusão social, de educação, de geração de emprego e renda e cultura, além de importantes obras e investimentos de melhoria da infra-estrutura urbana. A seguir descreveremos as principais ações que a prefeitura adotou para implementar o Plano Municipal Integrado de Segurança Pública:

Criação e implantação da Guarda Municipal

Como parte do conjunto de compromissos estabelecidos, a implantação da Guarda Municipal de São Carlos foi viabilizada através do convênio celebrado entre a Prefeitura Municipal e o Ministério da Justiça, que disponibilizou recursos financeiros para a realização de concurso público de admissão, treinamento e a

compra de alguns equipamentos, viaturas e motocicletas. Atualmente o efetivo da Guarda Municipal é de 96 agentes e seu trabalho é orientado no sentido de estabelecer uma relação de confiança com a comunidade. O foco do trabalho é a segurança comunitária e a segurança preventiva dos bens, instalações, serviços públicos municipais e de todas as escolas do município, bem como zelar pela integridade física e moral de seus usuários.

A vigilância diurna e noturna acontece nos bens de uso comum da população, tais como vias públicas, praças, parques, jardins e outros locais públicos. Também estão sob sua responsabilidade os bens do município, tais como escolas e unidades de saúde municipais, edifícios, cemitérios e mercados públicos e todos os bens necessários às atividades gerais da administração, além de vias públicas, praças, parques, jardins e outros locais públicos.

Uma nova proposta de convênio foi enviada ao Ministério da Justiça em 2005 incluindo a complementação dos equipamentos, aquisição de novas viaturas e motos, além da realização de novos cursos de formação para manter a qualificação permanente dos agentes.

Criação de Fundos Municipais

Criação, por meio de Leis Municipais, do Fundo Municipal de Segurança Pública e do Fundo Municipal do Corpo de Bombeiros, assegurando o repasse de recursos a órgãos que exercem papel fundamental na segurança do município. Em especial, o Fundo Municipal de Segurança Pública, vinculado à Secretaria de Governo, tem por finalidade assegurar meios para expansão e aperfeiçoamento dos serviços e ações de combate à violência, apoiando órgãos federais, estaduais e municipais.

Apoio material às Polícias Militar, Civil e Ambiental e Corpo de Bombeiros

Mesmo não estando sob competência e responsabilidade da administração municipal, a prefeitura colaborou no custeio e no investimento (fazendo doações e comprando equipamentos, viaturas e motocicletas, reformando instalações e garantindo alimentação e outras despesas de custeio) do Corpo de Bombeiros, da Polícia Militar, Civil, e Ambiental, além da estruturação da Defesa Civil no município.

Programas de Complementação de Renda

Criação e implantação do Cadastro Único, identificando famílias em situação de pobreza (renda per capita de até meio salário-mínimo), realizado pela Secretaria de Cidadania e Assistência Social em parceria com o Governo Federal e o Núcleo

de Pesquisa e Documentação “Prof. José Albertino Rodrigues” do Departamento de Ciências Sociais da UFSCar, permitindo dessa forma a construção de uma rede maior de proteção social sem duplicidade de benefícios e permitindo um instrumento maior de avaliação das políticas públicas de inclusão social.

Atenção prioritária à criança e ao adolescente

A atenção prioritária à criança e ao adolescente se dá por meio de diversas ações. Entre as mais expressivas, estão os Programas de Complementação de Renda, garantindo as instalações e apoio de pessoal administrativo e infra-estrutura ao pleno funcionamento do Conselho Tutelar e do Conselho Municipal da Criança e do Adolescente, além de implantar projetos próprios da prefeitura municipal ou em parceria nas áreas de Educação, Esporte, Cultura e Lazer.

Jovem autor de ato infracional

A plena observância aos preceitos estabelecidos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) ao jovem autor de ato infracional tem sido feita com todo rigor em São Carlos, por meio do Núcleo de Atendimento Integrado (NAI)

O NAI é a porta de entrada de um processo de atendimento cuja idéia central é de que a vida de um adolescente é algo muito mais amplo do que um ato infracional.

Partindo deste pressuposto, procura-se conhecer o adolescente tão logo ele chegue ao NAI encaminhado pela polícia. Uma técnica do serviço social realiza uma entrevista com o menor e com seus responsáveis, elaborando um relatório biopsicossocial. Este relatório é encaminhado juntamente com o Boletim de Ocorrência ao Ministério Público e ao Juiz da Infância, tornando-se parte integrante do processo e oferecendo melhores elementos que permitam avaliar a melhor medida a ser aplicada ao adolescente. Antes ainda da decisão da justiça sobre qual é a medida socioeducativa cabível, os técnicos do NAI empreenderão esforços para oferecer ao jovem os apoios necessários em saúde, educação, lazer e família.

O NAI busca agilizar os procedimentos que envolvem o adolescente desde o momento em que ele praticou o ato infracional, e foi pego pela polícia, até o momento final do cumprimento da medida socioeducativa imposta pelo Ministério Público e o Juiz da Infância. Neste percurso há que se pensar nas questões da justiça, nas questões sociais, nas questões da saúde e da educação que envolvem ou passarão a envolver a vida do adolescente e sua família. Todo esse processo não pode ser feito de modo isolado, mas sim de forma complementar e continuada.

Há municípios em que entre a apreensão pela polícia até a aplicação da medida socioeducativa o lapso temporal é de até dois anos. Este mesmo itinerário no NAI de São Carlos tem se processado com um tempo médio de três dias. O acompanhamento acontece mais rápido e de forma a alcançar melhores resultados porque todos os órgãos envolvidos estão em sintonia com a problemática e com o adolescente em si.

Destaca-se na experiência do NAI a agilidade ganha no trabalho da Polícia. Se o caso não envolve apreensão de arma, drogas, objetos de roubo ou furto, a Polícia Militar já encaminha o menor diretamente ao NAI, conduzindo-o juntamente com seus responsáveis. O Boletim de Ocorrência (BO) elaborado pelos PMs é fotocopiado, estes são imediatamente liberados e o simples BO é suficiente para os procedimentos da Justiça. Neste caso, elimina-se a passagem pelo Distrito. Nos casos de apreensão, como referidos acima, passa-se pelo Distrito Policial, que depois encaminhará o adolescente e seus responsáveis ao NAI.

As audiências ocorrem todas as semanas, com dia e hora já previamente estabelecidos com o Juiz e o Promotor. Após passar pelo plantão social, adolescente e responsáveis são intimados a comparecer na audiência no NAI. Nos casos de custódia, as audiências são marcadas também no Fórum, quando necessário.

A responsabilidade da Segurança Pública é competência do Estado. Nas questões relativas ao adolescente que comete infração, o órgão responsável pela aplicação da lei é a Fundação Estadual do Bem Estar do Menor (FEBEM). Segundo avaliação dos responsáveis pela experiência do NAI de São Carlos este órgão tornou-se complexo ao longo dos anos, carece hoje de uma reestruturação e, principalmente, de uma descentralização.

São Carlos é considerado referência e recebe muitas delegações de diversos municípios de dentro e fora do Estado de São Paulo querendo replicar a experiência do NAI. E os números falam por si: o índice de reincidência criminal juvenil de São Carlos é de 2,7% ante uma média estadual de 33% e a média de 1 jovem internado na FEBEM para cada 70 mil habitantes em São Carlos em contraste a 1 jovem internado na FEBEM para cada 9 mil habitantes das cidades vizinhas das Regiões de Ribeirão Preto e Central do Estado. Isso sem falar na agilidade que o atendimento integrado traz para o Poder Judiciário.

Criação e implantação do Conselho Municipal de Segurança Pública

O Conselho Municipal de Segurança Pública tem por objetivos principais estabelecer entre os diversos níveis de governo e órgãos de segurança atuantes no município, a cooperação nas atividades buscando a otimização e

complementaridade de suas ações e criar e manter um banco de dados com informações sobre violência e criminalidade no município.

Programa de Recuperação de Espaços Públicos

Contemplou a reestruturação de diversos espaços urbanos, que vieram como demandas do Orçamento Participativo. A recuperação deu-se por meio de investimentos significativos em obras de infra-estrutura urbana, valendo destacar as várias obras em áreas que anteriormente eram ocupadas pelo comércio irregular, prostituição, tráfico de drogas e voltaram a ser um espaço seguro, ocupado pela população em geral, sem a frequência de gangues ou vandalismo que antes eram comuns nessas áreas. A recuperação desses espaços fez a população voltar a ocupar espaços públicos que antes eram somente ocupados pela marginalidade.

Implantação do Programa Reluz

Foi realizada a substituição de aproximadamente 12.000 lâmpadas de vapor de mercúrio por lâmpadas de vapor de sódio, significando a substituição de mais de 99% de toda a iluminação pública da cidade. Antes da implantação do Programa, São Carlos havia sido considerada a cidade mais escura do Estado de São Paulo pela CPFL Energia.

Tal medida proporcionou maior segurança já que ruas e avenidas, antes escuras, perigosas e pontos de tráfico de drogas, tornaram-se claras, policiadas e mais seguras para a população que tem que circular à noite, como é o caso de alunos e professores.

Recursos Financeiros e Parcerias

Por tratar-se de um conjunto integrado de ações de diferentes órgãos e secretarias da administração municipal, não é fácil estimar o gasto anual do Plano Municipal Integrado de Segurança Pública de São Carlos.

Os principais gastos e investimentos realizados anualmente pela prefeitura municipal de São Carlos para o atendimento das metas do Plano Municipal Integrado de Segurança Pública são com a Guarda Municipal, a colaboração no custeio do Corpo de Bombeiros e da Polícia Militar, os programas de atendimento à criança e adolescente, à mulher, de enfrentamento à pobreza e assistência social, além das subvenções às entidades esportivas sem fins lucrativos para desenvolvimento de programas de origem social.

Adicionalmente, uma grande quantidade de recursos é gasta em ações em educação ou em reformas de equipamentos públicos da rede pública de ensino,

ações urbanísticas e outras obras viárias, sinalização de vias públicas, atividades e eventos culturais. Todos esses também têm impacto na segurança pública e contribuem para a implementação adequada do Plano.

Considerações Finais

O pressuposto do plano de São Carlos é que o combate à violência e à criminalidade demanda o efetivo e permanente envolvimento de órgãos municipais, estaduais e federais, além de entidades privadas, organizações da sociedade civil e as comunidades. Nesse caso, foi fundamental assegurar mecanismos e instâncias de diálogo que garantiram a contínua cooperação e integração de órgãos e políticas públicas de diferentes níveis de governo, de modo a complementar atividades e otimizar recursos públicos disponíveis cada vez mais escassos e constituir, respeitadas as atribuições específicas, um sistema integrado de ações e políticas públicas — que ao invés de serem realizadas de forma separada e desordenada, foram implementadas de maneira integrada e garantiram a segurança pública como um direito do cidadão e elemento essencial da qualidade de vida urbana.

Sem dúvida a experiência de São Carlos apresenta um forte potencial de replicabilidade em municípios de médio porte, onde há alguns anos a questão da segurança pública tornou-se um problema difícil de ser contornado, pois os investimentos de prevenção são realizados apenas nas grandes cidades, aumentando a repressão. A criminalidade, então, migra para cidades médias do interior a fim de rearticular seus grupos criminosos e praticar crimes nessas cidades que, em geral, não estão preparadas para enfrentar o crime organizado ou combater a violência de forma sistemática, seja pela falta de efetivos ou então de equipamentos e infra-estrutura.

O Plano buscou pensar preventivamente as ações contra a violência, atacando suas causas, mas também efetivando políticas e ações integradas de inclusão e assistência social, educação, cultura e, em geral, de melhoria da qualidade de vida da população.

O policiamento é mais eficiente quando a população participa e a polícia pode contar com a cumplicidade do cidadão. O melhor policiamento é aquele feito por policiais que os cidadãos confiam. Pelo seu conhecimento nas particularidades de seus espaços, a comunidade deve participar do planejamento da segurança da cidade. Esse será, talvez, o grande desafio de São Carlos para elaboração do 2º Plano Municipal Integrado de Segurança Pública.

São Carlos avança e altera a relação entre os agentes públicos. O nível de integração alcançado considerando que há vínculos entre as três esferas de governo e os três poderes executivo, legislativo e judiciário é bastante relevante

e deve ser levado em conta. Não é por acaso que um dos programas, o NAI, é considerado referência nacional para tratar de jovens infratores.

Também se deve ressaltar o impacto da integração de ações na otimização de recursos públicos que, mesmo em um contexto adverso de carência de recursos municipais e estaduais para investimentos na área da segurança, a agilidade e a economia que a cooperação traz foram capazes de possibilitar a aplicação de recursos municipais em investimento e custeio da Polícia Militar e da Polícia Civil, além de atender 96% das demandas do Orçamento Participativo pela recuperação de praças e espaços públicos — que expulsou os traficantes e trouxe a população de volta às ruas e às praças. O resultado é que, dos 61 municípios com mais de 100 mil habitantes no Estado de São Paulo, São Carlos apresenta hoje o 7º menor índice de criminalidade, além de ter reduzido sensivelmente o número de mortes no trânsito (municipalização do trânsito) e os crimes mais graves, enquanto municípios vizinhos do mesmo porte tiveram crescimento dos índices. Isso só foi possível graças às ações do Poder Público municipal e da parceria e cooperação deste com órgãos do governo estadual e federal. ■

EDUCAÇÃO INDÍGENA
FORTALECE IDENTIDADE
E PROMOVE O
DESENVOLVIMENTO

**Projeto Educação Indígena
do Alto Rio Negro**

São Gabriel da Cachoeira - AM

Projeto Educação Indígena do Alto Rio Negro

Líliã Asuca Sumiya²³

Introdução

Educação para quê? Que tipo de Educação queremos? Estas são as perguntas que as comunidades indígenas participantes do Projeto Educação Indígena do Alto Rio Negro fazem constantemente para decidir o futuro dos seus habitantes.

Coordenado pela Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro (FOIRN) desde setembro de 1999, o Projeto tem como objetivo central contribuir para a reestruturação da educação escolar na região. Visa desenvolver escolas que valorizem as línguas e culturas das diferentes etnias que compõem a população, escolas criadas e geridas pelas comunidades indígenas e associações, e que sejam voltadas para uma melhoria da qualidade de vida dessas comunidades.

A FOIRN é uma associação civil sem fins lucrativos fundada em 1987 para defender os direitos dos povos indígenas que habitam a região do Rio Negro no Estado do Amazonas. É composta de cinco coordenadorias que reúnem as 53 organizações de base representantes das comunidades distribuídas ao longo do rio Negro. São cerca de 750 aldeias, onde habitam mais de 35 mil índios, o que corresponde a aproximadamente 10% da população indígena do Brasil. Nesta região, estão presentes 22 grupos étnicos diferentes, representantes das famílias linguísticas: Tukano, Aruak, Maku e Yanomani, espalhados em uma área de 10,6 milhões de hectares de terra, incluindo os municípios de São Gabriel da Cachoeira, Santa Isabel do Rio Negro e Barcelos.

²³ Pedagoga, mestre em Administração Pública e Governo pela FGV - EAESP e pesquisadora do Programa Gestão Pública e Cidadania.

Após a conquista da demarcação das cinco terras indígenas, ocorrida somente em 1998, a FOIRN, em conjunto com o Instituto Socioambiental (ISA), passou a priorizar a elaboração do Programa Regional de Desenvolvimento Indígena Sustentável (PRDIS), um conjunto de ações integradas que propõe implementar políticas públicas em parceria com diferentes instâncias governamentais, bem como com outras organizações não-governamentais. Destacam-se suas ações estratégicas nas áreas de: saúde; fiscalização das terras indígenas; segurança alimentar, que inclui projetos de sustentabilidade como piscicultura, meliponicultura e manejo florestal; balcão da cidadania; comercialização de produtos indígenas; pesquisas e educação indígena.

A educação emerge como fator primordial nas reivindicações dos diferentes povos da região, e, atualmente, o projeto de educação atua em três principais linhas de ação:

1. Estruturação de escolas experimentais em cada comunidade das etnias: Baniwa, Tuyuka, Tukano e Wanano;
2. Oficinas de formação continuada, que inclui o apoio e valorização às diferentes línguas com publicação de materiais didáticos e incentivo à organização de novas escolas;
3. Articulação com as diferentes esferas governamentais na implementação de políticas públicas voltadas para a educação indígena.

Antecedentes: Educação integracionista

A presença de missionários na região, principalmente jesuítas, carmelitas e franciscanos, já era notada desde o século XVIII e se intensificou no início do século XX, quando se instalaram permanentemente as missões salesianas e mais tarde a igreja evangélica. Desde meados da década de 1920, a atuação das igrejas é não só assegurada, mas mantida pelo próprio Estado. A partir da década de 1960, a relação entre as duas instituições passou a ser formalizada por meio de convênios. A rede de escolas estaduais é comandada pelos padres e freiras, principalmente os salesianos. Para facilitar a catequização dos seus alunos, as escolas missionárias foram, e ainda são, organizadas na forma de grandes internatos (atualmente, há quatro missões em funcionamento). Ao mesmo tempo, foram também fundados hospitais e igrejas, incentivando nessas localidades um processo intenso de povoamento.

Se, por um lado, a igreja contribuiu para a ampla escolarização e alto índice de alfabetização na região, por outro, interferiu em muitos aspectos

da organização social tradicional indígena. Isto se deve ao fato de a educação ter seguido as orientações da política integracionista do Estado, que previa o completo desaparecimento dos índios no Brasil, pois seriam todos transformados em “brasileiros”, integrados na sociedade dos “brancos” até o ano 2000. Para atingir essa meta, a educação era um instrumento essencial no processo “civilizatório” dos povos habitantes da região.

Assim, danças típicas, rituais, músicas tradicionais, beber caxiri²⁴, assim como o uso do fumo eram práticas consideradas pelos missionários como atos pecaminosos, sendo aplicados castigos físicos aos que burlassem as regras. Em nome de Deus, era proibido todo e qualquer tipo de manifestação cultural dos povos, inclusive o uso da língua nativa. Muitas malocas, centros culturais comunitários, eram consideradas “templos do mal” e foram destruídas. As atividades típicas indígenas, como a pesca, a caça e o trabalho na roça também eram desprezados. O incentivo dado ao aluno para permanecer na sala de aula era em detrimento a essas atividades: “se não estudar, vai ter que pegar no machado...”

No intuito de oferecer melhor educação aos seus filhos, muitas vezes a família inteira mudava da comunidade para a cidade, o que obrigava os pais a iniciarem uma busca por emprego. Entretanto, a realidade mostrava que a educação recebida até então não os preparava para competir em igualdade de condições com os brancos, sendo muitas vezes alvo de preconceitos. Deparavam também com um quadro geral de desemprego, levando muitos indígenas ao alcoolismo e prostituição, problemas estes que ainda persistem na cidade.

Uma escola indígena diferenciada

Após obter financiamento internacional, a FOIRN, junto com seus parceiros, iniciou o trabalho de construção de uma educação realmente indígena. Mas a discussão de como seria a nova escola ficou a cargo de cada povo que manifestou interesse em participar. Marta Azevedo, coordenadora de educação do ISA, explicou que os Baniwas e os Tuyukas eram os que mais sofriam com a educação opressiva presente na região e, portanto, foram os primeiros a aderir ao projeto proposto inicialmente pela FOIRN.

Embora cientes da importância de uma formação educacional, a constatação de muitas comunidades era de que a educação servia apenas para o desenvolvimento individual. As poucas pessoas que conseguiram chegar ao ensino médio ou até mesmo ao ensino superior, se permaneciam

²⁴Bebida alcoólica típica dos povos indígenas desta região, obtida a partir da fermentação da mandioca ou macaxeira.

na comunidade, desempenhavam funções de professor ou agente de saúde, tendo benefícios financeiros individuais. Passou-se então a desejar uma educação em que os conhecimentos adquiridos pelos jovens trouxessem alternativas de desenvolvimento para toda a comunidade. Assim, as adaptações escolares privilegiaram este enfoque.

O ensino indígena se divide em quatro ciclos: 1º e 2º ciclos correspondem da 1ª a 4ª série do ensino fundamental e o 3º e 4º ciclos, da 5ª a 8ª. Nas escolas piloto, bem como na maioria das escolas da rede municipal do município, as classes são multisseriadas, isto é, numa mesma sala de aula encontram-se alunos de diferentes idades e ciclos. Isto se deve pelo fato das aldeias contarem com um número reduzido de crianças.

O calendário escolar também é adaptado às diferentes realidades locais. No caso dos alunos de 3º e 4º ciclos, adota-se o sistema de alternância, em que os períodos de aula variam conforme as necessidades: na escola Pamáli, as aulas se desenvolvem sem pausa por um período de dois meses, seguido de outros dois nos quais os alunos fazem pesquisas e aplicam o que aprenderam na escola em suas comunidades de origem. Nas demais escolas, a segunda etapa do ensino fundamental também é dada de forma alternada e rotativa em cada comunidade, mas com módulos de 15 dias, seguidos de 10 dias de recesso para o desenvolvimento das pesquisas. A alternância de ciclos escolares com etapas de trabalho e investigação nas comunidades permite articular a aprendizagem escolar com a formação em valores da cultura, além de permitir manter a vinculação dos jovens aos processos produtivos da comunidade. No retorno às aulas, as experiências desenvolvidas nas comunidades são analisadas, dando respostas às necessidades e demandas que, por sua vez, orientam a reflexão para o planejamento de novas investigações.

A metodologia de ensino adotada é a pesquisa, por meio da investigação de diferentes tópicos. Os projetos de pesquisa priorizam a formulação de conhecimentos e o professor não é o detentor de conhecimentos, mas um orientador.

O currículo da educação indígena é construído com toda a comunidade, os eixos temáticos a serem trabalhados são levantados pelos pais, mães e anciãos, por meio de oficinas. Portanto, o currículo varia entre os povos da região. Em geral, há a presença da etnomatemática, com os cálculos próprios de cada povo, mesclado com conhecimentos tradicionais, como no caso dos tukanos, que desenvolveram astronomia própria.

A participação da comunidade não se restringe apenas às decisões tomadas no âmbito das Associações. Está também presente no desenvolvimento das aulas. Por exemplo, agentes indígenas de saúde promovem oficinas na escola

com temas voltados à educação ambiental e vigilância nutricional; anciãos narram histórias e lendas tradicionais; técnicos agrônomos orientam os alunos na incubadora de peixes, galinheiro e outros.

As aulas não se limitam à sala de aula, elas ocorrem em diferentes espaços da comunidade: nos rios, nas cachoeiras, na floresta, na roça, sempre visando o alinhamento e preocupação com a prática e o dia-a-dia das crianças. No caso dos alunos das séries finais do ensino fundamental, a preocupação com a profissionalização é bastante presente, e a matriz curricular reflete os interesses de um desenvolvimento sustentável da região. Assim, o princípio do aprender fazendo é o que orienta todas as atividades. Por exemplo, para se calcular a área de um tanque, a aula é dada e medida na prática pelos alunos em tanques de piscicultura.

Nas escolas indígenas, bem como em todas as atividades desenvolvidas pela FOIRN, chama a atenção o uso das mais modernas tecnologias a favor da valorização e resgate cultural dos seus povos. André Baniwa, coordenador da FOIRN, explica que a tecnologia é hoje uma parceira. Equipamentos radiofônicos mantêm as comunidades em contato com as demais da região; a energia para usar o computador ou outros equipamentos eletrônicos é gerada pelas placas solares. Entretanto, todos os equipamentos são utilizados comunitariamente para fins educativos. Programas televisivos são escolhidos a dedo pelos educadores, sendo que os documentários sobre a Amazônia são os preferidos entre as crianças.

Outro ponto que se destaca no projeto é o sistema de avaliação. Os alunos são avaliados diariamente quanto à sua participação, iniciativa, criatividade e outros critérios definidos pelo conjunto de professores e toda a comunidade. Depois, ocorre uma avaliação semanal, onde participam apenas os monitores e professores, que discutem também neste momento diferentes estratégias para a melhoria de aprendizagem de um determinado aluno. No final do bimestre, há uma avaliação descritiva (relatório) do professor em relação ao aluno. Evita-se atribuir uma nota ao aluno, pois como explica o coordenador pedagógico da escola Tuyuka, Higino Tenório, não há necessidade de definir que um determinado aluno é melhor do que o outro e também se evita uma competitividade pela nota.

O ensino diferenciado valoriza o desenvolvimento da criança como um todo. Um aluno pode não ser tão brilhante em línguas, mas pode mostrar seus talentos por meio da arte, e assim por diante. A alfabetização na língua materna bem como em outras modalidades de conhecimento também segue este mesmo princípio, não há o “certo” ou “errado”, mas sim, diferentes estágios para o processo de aprendizagem.

No final do semestre, ocorre também uma avaliação coletiva, com a participação de toda a comunidade: pais, mães, anciãos e lideranças. É o momento de avaliar não só a criança, mas também o trabalho do professor

e principalmente da escola como um todo, onde a questão “educação para quê?” é sempre retomada. É um processo de avaliação contínua, com o qual a comunidade toda está comprometida.

Foi dentro deste contexto que ocorreu a elaboração dos projetos político-pedagógicos de cada uma das escolas, que transmitem as necessidades e demandas de cada uma das regiões onde estão situadas.

Atualmente, as escolas-piloto apresentam índice de evasão zero. O número de matrículas aumenta a cada dia e várias escolas da região aderem à metodologia diferenciada, graças ao trabalho de articulação política realizada pela FOIRN e encontros pedagógicos para sensibilização das demais comunidades que ainda não aderiram à proposta diferenciada. Estima-se que, do total de 200 escolas da rede municipal, o Projeto tem atingido cerca de 30% diretamente e 40% de forma indireta.

O orçamento disponível para o projeto de educação, no ano de 2005, é em torno de R\$ 700.000,00, já incluídas as parcelas que cabem a cada escola. Deste montante, grande parte é destinada ao pagamento do combustível, necessário para o transporte para o encontro de professores e comunidades nos cursos de formação continuada, oficinas pedagógicas e para realizar a articulação política das comunidades.

O montante inclui também os recursos destinados ao pagamento das assessorias, aquisição de equipamentos, manutenção de motores, apoio às associações e diárias necessárias para articulação política, como a participação em reuniões que ocorrem na sua maioria em Manaus e Brasília.

A cada semestre é realizada uma prestação de contas conjunta, entre a FOIRN, o ISA e as associações das comunidades que recebem os recursos diretamente. Anualmente, elabora-se um relatório de atividades das metas atingidas, sendo todo o processo documentado e sistematizado. No ano de 2004 foi concluída uma avaliação externa e integrada de todos os projetos desenvolvidos em parceria pela FOIRN e ISA.

Considerações Finais

A pesar da LDB/96 garantir o direito a uma educação diferenciada a todos os povos indígenas do Brasil, não é comum encontrar uma educação que de fato respeite as demandas de cada povo, como a encontrada no Alto Rio Negro. Dificuldades e obstáculos para a sua implantação são muitos. A região do Alto Rio Negro luta para vencê-los e inova, principalmente, ao alinhar a educação com o desenvolvimento regional sustentável e, conseqüentemente, traduz o papel da escola como instrumento de resgate e fortalecimento da cidadania. Para isso, não reproduz nenhum modelo

pronto, e a riqueza de experiências presentes na região mostra que não há uma única alternativa para seguir este caminho. Cada povo ou etnia torna-se co-responsável pela sua própria iniciativa e o futuro desejado é discutido por todos os seus habitantes.

A FOIRN se sobressai pelo seu alto grau de organização e mobilização política. Como resultado, consegue atrair não só investimentos internacionais como também parceiros que contam com recursos humanos de alta qualidade, como técnicos e assessores que trabalhem em prol da melhoria da qualidade de vida dos seus povos.

Em que pese a especificidade de educação indígena, há muitos outros aspectos inovadores no presente projeto de educação que poderiam ser replicados por qualquer instituição formadora, seja ela escolar ou não, das áreas rural, urbana, de pequena, média ou grande cidade; ou mesmo de diferentes povos, etnias, religiões, credos.

Em primeiro lugar, refletir sobre “educação para quê?”, “que alunos/cidadãos queremos formar” é primordial para questionar o papel da escola de hoje perante a sociedade.

Segundo, a metodologia empregada, ao aliar a teoria com a prática, desenvolve os conhecimentos necessários por meio da investigação, formando alunos para os desafios da vida. As aulas não se restringem ao espaço fechado da sala de aula, mas também são desenvolvidas em diferentes ambientes, facilitando a aquisição e assimilação de novos conhecimentos. Valorizam-se os alunos e o meio ambiente que os cerca. Assim, as aulas tornam-se mais instigantes, desafiadoras e pautadas nas necessidades do dia-a-dia. Aliado a tudo isso, o sistema de avaliação do processo de aprendizagem faz com que a educação escolar indígena do Alto Rio Negro implemente, na prática, o que a mais moderna teoria educacional construtivista tem defendido.

Terceiro, o grau de mobilização dos índios, fazendo parte de associações, a intensa participação da comunidade nos assuntos escolares, seja ela de natureza pedagógica, na definição de temas curriculares ou na gestão escolar, retratam um modelo exemplar de gestão democrática em educação, defendido pela LDB e muito pouco difundido.

Quarto, o projeto de educação indígena tem como ação prioritária os programas de formação continuada de seus professores, o que se reflete na qualidade das aulas das escolas experimentais. Não se pode falar em educação de qualidade sem um investimento na formação dos mestres e constante aprimoramento do seu fazer pedagógico.

Por último, a autonomia decisória de cada comunidade, mesmo em um Projeto com as dimensões e alcance que este apresenta, faz com que seja possível o estabelecimento do respeito à diversidade.

Mais do que um projeto de educação, este Projeto é também a história de luta pelos direitos indígenas na região do Alto Rio Negro, aliado ao resgate de seus valores e crenças, de sua própria identidade. A autonomia de cada grupo reflete ao mesmo tempo a união existente na luta por seus direitos. A educação torna-se um importante instrumento para atingir um desenvolvimento sustentável e, assim, obter a melhoria na qualidade de vida em que são respeitados o modo de ser e viver dos povos indígenas habitantes da região. ■

PROGRAMA RECUPERA
O VIGOR ECONÔMICO
DO MUNICÍPIO

**Programa Município
Sustentável**

Rio das Flôres - RJ

Programa Município Sustentável

Irineu Frare²⁵

Luciana Sucupira²⁶

Introdução

O Programa Município Sustentável é desenvolvido no município de Rio das Flores, que pertence à Região do Médio Paraíba no Estado do Rio de Janeiro. O município, dependente da economia cafeeira, sofreu as conseqüências da decadência do ciclo do café. Seu esvaziamento econômico acarretou na redução da população de 1950 a 2000 em 73,3%, passando de 30.000 para aproximadamente 8.000 habitantes.

A compreensão da alta complexidade inerente às questões sociais orientou a formulação, dentro do Programa, de uma política de promoção do desenvolvimento econômico e social com ênfase na geração de emprego e renda. Assim, iniciativas por parte da Secretaria Extraordinária de Geração de Emprego e Renda em parceria com o setor privado têm possibilitado a formação de mão-de-obra e a autonomia da população beneficiada principalmente a partir do fornecimento de cursos de capacitação (costura, informática e artesanato) e apoio para a formação de cooperativas.

Conteúdo

Os cursos de capacitação de costura industrial são oferecidos pela prefeitura nos turnos da manhã e da tarde, tendo capacidade para 25 alunos por turma. A duração máxima dos cursos é de três meses, nos quais é respeitado o ritmo de cada aluno. Os alunos que concluem a capacitação em costura industrial são dirigidos para o trabalho em duas confecções instaladas no distrito industrial. No

²⁵Mestrando da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE/FGV)

²⁶Mestranda da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE/FGV)

início de 2004, os dois empreendimentos foram atraídos para o município em razão de subsídios oferecidos pela prefeitura, no caso, a cessão de dois galpões sem a cobrança de aluguel. A implantação dessas duas confecções industriais no município representou a criação de um total de 178 postos de trabalho, com a expectativa deste número ser dobrado até o final de 2005. Outro galpão para atividade de corte e estamparia está com o projeto aprovado e deve ter suas obras iniciadas em 2006.

No mesmo local também funciona o curso de capacitação em informática com base no sistema operacional Linux (software livre). Com capacidade de 10 alunos por turma, são realizadas aulas em três turnos, com duas turmas por turno, resultando em um total de seis turmas por dia. A prefeitura incentiva seus próprios funcionários a fazerem o curso, visando à qualificação de seu quadro técnico para utilização do novo sistema a ser implantado, o Linux. No caso das aulas realizadas no bairro Sossego a prefeitura disponibiliza condução para a casa de capacitação, aproveitando o ônibus escolar.

O incentivo ao desenvolvimento do artesanato está diretamente ligado a uma das questões centrais do Programa Município Sustentável que é a promoção do turismo na região. A associação de artesanato Centro de Geração de Renda Amor à Arte possui o apoio da prefeitura, que concedeu o terreno e em parceria com o Governo Federal, construiu o prédio. As peças elaboradas nas associações de artesanato são vendidas por todo o Brasil e para outros países como Portugal. Além disso, com o apoio da prefeitura, o artesanato de Rio das Flores participa de feiras e eventos da região.

Com a preocupação de formar mão-de-obra para suprir as necessidades de vários setores, a prefeitura do município de Rio das Flores realizou parcerias para a realização de cursos de capacitação temporários com diversas instituições, como o Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca (CEFET), o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), o Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (SESCOP) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC).

As opções de cursos oferecidos incluíam: cabeleireiro, depilação, mecânico, eletricitista, piscicultura, carpintaria, entre outros. No ano de 2001, 265 pessoas foram beneficiadas com cursos nas mais diversas áreas e, em 2002, esse número foi de 243. Não só com a preocupação de formar mão-de-obra, mas também visando a qualificação para o trabalho foram oferecidos cursos de gestão e administração de cooperativas, alcançando um total de 248 pessoas durante os anos de 2001 a 2004.

Outro apoio dado pela prefeitura é na formação de cooperativas de costura. A mais antiga cooperativa teve origem na capacitação oferecida pela prefeitura em 1994. A partir de 2001, foram criadas mais cinco cooperativas de costura

registradas, que trabalham basicamente na montagem de roupas (facção) para diversas confecções. A prefeitura concede incentivos de diferentes formas para todas as cooperativas, por meio da isenção do pagamento de aluguel, por uma ajuda no custeio das despesas fixas (pagamento da conta de luz), e empréstimo de máquinas de costura. Foram criados um total de 80 postos de trabalho distribuídos nas cinco novas cooperativas. O salário médio de um empregado nas cooperativas é de 600 reais, variando de um mínimo de 400 reais e podendo chegar a 800 reais.

Desenvolvimento Local

A implementação do Programa Município Sustentável demonstra a preocupação de uma política integrada que procura romper com o baixo dinamismo e as dificuldades locais, com o objetivo de alcançar níveis superiores de produção e qualidade de vida. O Programa contribuiu para a diversificação da economia local que por muitas décadas teve como base as lavouras de café e a agropecuária. As mudanças ocorridas são percebidas no esforço de revitalização de espaços com finalidades turísticas, incentivo à abertura das fazendas de café do século XIX, despoluição de rios, abertura de trilhas para cachoeiras e construção de mirantes, além da preocupação com sinalização e limpeza dos locais.

A iniciativa de explorar uma nova vocação teve início em 2001, a partir de uma reunião com sete empresários e proprietários rurais, que decidiram criar uma associação, fundada em 2002. Como resultado, houve o aumento do total de 190 leitos passando de 40 em 2001 para 230 em 2005, consequência da abertura de duas novas pousadas e da transformação de algumas fazendas de café em hotéis-fazenda. Em 2005, a prefeitura desmembrou o setor de turismo da Secretaria de Planejamento, criando a Secretaria de Turismo. Um convênio firmado, em 2002, entre a prefeitura e a Associação Rioflorense de Turismo (ARTUR) estabeleceu uma ajuda financeira a esta. O valor inicial de 16 mil reais no ano de 2004 passou para 30 mil reais em 2005.

O município faz parte do Conselho de Turismo da Região do Vale do Ciclo do Café (Conciclo) que tem como objetivo desenvolver o turismo histórico e ecológico na região. Em parceria com o Sebrae-RJ, os municípios do Conciclo foram incluídos, no ano de 2005, no calendário turístico nacional e internacional. A parceria com o Sebrae ofereceu curso de capacitação para guias turísticos e contribuiu para o ensino de turismo nas escolas públicas.

Tendo em vista a diversificação de atividades e a promoção do desenvolvimento, a prefeitura, em parceria com a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Rio de Janeiro, (Emater-RJ) tem contribuído para o fortalecimento da atividade de piscicultura por meio do Centro de Treinamento de Apicultura do Sul Fluminense. O centro oferece capacitação aos produtores rurais para a produção de alevinos.

A atividade econômica do município vem se intensificando ao longo dos últimos anos. A partir de 2001 houve um aumento sensível no número de estabelecimentos comerciais, com a abertura de três padarias, duas farmácias, duas lojas de material de construção e quatro mercados. Esse crescimento econômico gerou, de 2001 a 2005, um total de 534 empregos nos setores de indústria têxtil (178), agropecuária (57), turismo (46), comércio e serviços (42), construção civil (131) e terceiro setor (80). Nesse mesmo período os empregos gerados no setor público foram de 237, no artesanato 165 e nas cooperativas têxteis 108. Vale ressaltar que o número total de empregos gerados direta e indiretamente pelos programas da prefeitura corresponde a cerca de 12,5% da população total de Rio das Flôres.

Esse dinamismo é evidenciado pelo fato do município ter sido escolhido para sediar a primeira Agência Municipal Sebrae, em setembro próximo. Vale ressaltar também, que a prefeitura ficou em segundo lugar, dentre as prefeituras do Estado do Rio de Janeiro, no prêmio “Prefeito Empreendedor” do Sebrae, no ano de 2006.

Educação

O município conta com dez escolas municipais espalhadas por todos os distritos e uma creche municipal por distrito. Entre 1998 e 2003, a rede municipal de Rio das Flôres teve 19% de aumento no número de estudantes e acréscimo de 26% no quadro de professores. Os indicadores sociais apontam a evolução do município na questão educacional, demonstrando uma preocupação com a inclusão e a transformação social. Ainda no que tange à educação fundamental, foi incluído na base curricular de 1ª série a 8ª série um curso de turismo em que as aulas são ministradas em ações continuadas e em conjunto com as aulas de história geral.

Uma creche comunitária localizada no distrito sede do município tem gestão compartilhada entre a prefeitura e a sociedade civil. O orçamento da creche também provém de ambas as fontes: da prefeitura e de pessoas que se associam voluntariamente para doação financeira em benefício da creche, que atende a 66 crianças.

A prefeitura ainda incentiva estudantes que freqüentam universidades fora do Município, fornecendo o transporte e financiando 50% do valor da mensalidade. De 1993 a 2000, o número de beneficiários foi de 180 universitários, de 2001 a 2004 esse número passou a 294. É importante ressaltar que muitos desses estudantes durante o dia trabalham nas confecções para completar sua renda.

Cultura e Lazer

Uma forma de perceber o engajamento da população nas questões relativas ao município é o aumento de eventos, atividades culturais e de lazer. Esse aumento deve-se à articulação da sociedade civil organizada, que por meio das associações

de moradores promovem atividades para crianças, adolescentes e adultos como: grupos de dança de salão; hip-hop; samba e pagode; torneio de pipas e de bola de gude. A formação de uma escola de samba, por iniciativa da própria comunidade, reflete o aumento do espírito comunitário. As pessoas tornam-se mais participativas em suas comunidades e começam também a se interessar pelas questões locais. Em todos os distritos existe uma preocupação do Poder Público em criar espaços de lazer, de modo que todos tenham acesso à quadra poliesportiva e praças. A prefeitura conta com um Centro Cultural no distrito sede, onde periodicamente são exibidos filmes além da montagem de peças de teatro. A terceira idade conta com um galpão cedido pela prefeitura e mantido por uma Associação, onde são desenvolvidas atividades recreativas para o público idoso, como um coral e bailes.

Habitação

A partir do entendimento de que as questões sociais só podem ser enfrentadas de forma integrada, as ações da administração pública têm dado ênfase também na construção de moradias direcionadas à população de baixa renda. Assim, conjuntos habitacionais foram construídos de forma a acompanhar o crescimento e desenvolvimento econômico do município, impedindo a favelização e garantindo a qualidade de vida da população. Foram construídas, a partir de 2001, 232 casas em 12 conjuntos habitacionais e mais 48 casas estavam em construção em 2005. As moradias são financiadas em 72 parcelas no valor de 23 reais mensais. Após a quitação, o novo proprietário não pode vender a casa durante dez anos. Esta ação evita a especulação imobiliária ao mesmo tempo em que pretende estimular o espírito comunitário dos moradores. Em cada novo conjunto a prefeitura estimula a organização de associações de moradores, que são legalizadas com o apoio técnico da administração municipal.

Assistência social a crianças e adolescentes

As atividades desenvolvidas com as crianças e adolescentes são concentradas em uma área extensa, emprestada à prefeitura municipal desde 2004. No local são desenvolvidos três programas: Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), Agente Jovem e Casa da Criança. O PETI e a Casa da Criança são programas federais e têm como foco as crianças de 7 a 13 anos. O programa Agente Jovem é uma ação municipal e atende adolescentes de 14 a 17 anos. No total são atendidas 220 crianças e adolescentes. Além desses, existe o programa Casa das Meninas, que atende 11 crianças, que uma vez por semana aprendem artesanato.

Os programas são direcionados para famílias de baixa renda (meio salário mínimo per capita) e têm a preocupação de ocupar, com atividades interativas, essa parcela da população, evitando uma possível marginalização. Além das refeições serem realizadas no próprio local, as tardes das crianças e dos adolescentes são preenchidas com aulas de música, dança, futebol e conscientização ambiental. Também há o acompanhamento familiar por equipes de pedagogos, psicólogos e assistentes sociais.

Saúde e Saneamento

As políticas públicas integradas são identificadas também pelos investimentos feitos em saneamento básico e saúde. A Estação de Tratamento de Esgoto (ETE) do distrito-sede está praticamente pronta e será inaugurada ainda este ano. Os outros três distritos já possuem rede de coleta e tratamento de esgoto em funcionamento desde a primeira gestão municipal do atual prefeito. Com a nova estação 100% do município estará coberto.

A partir de um programa de saneamento estruturado, pôde-se conceber uma política de saúde mais efetiva. Nesse sentido, buscou-se descentralizar o atendimento em postos de saúde municipais que se inserem no Programa Saúde da Família (PSF) e que estão presentes em todos os distritos. Isso diminuiu consideravelmente as filas no hospital municipal - Hospital Dr. Luiz Pinto. Segundo informações do responsável pelo pronto socorro (PS) do hospital, 70 a 80% dos casos são resolvidos nos próprios postos de saúde.

Além desse processo de descentralização, o hospital municipal, conveniado ao SUS, passou a ser administrado por meio de uma co-gestão entre a prefeitura e a Associação de Assistência Social de Rio das Flores. Foi realizada uma ampliação em sua estrutura que envolveu uma parceria com Governo Federal e Estadual, com um valor estimado em R\$ 600.000,00. Foram adquiridos por meio do Governo Federal aproximadamente R\$ 7.000.000,00 em equipamentos e veículos. Também foram contratados profissionais de saúde – o número de funcionários até 2001 correspondia a 25, passando para 92 em 2005. Essa reestruturação e a adoção de um modelo descentralizado são percebidas e apoiadas por funcionários do hospital, que, em sua maioria, residem em outras cidades. Outro fato que demonstra a melhora na saúde é que a demanda pelos serviços de saúde tem aumentado em razão de pacientes provenientes de outras localidades.

Foi criada também uma farmácia de manipulação que possui uma produção média anual de 560.400 cápsulas, de cem tipos de medicamentos.

Promoção da Cidadania

No que tange ao desenvolvimento de uma cidadania mais consciente e informada, existem três ações importantes da prefeitura: o Programa de Inclusão Digital, a

distribuição de cartilhas sobre leis e deveres do prefeito e Reuniões Municipais sobre Governança Local.

- Reuniões sobre Governança Local - tiveram seu início em abril deste ano, por meio de um convite do prefeito que é distribuído de casa em casa. Os cidadãos são convocados para debater o Plano Plurianual (PPA) e a Governança Local. Inicialmente a prefeitura faz uma apresentação das iniciativas previstas no PPA. Em um segundo momento, a população é indagada a apresentar os pontos fortes e fracos do conteúdo apresentado. As opiniões coletadas possuem um caráter consultivo e são analisadas pelo prefeito. De acordo com sua análise elas podem ser incluídas no PPA e/ou encaminhadas para as secretarias afins.
- Programa de Inclusão Digital - encontra-se em processo de implementação. O primeiro telecentro localizado na sede do município está pronto e deve ser inaugurado em breve. Ele contou com uma parceria com o Banco do Brasil (BB), que doou computadores, e com o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), apoio técnico. A previsão é de construir mais três telecentros nos outros três distritos e dois no distrito sede - um no centro cultural e outro no Centro Municipal de Informação Turística.
- Cartilhas de Conscientização – apresentam de forma simples e clara as principais diretrizes da Lei de Responsabilidade Fiscal e as responsabilidades dos membros do executivo, com as punições a que estão sujeitos. Outros pontos trabalhados são os direitos e atribuições dos conselhos municipais, dos governos federal e estadual e como funcionam as licitações. As cartilhas foram adaptadas de folhetos explicativos do Tribunal de Contas do Estado (TCE) e da Controladoria-Geral da União (CGU), além de uma elaborada pela própria prefeitura, e foram distribuídas nos domicílios em 2004.

Considerações Finais

A articulação política parece ser a força motriz do Programa Município Sustentável: as secretarias possuem uma ação estratégica pautada em uma missão, a do desenvolvimento socioeconômico local. A visão não-departmentalizada é evidente no discurso dos gestores (secretários) e nas ações entre as secretarias, o que resulta em uma cooperação constante e efetiva, pouco suscetível aos jogos políticos predatórios.

A relação entre uma boa articulação política e uma ação gerencial que incorpora instrumentos sofisticados de gestão pública são os principais fatores de sucesso do Programa. A gestão estruturada em pressupostos que incluem foco no resultado, transparência, descentralização e parcerias, encontra uma importante relação de mão dupla com o desenvolvimento da

cidadania e da economia. Ao mesmo tempo em que o Poder Público promove o desenvolvimento social e econômico do município, tem sua contrapartida no aumento da participação da sociedade na gestão pública, o que legitima seu caráter democrático, e no crescimento da arrecadação de tributos. ■

AÇÕES INTEGRADAS
REDUZEM OS RISCOS DE
VIVER NOS MORROS

Parcerias nos Morros

Recife - PE

Parcerias nos Morros

Otavio Prado²⁷

Introdução

A ocupação de encostas em cidades brasileiras não é um processo recente, embora tenha se intensificado nas últimas décadas com o aumento da urbanização e a expansão dos grandes centros urbanos. Quando ocorre em áreas de risco geotécnico, suscetíveis a processos de erosão e escorregamento, a ocupação desordenada, somada à precariedade das habitações e à falta de uma ação mais efetiva dos órgãos públicos na mitigação ou solução dos riscos, gera um quadro grave, com conseqüências que vão de simples prejuízos materiais até a perda de vidas humanas.

Do ponto de vista geotécnico, estes acidentes são, quase sempre, previsíveis e evitáveis. Apesar disso, a preocupação com ações mais efetivas de intervenção em áreas de encosta habitadas surge de forma mais marcante a partir da década de 1980, por meio de uma série de estudos e encontros técnicos com ênfase nas áreas de geotecnia, gerenciamento de riscos urbanos e habitação, realizados por diferentes entidades e órgãos.

A partir destes estudos, surgiram novas formas de atuação em áreas de risco urbanas. Dentro deste contexto, o Programa Parceria nos Morros, ao atuar na prevenção de riscos em encostas habitadas, apresenta soluções criativas para o enfrentamento dos problemas, integrando o trabalho de outros órgãos públicos e tendo a comunidade como participante ativa na solução dos problemas.

²⁷Geólogo e historiador, mestre e doutorando em administração pública e governo pela FGV - EAESP.

O Caso de Recife - Antecedentes e Inflexões

Criado em 1994, pela Prefeitura do Recife, o programa Parceria nos Morros, sob a gerência da Empresa de Urbanização do Recife – URB Recife, órgão da administração indireta municipal, é voltado à atuação em áreas de risco situadas em terrenos particulares.

O objetivo inicial do programa era prover formas alternativas de contenção de encostas, assim como uma maior participação do beneficiário no planejamento e na execução das obras, partindo da premissa de que essa participação poderia ampliar a identificação destes com as intervenções, aumentando o índice de preservação das obras. Na época foram escolhidas quatro áreas-piloto, optando-se por técnicas construtivas e intervenções de baixo custo (revestimento de encostas com lajotas de cimento ou telha cerâmica inglesa).

Em 1998, o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife – CONDERM, estabeleceu o controle urbano e ocupação dos morros e encostas como um dos temas prioritários da agenda para aquele exercício. Em 2000, após uma série de reuniões entre as prefeituras municipais da região metropolitana do Recife, órgãos públicos estaduais e federais e representantes de entidades da sociedade civil diretamente envolvidos com a questão, a Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco criou o Programa Viva o Morro, envolvendo e integrando as prefeituras da região em uma série de ações em áreas de risco urbanas.

Em 2001, a prefeitura do Recife criou o programa Guarda Chuva, com atuação em seis eixos de intervenção: controle urbano, defesa civil permanente, ações integradas de pequeno porte, urbanização (obras estruturadoras), política habitacional e mudança de cultura. Com objetivo geral de atuar permanentemente nos morros e nas planícies, monitorar as áreas de risco, realizar obras, limpeza de canais e drenagens e desenvolver ações nas áreas de habitação e saneamento.

Após ser incluído no programa Guarda Chuva em 2001, o programa Parceria nos Morros foi reformulado, reforçando os princípios norteadores participativos, mantendo o foco na participação dos moradores na realização das obras, readequando as técnicas de intervenção e ampliando as áreas atendidas. Criaram-se escritórios descentralizados, as Estações nos Morros, para proporcionar melhor acesso das equipes técnicas às áreas e um contato maior com a população. Criaram-se também as Comissões Integradas de Acompanhamento Ambiental (CIAA), que tiveram um papel importante ao substituir as lideranças comunitárias tradicionais por membros eleitos nas etapas de definição, acompanhamento e avaliação das obras.

Além da Empresa de Urbanização do Recife – URB Recife, encarregada de controlar todo o processo, os recursos financeiros, tecnológicos, a supervisão do trabalho e a ação dos demais participantes, o programa conta hoje com os seguintes parceiros:

- Comissões Integradas de Acompanhamento Ambiental - CIAA: formadas por dois representantes da comunidade, dois representantes do poder público e um delegado do orçamento participativo (também membro da comunidade, porém eleito pelas assembleias do Orçamento Participativo), atuam no controle social do programa, fiscalizando, acompanhando e monitorando as atividades desenvolvidas pela comunidade.
- Grupos de Parceria: formados pelas famílias beneficiadas, são os executores da intervenção física, com mão-de-obra capacitada pela prefeitura. Tem também a função de armazenar e zelar pelos materiais utilizados nas obras.
- Consultoria: coordena a equipe técnica e define os diagnósticos, soluções técnicas e urbanísticas no âmbito do programa. Também atua na capacitação da equipe técnica e das CIAAs, elabora os estudos técnicos nas áreas de intervenção e atua no desenvolvimento de novas técnicas de intervenção.
- Coordenação de Defesa Civil do Recife - CODECIR: atua na prevenção de riscos e no atendimento emergencial. Contribui para o monitoramento constante das áreas de risco e auxilia os moradores atingidos, cujas residências não possam mais ser habitadas, a receber o auxílio-moradia.
- Secretarias Municipais de Desenvolvimento Econômico, Saúde e Educação: atuam indiretamente, através de programas que beneficiam os moradores das regiões de intervenção, tais como a Operação Trabalho, que visa capacitar e empregar mão-de-obra local, e os programas Saúde da Família e Bolsa Escola.

Desde 2001, o programa tem atuado em 110 áreas ocupadas dos morros do Recife, de um total de 421 áreas pobres do município, que correspondem a uma área de 3.300 hectares (metade do município), e abrigam uma população estimada em 400.000 habitantes (um terço da população do município). Desde 2001 o programa beneficiou 5.387 famílias e realizou 1.900 intervenções (obras), gerando uma redução de 42% dos pontos de risco cadastrados. O custo total destas intervenções foi de R\$ 16.772.251,00, arcado exclusivamente com recursos públicos, já que o material das obras é fornecido pela Prefeitura, assim como os funcionários e a estrutura física do programa. A avaliação do programa é feita a partir

de relatórios mensais de acompanhamento, que levam em conta a relação entre investimentos, obras realizadas e população beneficiada.

Aspectos inovadores do Programa

Ao analisar o programa Parceria nos Morros e comparar sua atuação com outros programas semelhantes, alguns aspectos merecem destaque:

- 1) É muito importante perceber que o programa conseguiu superar o padrão emergencial de atuação em áreas de risco, adotando um padrão de atuação preventiva. A inclusão da Defesa Civil como parceira ativa e integrada nas ações preventivas é também muito importante, principalmente quando consideramos que na maioria dos municípios brasileiros a Defesa Civil possui uma ação voltada quase que exclusivamente ao atendimento emergencial, além de pouco integrada aos órgãos municipais de atuação em áreas de risco. Conforme Cerri e Augusto Filho (1991) comentam, este padrão de atuação preventivo e conjunto é muito mais efetivo na resolução dos problemas, já que pode evitar a ocorrência de acidentes ao antecipar ações corretivas. É importante ressaltar que em Recife, a diretoria geral da CODECIR é exercida por uma mulher e civil, Nina Celeste Macário, enquanto na quase totalidade dos municípios brasileiros esta função é assumida por militares, geralmente compartilhando uma visão pouco integrada com os demais órgãos de atuação em áreas de risco e menos sensível aos problemas sociais da população atingida pelos eventos.
- 2) Uma diretriz importante do programa é o uso de soluções técnicas não-tradicionais, de baixo custo, fácil execução e manutenção. Isso permite não só diminuir os custos das intervenções, mas também capacitar a própria população beneficiada como mão-de-obra. Os principais tipos de obras executados são muros de alvenaria de tijolos, contenções em tela argamassada e rip-rap (solo cimento ensacado). O uso deste tipo de solução técnica é perfeitamente adequado às características geotécnicas das encostas no Recife, onde a contenção dos taludes, na maior parte dos casos, não demanda obras mais sofisticadas. O simples escoramento dos taludes e o disciplinamento das águas superficiais produzem um resultado muito satisfatório. Além disso, o programa integra às obras outras soluções técnicas simples para diminuir os riscos de escorregamento nas encostas, tais como revegetação de taludes, erradicação de fossas sépticas e construção de drenagens e escadarias hidráulicas. Conforme Cunha (1991) demonstra, a associação destas técnicas simples permite estabilizar encostas a um custo muito

menor do que as soluções usualmente adotadas, que demandam equipes especializadas para sua execução. Apesar disso, o modelo mais comum no Brasil ainda é optar por obras tradicionais, de alto custo e que necessitam de mão-de-obra especializada, mesmo quando soluções alternativas como a do Recife seriam perfeitamente indicadas.

- 3) Um efeito extremamente positivo do tipo de obra adotado, que permite que sejam executadas pela própria população beneficiada, é praticamente não existir depredação das obras finalizadas, já que os membros da comunidade que as realizam são também os seus maiores beneficiários. É importante salientar que a depredação acontece com frequência quando as obras são construídas com equipes da própria prefeitura ou, principalmente, por empresas contratadas. A experiência do programa mostra que, ao participar da execução das obras, a população se sente responsável e zela pela sua manutenção. Alguns moradores disseram que mal conseguiam sair de suas residências na época das chuvas, em virtude da precariedade dos acessos e do risco a que estavam submetidos, mas que após as intervenções puderam não só circular livremente pelo morro, como, principalmente, continuar vivendo em suas comunidades. Além disso, a execução das obras acaba valorizando todo o entorno, não só pela eliminação do risco, mas porque os moradores acabam se sentindo dispostos a “embelezar” os locais de intervenção, construindo cercas de proteção ao redor das obras, pintando-as ou mesmo criando mosaicos com restos de azulejos nas escadarias. Mesmo com essa valorização, nenhum morador entrevistado afirmou estar disposto a se mudar, comprovando que o programa tem conseguido fixar a comunidade nos morros.
- 4) Outro aspecto importante, e exclusivo do programa Parceria nos Morros, é a existência de unidades descentralizadas de atendimento: as Estações nos Morros. Nestas unidades, as equipes técnicas regionais do programa compartilham espaço com as equipes da Defesa Civil. Isso possibilita não só tornar ágeis as ações emergenciais, como também permite o acesso fácil da população à equipe do programa. Além disso, por atuarem sempre na mesma região, os técnicos acabam conhecendo profundamente os problemas locais, além de se tornarem conhecidos da população. Durante a visita de campo pudemos constatar que os parceiros do programa estão perfeitamente integrados nas unidades regionais, atuando em conjunto na solução dos problemas. Ao mesmo tempo, pudemos perceber a relação de proximidade entre a população e os técnicos do programa, favorecendo o sucesso do mesmo e a incorporação das obras pela comunidade. Durante as visitas às Estações nos Morros, pudemos ver que os moradores

espontaneamente procuram os técnicos do programa para resolver os problemas de suas comunidades, muitas vezes para pedir que suas casas sejam contempladas pelo programa.

- 5) A participação da comunidade, ponto central do programa, é um fato concreto. Pudemos perceber que a população realmente participa do programa, seja nas etapas de planejamento das atividades, através das CIAAs, mas, principalmente, na execução das obras e na preservação das mesmas, depois de concluídas. Em conversa com moradores pudemos verificar que este modelo tem sido muito importante não só para que eles se sintam responsáveis pelas obras, mas principalmente para que se sintam participantes do processo de melhoria do seu ambiente. Foi destacada pelos moradores a importância de uma série de atividades correlatas, tais como as atividades de educação ambiental e o apoio social à população moradora dos morros. Estas ações têm um impacto profundo sobre a cidadania, já que permitem uma ação mais integrada dos órgãos públicos na melhoria das condições de vida da população dos morros. Isso dificilmente seria alcançado se o programa não tivesse um caráter integrado e de alcance mais amplo do que simplesmente resolver a questão específica dos escorregamentos de solos nos morros habitados. Finalmente, alguns moradores destacaram como aspecto extremamente positivo do programa a eliminação de antigos favorecimentos políticos na execução de obras, a partir da criação das CIAAs. O programa eliminou também antigas políticas clientelísticas, já que os critérios de seleção de áreas potenciais de intervenção são, antes de tudo, técnicos.
- 6) Finalmente, ao analisar o custo-benefício do projeto, podemos considerar que as soluções técnicas adotadas possuem um custo relativamente baixo. Uma conta simples mostra que o custo médio por intervenção está em pouco menos de R\$ 9.000. Como o valor do investimento total também inclui custos indiretos, tais como os levantamentos necessários ao planejamento das obras e a execução de projetos executivos, o custo efetivo por obra é menor ainda. Esse valor é bem mais baixo do que o custo necessário à remoção dos moradores atingidos e construção de novas moradias, ainda mais quando consideramos que as obras beneficiam geralmente mais de uma família. Se compararmos o custo destas obras com o das intervenções tradicionalmente empregadas na recuperação de áreas de risco em encostas, como os muros de contenção atirantados, que não poderiam de forma alguma ser construídos sem mão-de-obra especializada, a relação custo-benefício do programa se mostra muito mais positiva. De fato, este aspecto favoreceu indiretamente o alcance do projeto, já que, com custo menor por unidade, mais obras

puderam ser realizadas em um espaço de tempo mais curto, já que além de mais baratas, estas obras são concluídas em tempo menor que as tradicionais.

Considerações Finais

Como pudemos constatar, o programa Parceria nos Morros possui algumas características que, isoladamente, podem ser encontradas em outros programas semelhantes, tais como os existentes nas cidades de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Entre estas características estão o uso de técnicas de intervenção alternativas de baixo custo e a ação preventiva em áreas de risco urbanas. O que chama atenção no programa é a associação destes aspectos com inovações locais, como a existência de unidades descentralizadas nos morros, em associação com a defesa civil, e a execução das obras pela própria população beneficiada.

O uso de técnicas de contenção de encostas de baixo custo e o uso da mão-de-obra dos moradores permite que o poder público execute um número muito maior de intervenções do que seria possível apenas com a execução de obras pela prefeitura ou por uma empreiteira. Ao mesmo tempo, o envolvimento dos cidadãos em todas as etapas do programa e a existência de ações complementares de educação ambiental e de assistência social aos moradores permite que o programa tenha uma ação positiva sobre a cidadania das comunidades dos morros. A integração com a defesa civil e a criação de unidades descentralizadas nos morros mostra que a regionalização das atividades e a execução de ações preventivas são um caminho muito mais efetivo para a resolução dos problemas de riscos em encostas do que a simples execução de ações emergenciais, como ainda acontece na imensa maioria das cidades brasileiras.

O que chamou bastante a atenção durante a visita de campo, e que demonstra a viabilidade do programa, é o grau de envolvimento dos participantes. Se a população demonstra estar efetivamente envolvida em todas as etapas do processo, os técnicos também mostram um envolvimento autêntico com o programa. Essa participação pode garantir a continuidade do programa, mesmo que ocorra uma descontinuidade administrativa. A existência de uma equipe estruturada, motivada e envolvida com a população na resolução dos problemas é um caminho seguro para a continuidade de qualquer programa deste tipo. No caso do programa Parceria nos Morros, o envolvimento da população e a apropriação das obras pela comunidade pode garantir sua manutenção, mesmo que eventuais mudanças e redirecionamentos ocorram ao longo do tempo.

As soluções integradas e os aspectos inovadores adotados pelo Programa Parceria nos Morros são, em sua essência, muito simples, e permitem que possam ser reproduzidas, com igual sucesso, por outras cidades brasileiras. Finalmente, um dado essencial mostra que o programa tem cumprido seus objetivos. Desde 2001, foram registradas apenas quatro mortes em deslizamentos de solo no Recife, sendo que nenhuma delas ocorreu em áreas que sofreram intervenção do programa. Se considerarmos que em anos anteriores estes números podiam chegar a dezenas de mortos nas estações de chuva, constatamos que o programa tem conseguido eliminar a pior consequência dos escorregamentos em encostas habitadas: a perda de vidas humanas. ■

PROGRAMA LEVA REMÉDIO À CASA DO PACIENTE

Projeto Remédio em Casa: uma Estratégia de Apoio às Políticas Públicas de Saúde

Rio de Janeiro - RJ

Projeto Remédio em Casa: uma Estratégia de Apoio às Políticas Públicas de Saúde

Janaína Machado Simões²⁸
Maria Gabriela Monteiro²⁹

Introdução

O Sistema Único de Saúde (SUS) criado em 1988 pela Constituição Federal e regulamentado pelas Leis Orgânicas da Saúde em 1990 (Leis nº 8080/90 e nº 8.142/90) é um plano de saúde pública cujos três grandes pilares são a universalidade, a integralidade e a equidade de atenção. Grandes avanços vem ocorrendo na área da saúde desde a criação do SUS, porém, esse é considerado um plano ambicioso diante da profunda desigualdade socioeconômica caracterizada no país.

O Brasil ainda enfrenta grandes dificuldades de universalidade e acesso ao serviço público de saúde. Principalmente nos grandes centros urbanos a desigualdade em saúde é mais acentuada. O município do Rio de Janeiro, com uma população superior a 6 milhões de habitantes (IBGE, 2005), vem sofrendo ao longo dos anos uma grave crise no sistema público de saúde, que culminou com a intervenção do Governo Federal em maio de 2005 e a requisição dos hospitais federais municipalizados.

Um dos grandes desafios enfrentados pelo município do Rio de Janeiro e pelos grandes centros urbanos é o alcance limitado dos programas de saúde e a dificuldade de dispensação farmacêutica. Nesse contexto, torna-se imprescindível a busca por estratégias que contornem alguns dos principais problemas supracitados. Cada vez mais são necessárias e urgentes iniciativas inovadoras que proporcionem eficácia às políticas públicas de saúde e, conseqüentemente, permitam maior inclusão social, atendendo assim, aos princípios do SUS.

²⁸Bacharel em administração pela Fundação Universidade Federal do Rio Grande (FURG) e mestranda em administração pública pela Escola Brasileira de Administração Pública e Empresas (EBAPE/FGV).

²⁹Bacharel em administração pela Universidade Federal de Lavras (UFLA) e mestranda em Administração Pública pela Escola Brasileira de Administração Pública e Empresas (EBAPE/FGV).

Com esse interesse, a prefeitura do Rio de Janeiro, por meio da Secretaria Municipal de Saúde (SMS-RJ), criou no ano de 2002 o Projeto Remédio em Casa, cujo objetivo central é, por meio da entrega domiciliar de medicamentos para hipertensos e diabéticos em fase de manutenção de sua terapia farmacológica, aumentar a aderência ao tratamento e otimizar o controle clínico, contribuindo para a redução da morbimortalidade cardiovascular e cerebrovascular. A estratégia do Projeto é pioneira no país e, além da dispensação farmacêutica, contribui consideravelmente com o gerenciamento, o controle epidemiológico e a avaliação das políticas públicas de saúde.

A Implantação do Projeto Remédio em Casa

O Projeto Remédio em Casa é uma ferramenta de dispensação farmacêutica que serve ao Programa de Hipertensão e Diabetes. As doenças cardiovasculares são a principal causa de morte na população adulta do Brasil, bem como na maioria dos países. A hipertensão arterial e o diabetes mellitus são dois dos principais e mais prevalentes fatores de risco controláveis para doenças cardiovasculares, necessitando de controle e seguimento por toda a vida, a maior parte dos casos com o uso contínuo de medicamentos. Para atender esses pacientes crônicos a SMS-RIO desenvolveu os Programas de Hipertensão Arterial e Diabetes Mellitus, que está em seu 20º ano de implementação.

Ao inscrever um cidadão/paciente em um programa de doenças crônicas, a SMS, como parte integrante do SUS, teria que assumir o compromisso da integralidade de sua assistência, inclusive a garantia de fornecimento ininterrupto e gratuito dos medicamentos necessários à manutenção de seu controle tensional e glicêmico. Porém, muitas são as limitações que impedem que esse controle seja feito – seja por parte da SMS, como a falta de recursos e dificuldade de gerenciamento ou pela descontinuidade do tratamento farmacológico por parte dos pacientes. O impacto dessas descontinuidades na área da atenção às doenças crônicas/cardiovasculares repercute diretamente em mais atendimentos de emergência, internações, procedimentos de alta complexidade, mortalidade, absenteísmo, incapacidade precoce e, naturalmente, maiores custos para o sistema de saúde para as instâncias governamentais, além de contribuir para o descrédito da instituição pública de saúde e dos governos.

O Projeto Remédio em Casa, criado inicialmente para atender ao Programa de Hipertensão e Diabetes, teve sua concepção iniciada em janeiro de 2002. Começou com um projeto piloto em dez unidades da rede. Considerando que a cidade do Rio de Janeiro tem uma divisão administrativa em dez Áreas de Planejamento (APs), em agosto de 2002 iniciou-se a segunda fase, com a implantação de mais de 32 unidades a cada 6 meses. No final de 2003, concluiu-se a implantação do

Remédio em Casa nas 109 unidades da rede básica da SMS-RIO participantes dos Programas de Hipertensão e Diabetes. Em 2004, iniciou-se a quarta fase, que é a implantação do Remédio em Casa nos Programas de Saúde da Família (PSFs). A partir de então, o crescimento do Remédio em Casa acompanha o crescimento do PSF na rede municipal de saúde, compartilhando computadores, linhas telefônicas e operadores, além de incrementar e valorizar a atuação dos agentes comunitários de saúde. A interface do Remédio em Casa com o PSF potencializa a atuação dos dois programas, racionaliza custos de implantação e operação e valoriza a participação local através de agentes comunitários de saúde.

A estrutura do Projeto

A central de gerenciamento do Projeto Remédio em Casa situa-se na SMS-RIO junto às instalações do Programa de Hipertensão e Diabetes. No entanto, o projeto se desenvolve em 112 unidades da rede municipal de saúde do Rio de Janeiro (109 postos de saúde e três PSFs), no qual são oferecidos os Programas de Hipertensão e Diabetes. Cada unidade de saúde está equipada com um computador ligado em rede à central e às demais unidades e com um operador do sistema responsável pelo Remédio em Casa.

O público-alvo do Projeto Remédio em Casa em seu atual estágio corresponde aos 400.000 hipertensos e diabéticos em tratamento regular nos respectivos programas da rede SMS-RIO. Destes, estima-se que em torno de 75 a 80% já estejam em fase de manutenção do tratamento. O processo para o usuário entrar no Projeto Remédio em Casa segue os seguintes passos: (a) chegada do paciente ao posto de saúde para uma consulta médica; (b) o paciente é inscrito no Programa de Hipertensão e Diabetes; (c) o médico, fazendo uso do computador, faz o que é chamado receita eletrônica, com o medicamento a ser utilizado e a periodicidade, ficando as informações armazenadas em rede nos sistemas da SMS; (d) o médico marca a próxima consulta – caso o paciente falte à consulta, as remessas são interrompidas até que este retorne ao acompanhamento médico; (e) faz-se o cadastro do paciente, que é enviado pelo sistema à empresa encarregada pela entrega; (f) o paciente passa a receber em casa o seu medicamento, até que volte para a consulta já agendada e siga recebendo os seus medicamentos em casa.

Tal processo permite, segundo um dos gestores do projeto, toda comodidade e conforto aos seus beneficiários que precisam tomar diariamente seus remédios controlados. Por outro lado, o projeto facilita a liberação das agendas médicas e abre uma porta de entrada para a capacitação de outros pacientes. Além de liberar os beneficiários, para que em seu tempo livre, possam freqüentar grupos educativos e/ou serem atendidos por psicólogos, assistente social, entre outros da equipe multidisciplinar dos Programas de Hipertensão e Diabetes.

A entrega dos medicamentos, antes realizada pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, cabe atualmente a uma empresa privada, que remete os medicamentos aos usuários em até sete dias úteis, com uma taxa de devolução em torno de 2,5% do total de remessas enviadas. O estoque e armazenamento dos medicamentos estão no núcleo da empresa, que atua conforme as exigências legais e técnicas. A dinâmica operacional ali implantada permite a agilidade e segurança das atividades, com rígido controle dos estoques e checagem final de cada remessa pelo farmacêutico antes de ser lacrada e expedida.

Nesse núcleo são geradas as etiquetas auto-adesivas contendo informações sobre o destinatário e detalhes relacionados à prescrição/remessa a ser atendida. São impressas quatro etiquetas auto-adesivas e afixadas às caixas de papelão personalizado pela SMS-RIO. Há um campo, ainda em uma das etiquetas, que tem sido usado para mensagens de promoção de saúde (alerta sobre os males do tabagismo, hábitos alimentares e estímulo ao aumento da atividade física), além de anúncios sobre eventos locais ou gerais, tais como Campanha Nacional de Vacinação. Trata-se de uma espécie de mala direta, cujas mensagens poderão ser direcionadas para clientela específica, selecionadas por unidade de origem, sexo, faixa etária, doenças, entre outros. Percebe-se, portanto, que é uma caixa multifuncional, e não apenas um local onde será transportado o remédio.

Principais resultados e limitações

Dos resultados alcançados percebe-se uma redução média do abandono ao tratamento de 39,43% para 28,86% ($p < 0,0001$) em 72 unidades com o projeto implantado há mais de dois anos. Outro resultado que demonstra melhoria pelo Projeto aponta para o descongestionamento das unidades mais desenvolvidas. Tal descongestionamento é resultado do grande contingente de pacientes que compareciam mensalmente para revalidar suas receitas e receber novas cotas mensais de medicamentos, e que não mais precisam fazê-lo.

Os médicos atuantes nos Programas de Hipertensão e Diabetes das unidades mais adiantadas na implantação do Remédio em Casa, ao comprovarem a segurança e confiabilidade do sistema concebido a partir de suas prescrições, já começam a alongar o perfil do agendamento de retorno de seus pacientes em fase de manutenção. Isto tem gerado, mesmo sem aporte de novos recursos humanos, um pequeno incremento na oferta de consultas à demanda de novos casos. Em algumas unidades básicas que também contam com posto de urgência/emergência 24 horas, a ocorrência de crises hipertensivas tem se reduzido em mais de 50%; um sistema de monitoramento específico de atendimento a emergências hipertensivas, acidentes vasculares encefálicos e síndromes coronarianas agudas está sendo montado na nova estrutura da SMS.

Cabe salientar que o Projeto Remédio em Casa não se propõe a substituir a atividade habitual dos serviços de farmácia das unidades da rede; estes continuarão a dispensação regular de medicamentos para outras doenças, além dos próprios hipertensos e dos diabéticos em início de tratamento ou em fase de ajustes de drogas/doses. Estima-se que um terço dos pacientes hipertensos e diabéticos encontre-se nestas situações.

O Projeto Remédio em Casa é inovador, do ponto de vista gerencial, pelo impacto na gestão de programas de saúde. Com a implantação do Projeto Remédio em Casa, as unidades de saúde passaram a fornecer um maior número de informações que permitem o controle e avaliação das políticas adotadas, além de embasarem as futuras tomadas de decisões. Todas as unidades de saúde tiveram que ser equipadas para atender as exigências de instalação do Projeto. Assim, as unidades passaram a se comunicarem com a central (SMS-RIO) por meio dos sistemas de computadores ligados em rede. A exigência por relatórios melhor estruturados permitiu fornecer uma gama de informações antes desconhecidas. Do ponto de vista médico, o projeto é inovador por permitir a adesão ao tratamento. O Projeto Remédio em Casa é uma estratégia para garantir que o doente crônico continue tomando o seu remédio para controle de hipertensão e diabetes. A possibilidade de expansão do Projeto para outros programas proporciona um maior controle e redução da morbi mortalidade das principais doenças e uma maior oferta de consultas à demanda de novos casos.

Quando ao impacto sobre a cidadania, a inclusão social é um outro ponto fundamental no projeto. Independente do lugar onde mora (se é em área de risco ou não), da raça, do sexo e da condição financeira, todo cidadão têm o direito de receber o remédio em casa, desde que as prioridades de entrega respeitem o princípio da equidade estabelecido pelo SUS. Além disso, o cidadão é um dos principais responsáveis pelo sucesso do Projeto Remédio em Casa. A partir do momento que se têm pessoas conscientes da importância de seu papel na prevenção e promoção da saúde, obtêm-se êxito nas políticas públicas. O beneficiário sabe que para poder receber o remédio ele terá que atingir os pré-requisitos determinados pelo médico. Portanto, para ter os benefícios do Remédio em Casa o cidadão terá que saber administrar seu tratamento – tomar o remédio de forma correta, freqüentar os grupos educativos e consultas multidisciplinares.

Apesar do resultado positivo do Projeto Remédio em Casa, que demonstra as melhorias e avanços nos Programas de Hipertensão e Diabetes e na política pública de saúde do Rio de Janeiro, há ainda algumas limitações e desafios que precisam ser superados. O Rio de Janeiro é uma cidade com mais de um milhão de moradores em favelas, invasões, loteamentos irregulares e áreas de risco. Nesse contexto, o principal desafio continua sendo promover a universalidade e equidade de acesso ao sistema por todos os seus usuários, independente do local

onde reside. A estratégia de endereços alternativos para a entrega do medicamento vem servindo para superar esse desafio. Um outro desafio é o controle do uso do medicamento por parte do beneficiário após a entrega. O paciente recebe uma quantidade de medicamento que será consumida por dois a seis meses, e ao tomar posse dessa grande quantidade, muitos beneficiários podem estar distribuindo para seus parentes ou vizinhos. Porém, foi relatado que não há como provar esse desvio se ele não afetar diretamente o tratamento do paciente, mas que é feito um trabalho de conscientização para os beneficiários nos grupos educativos e no momento do cadastro.

Considerações Finais

A busca por estratégias que visem o apoio às políticas públicas na área da saúde é fundamental para que uma mudança no contexto social brasileiro seja promovida. Iniciativas pioneiras como a do Projeto Remédio em Casa, demonstram que ações inovadoras, planejadas e com foco definido produzem bons resultados imediatos e, a médio e longo prazo são capazes de gerar impactos positivos na gestão pública e na qualidade de vida da população.

Além do fato do projeto ser uma estratégia inovadora e pioneira no país – tanto na sua concepção e flexibilidade quanto nos seus efeitos positivos sobre a saúde pública, a cidadania e a gestão pública –, fatores como a possibilidade de replicação e adaptabilidade plena – já comprovada – do projeto e sua capacidade de auto-sustentabilidade, representam as principais razões do sucesso da iniciativa.

Carências como a incipiente parceria com o Programa de Saúde da Família e com órgãos da sociedade civil, os eventuais atrasos oriundos da troca da empresa que realiza a entrega dos remédios e o fato de apresentar um mecanismo de gestão tradicional aparentemente pouco aberto e participativo também caracterizam o projeto, mas não invalidam de forma alguma a iniciativa.

Diante da complexidade dos problemas referentes à saúde pública no município do Rio de Janeiro, o Projeto Remédio em Casa representa uma grande oportunidade para desenvolver novas ações públicas, descentralizadas e flexíveis, capazes de gerar um embrião para a busca por soluções compartilhadas entre as diferentes esferas do governo para a crise que constantemente assola a saúde pública brasileira. ■

PROGRAMA DESENVOLVE
AÇÕES SOBRE A QUESTÃO
DA VIOLÊNCIA SEXUAL
INFANTO-JUVENIL

**Espaço Meninas –
Programa Sentinela**

Santos - SP

Espaço Meninas – Programa Sentinela

Silvia Craveiro³⁰

Introdução

A cidade de Santos está situada a 68 km de São Paulo e comporta uma população de aproximadamente 450 mil habitantes, dos quais 144 mil (32%) estão entre 0 e 19 anos. Desse número, 59% (85 mil) encontram-se na faixa dos 7 aos 14 anos de idade. Grande parte dessa população de menores de idade caracteriza-se como de baixa renda, vivendo em condições precárias, geralmente em favelas nos mangues e morros e em cortiços no centro da cidade.

O fato de Santos estar próxima a São Paulo, de ser o centro da região e de possuir o maior porto da América Latina configura uma situação propícia para a circulação de um número expressivo de crianças e adolescentes nômades e moradores de rua. Por ser cidade portuária e turística, é significativa a concentração de casas noturnas e outros estabelecimentos onde se pratica a prostituição. Nesses locais, antigamente concentrados no centro da cidade, e hoje expandidos até a orla da praia, encontram-se muitas adolescentes e meninas violentamente exploradas.

O foco de atuação do projeto analisado refere-se ao combate à violência sexual infanto-juvenil. Por violência sexual entenda-se a violência que acontece quando crianças e adolescentes são usados para satisfação sexual de um adulto ou adolescente mais velho, sendo induzidos ou forçados a práticas sexuais com ou sem violência física. Dentre os diversos tipos de violência destacamos o abuso sexual, situação em que o adulto submete a criança ou adolescente, com ou sem consentimento, a atos sexuais, com a finalidade de se satisfazer, impondo-se pela força física, pela ameaça ou pela sedução, com palavras ou com ofertas e presentes. A exploração sexual, por sua vez, é o ato sexual em que a criança ou o adolescente é utilizado para fins

³⁰Mestre em Administração Pública e Governo pela FGV - EAESP.

comerciais por meio de relação sexual, atos libidinosos, indução à participação em shows eróticos, fotografias, filmes pornográficos, prostituição e imagens na internet. Existem quatro modalidades de exploração sexual: prostituição, pornografia, turismo sexual e tráfico de crianças e adolescentes para fins sexuais.

Além da conceituação é importante ressaltar algumas outras características destes fenômenos que interferem nas ações desenhadas para enfrentá-los. O abuso sexual, que ocorre predominantemente no ambiente familiar, revela a fragilidade da família em seu papel de proteger a criança. A exploração sexual também pode denunciar a situação de extrema pobreza e negligência a que estão submetidas crianças e adolescentes, que passam a usar o corpo como mercadoria para obter sustento e afeto. É importante ressaltar, contudo, que embora sejam distintos, em diversos momentos, estes dois fenômenos se inter-relacionam, como apontado pelas educadoras do Espaço Meninas: em grande parte as vítimas de abuso sexual entram na prostituição.

O fenômeno da violência sexual contra crianças e adolescentes se reveste de extrema complexidade, com inúmeras interfaces dentro de um contexto histórico, cultural, jurídico, econômico e político, configurando-se em problema estrutural, em que a dominação aparece nas relações adulto/criança.

O Projeto Meninas de Santos e sua dinâmica de funcionamento

O Projeto Meninas de Santos surgiu com o objetivo de atender adolescentes do sexo feminino, vítimas de exploração sexual ou em risco de prostituição. O Projeto nasceu como uma iniciativa do município, coordenado pela então Secretária de Ação Comunitária, e em parceria com as Secretarias de Educação, Saúde e Cultura.

Seu funcionamento se dá em duas frentes principais: o trabalho de campo e as oficinas de atividade - é importante ressaltar que o atual Espaço Meninas/ Programa Sentinela funciona seguindo esta concepção inicial. O trabalho de campo é desenvolvido pelas educadoras e consiste nos primeiros contatos com as meninas nas zonas de prostituição, nas boates, nos hotéis, nas ruas próximas ao porto e postos de gasolina, com o objetivo de criar os primeiros vínculos de confiança. As educadoras fazem a primeira abordagem, em horário noturno, no próprio momento em que as meninas estão, na maioria das vezes drogadas, trabalhando. Neste momento há um diálogo com a menina e o convite para conhecer a casa.

Quando finalmente comparece ao Espaço a menina tem um atendimento individual. A educadora realiza a acolhida inicial preenche uma ficha com dados pessoais, familiares e sociais e também procura atender a questões de foro íntimo, relacionadas a conflitos psíquicos, violência doméstica, discriminação, relacionamento amoroso e problemas de saúde e trabalho.

O atendimento às famílias é realizado pelo educador quando a menina começa a frequentar o projeto, com o objetivo de conhecer sua história, trabalhar o fortalecimento de núcleos familiares ou evitar o rompimento dos mesmos.

No centro de atendimento a menina tem a possibilidade de participar de algumas oficinas. Tais oficinas oferecem atividades atrativas às jovens ao mesmo tempo em que trabalham com questões complexas tais como a auto-estima, o autoconhecimento, o corpo em seus diversos aspectos, a afetividade, a solidariedade.

Nos primeiros anos do Projeto Meninas de Santos a maioria das meninas iniciava seu contato com o centro de referência por meio da oficina de beleza, onde funcionava um salão de cabeleireiro. Atualmente, a oficina que inicia a participação das meninas no espaço é a de ginástica.

Além destes serviços, o Espaço Meninas promove um trabalho integrado com órgãos de educação, saúde e cultura. Esta integração prevê a ampliação dos serviços às meninas no longo prazo, que proporcionem outros caminhos via escolarização e profissionalização para saírem da prostituição. Por meio da Secretaria de Educação as meninas retomam os estudos. Sempre que necessário as meninas são encaminhadas a atendimentos médicos e odontológicos.

O Espaço Meninas – Programa Sentinela e seus desdobramentos ao longo do tempo

No decorrer dos anos o Projeto Meninas teve uma atuação contínua. A equipe de educadoras, técnicas responsáveis pela atuação direta com o público-alvo, manteve-se praticamente constante ao longo do tempo, bem como as atividades básicas comentadas no item anterior. As transformações que ocorreram foram resultantes das mudanças na gestão municipal que repercutem na troca do coordenador do projeto.

Com relação às oficinas, foram mantidas as diferentes atividades que se complementam: oficinas de beleza (para cultivar a auto-estima), sexualidade (sobre DST, prevenção, maternidade, contracepção, drogas), expressão corporal (para trabalhar com o corpo, que é encarado de forma negativa pelas meninas, como um objeto para ganhar dinheiro), artesanato (para que creiam na sua capacidade de produzir coisas boas por meio da arte), profissionalizantes, dentre outras. Com relação às mudanças proporcionadas pelas diferentes gestões municipais, algo curioso foi apontado pela equipe. Inicialmente a oficina que era utilizada para atrair a ida das meninas era a de beleza, havia um salão de cabeleireiro montado e segundo uma das educadoras era um sucesso. Atualmente a oficina que faz o papel da de beleza é a de ginástica, que também é atrativa às meninas pelo apelo da beleza e cuidado com o corpo. Entretanto havia uma intenção de retornar com o salão de cabeleireiro que funcionava muito bem, mas como ficou marcada como uma ação de

uma determinada gestão não foi continuada nas seguintes. Além das oficinas citadas anteriormente há um atendimento ginecológico e também um acompanhamento psicológico das meninas.

O trabalho de campo por sua vez sofreu algumas melhorias que puderam ser constatadas na visita de campo. As educadoras continuam visitando os principais pontos de prostituição e incentivando as meninas a comparecerem ao Espaço Meninas. Agora ele é uma das prioridades, ao contrário da gestão anterior, inclusive por orientação da atual coordenadora, que defende a necessidade de sua ampliação para contatar continuamente novas meninas e outras em risco de prostituição. Além disso, este contato é importante para atualizar as mudanças que ocorrem relativas ao agressor, às meninas, à natureza dos programas, aos pontos de prostituição, dentre muitos outros aspectos.

A abordagem das educadoras envolve o convite à participação em aulas de ginástica, a entrega de preservativos e de um cartão com o endereço do Espaço, além de outras conversas sobre o interesse das meninas. Além da entrega de preservativos e do cartão de visitas com o endereço do Espaço, há entrega de uma agenda de telefone (muito utilizada pelas meninas para agendar programas) com informações educativas.

Após o contato no trabalho de campo ou de outros encaminhamentos, as meninas chegam ao Espaço Meninas onde há o acolhimento. Neste momento, cada nova menina é recebida pelas educadoras, que mostram a casa, falam do projeto e fazem um lanche juntas na cozinha, buscando de uma forma afetiva, atrair o interesse das meninas para participarem das atividades.

Em 1998 houve a parceria com o Programa Vovô Sabe Tudo da Prefeitura de Santos. A partir desta parceria alguns vovôs e vovós passaram a realizar oficinas de artesanato com as meninas e os resultados vêm sendo muito positivos.

As oficinas com os vovôs e vovós do Projeto Vovô Sabe Tudo, segundo as educadoras, tem tido um resultado muito importante de resgatar relações de afetividade familiar com as meninas. Elas vêm no vovô uma figura, relacionada à família, muito carinhosa e afetiva, o que muitas vezes não é encontrado nos parentes mais próximos.

Em 2001 com a implantação do Programa Sentinela do Governo Federal foi feita uma parceria com a Prefeitura de Santos e foi desenvolvido o Programa no Espaço Meninas. A implantação do Sentinela incluiu a temática do abuso sexual infanto-juvenil no escopo de atuação do Espaço Meninas, que até então trabalhava apenas com a exploração sexual. No início levou-se um certo tempo para desenvolver as ações do Sentinela e integrá-las ao trabalho existente. Como dito anteriormente o abuso tem algumas características peculiares, como envolver principalmente crianças, ser cometido no ambiente familiar e ser reconhecido por meio de denúncias. Tendo em vista estas características as ações voltadas para o combate envolvem a

prevenção e conscientização, por isso há uma série de palestras de sensibilização e conscientização em escolas, associações comunitárias, etc. Adicionado ao trabalho de conscientização há a distribuição de material informativo sobre o assunto voltado para professores, pais e alunos.

Ainda sobre o Programa Sentinela, a criança vítima do abuso é levada ao Espaço e também passa pelas oficinas de atividade, já mencionadas anteriormente. Além do trabalho com a criança, o Programa atua também com o agressor e a família, para que o abuso não se repita. Em muitos casos há necessidade de uma atuação jurídica que separe o agressor do convívio da criança. Em virtude da necessidade de um acompanhamento jurídico foi adicionada à equipe uma advogada que faz este procedimento.

O recursos financeiros utilizados pelo Sentinela são repassados pelo Governo Federal – por meio do Fundo Nacional de Assistência Social – à ONG conveniada, que é responsável pelo gerenciamento dos recursos. Atualmente a ONG conveniada é a Cáritas. Segundo Rosana, membro da ONG e quem acompanha o convênio, a verba recebida é gasta no pagamento de funcionárias e nas oficinas de atividade. Semanalmente ocorrem reuniões entre a equipe do projeto e a representante da ONG.

As ações voltadas ao abuso têm sido muito efetivas, principalmente as voltadas à prevenção e à conscientização. Pelo fato do abuso ser detectado, em sua grande parte, por meio de denúncia, os resultados são percebidos pelo aumento do número de denúncias e também pela adesão de escolas e outros locais coletivos nas oficinas de prevenção. Este trabalho voltado ao abuso é fundamental por representar uma iniciativa efetiva de longo prazo, pois ao combater o abuso, a exploração sexual também é combatida (conforme dito anteriormente, a equipe detectou que embora não seja um determinante, a criança abusada tem uma grande probabilidade de entrar na prostituição).

Inovações e a disseminação

A metodologia de funcionamento do projeto Meninas de Santos, desenhada em 1993, tornou-se referência para outras iniciativas similares em outros lugares do Brasil. O mesmo aconteceu em 2001 quando da implantação do Sentinela, conforme depoimento de Ana, assistente de coordenação: “em 2001 recebemos a verba do governo federal, mas não houve muita orientação de como utilizá-la, quais atividades desenvolver ou qual metodologia adotar [...] com o passar do tempo fomos desenvolvendo metodologias a partir do aprendizado com o Meninas de Santos. Desenvolvemos atividades de prevenção nas escolas, universidades, centros comunitários. Eram sensibilizações de acordo com o público. Além da prevenção as meninas que sofriam abuso eram encaminhadas às oficinas de atividades e

ao atendimento psico social que já existia no projeto municipal. Finalmente implementamos o atendimento jurídico, houve a contratação de uma advogada pela necessidade de acompanhamento das denúncias realizadas. [...] Com o passar do tempo outros Sentinelas do Brasil começaram a nos procurar para saber o que e como estávamos fazendo [...]. O atendimento jurídico, por exemplo, tornou-se um padrão de todo os Sentinelas no Brasil, a partir da experiência em Santos”.

O combate do abuso e da exploração de forma integrada tem se mostrado muito efetivo em virtude das relações intrínsecas que existem entre estas duas formas de violência.

Finalmente, um dos fatores que merecem maior destaque é a presença, na equipe de trabalho, de meninas que sofreram abuso, foram prostitutas, conseguiram reverter a situação e hoje atuam para mudar a vida de outras meninas. No começo de 2005 foi inserida a Cris, e, de acordo com a coordenadora, outra menina começará a trabalhar ainda no mês de setembro deste ano.

Considerações Finais

A discussão do enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes pressupõe um paradigma de fundamentação articulado a estratégias de ação e a um sistema de gestão efetivo tanto no âmbito do Estado como na sociedade e na relação entre ambos. Observando a trajetória do Espaço Meninas – Programa Sentinela percebe-se a construção de uma política pública integral envolvendo diversos atores, desde outros órgãos governamentais, instituições da sociedade civil e as próprias meninas em sua construção.

Sem dúvida, os resultados alcançados ao longo dos anos devem-se, em grande parte, à continuidade da equipe básica do projeto e a paixão que tais educadoras têm pelo trabalho que realizam.

O que se observa é que, quando o governo prioriza o investimento de recursos e serviços de acordo com as reais necessidades da população, pode-se criar um sistema integrado de ações, melhorando a qualidade de vida das pessoas. Até mesmo naqueles problemas vistos pelo senso comum como insolúveis, surgem mudanças significativas quando os obstáculos são enfrentados com seriedade, competência, envolvimento e determinação política.

O Espaço Meninas – Programa Sentinela tornou-se uma política pública inserida no contexto da cidade de Santos, assim como o porto, que tantas conseqüências traz. É uma iniciativa que vem contribuindo, de forma fundamental, na construção da história das ações voltadas ao combate da violência sexual infanto-juvenil. ■

PROGRAMA REAPROVEITA
ALIMENTOS E BENEFICIA
POPULAÇÃO CARENTE

**Programa Alimentar –
A Coleta de Orgânicos
com Ecocidadania**

Belo Horizonte - MG

Programa Alimentar – A Coleta de Orgânicos com Ecocidadania

Gina Rizpah Besen³¹

Introdução

A realidade urbana atual, e em especial a metropolitana, é marcada por vários problemas socioambientais, dos quais sem dúvida nenhuma a questão da fome e da miséria e a produção excessiva do lixo ocasionada pelo desperdício, principalmente de alimentos, são os dois lados de uma mesma moeda.

Em Belo Horizonte, cerca de 209.915 pessoas encontra-se em situação de pobreza extrema (IBGE-2000). Paradoxalmente, são coletadas na cidade cerca de duas mil toneladas de resíduos domiciliares, 60% dos quais constituídos por resíduos orgânicos, e ainda, destes, 40,5% resultantes do descarte de alimentos. Ou seja, constata-se que lado a lado convivem a fome e o desperdício tanto por parte de quem comercializa alimentos, quanto de quem prepara inadequadamente ou deixa alimento no prato.

Em julho de 2003 a prefeitura de Belo Horizonte, através da Lei 8617, criou o Programa Municipal de Incentivo à Doação de Alimentos - Banco de Alimentos, no âmbito do Programa Federal Fome Zero. O objetivo deste Banco é arrecadar e distribuir alimentos, em condições próprias para consumo com segurança à população em situação de vulnerabilidade social.

O Programa Alimentar - A Coleta de Orgânicos com Ecocidadania integra o Banco de Alimentos. É uma proposta de combate à fome e ao desperdício diferenciada, ousada e pioneira no Brasil. Consiste num sistema de coleta, processamento e distribuição de alimentos perecíveis, próprios para o consumo humano, que por algum motivo não foram comercializados em supermercados e sacolões. A distribuição dos alimentos beneficia atualmente 89 entidades assistenciais que atendem aproximadamente 15.000 pessoas, residentes em áreas

³¹Psicóloga e Mestre em Saúde Pública pela Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo.

de extrema exclusão, e que não são contempladas por nenhuma ação do poder público. Apesar de recente, o programa já é responsável por 78% dos alimentos distribuídos pelo Banco de Alimentos de Belo Horizonte.

Histórico

O programa foi concebido no início do ano de 2003 e implementado em dezembro do mesmo ano. Surgiu a partir de uma somatória de fatores favoráveis ancorados nas políticas públicas de gestão de resíduos sólidos e de segurança alimentar e nutricional do Município.

O Modelo de Gestão de Resíduos Sólidos de Belo Horizonte iniciado em 1993 e gerenciado pela Superintendência de Limpeza Urbana - SLU contempla entre suas várias atividades a coleta diferenciada de resíduos orgânicos em grandes geradores, mercados, feiras e sacolões para a produção de composto orgânico. O monitoramento desta atividade explicitou que grande parte dos resíduos coletados eram alimentos não comercializados pelo seu baixo valor de venda, mas que ainda conservavam qualidade nutricional. Esta constatação de desperdício de alimentos levou os técnicos da SLU a considerarem a possibilidade de incorporar à limpeza pública ações voltadas ao seu reaproveitamento, como fator de redução da produção de resíduos sólidos e de sua disposição em aterros sanitários, estas ações eram vinculadas ao combate à fome à educação para o aproveitamento integral dos alimentos.

Concomitante a esta constatação ocorria no município a instalação do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional – Comusan, que ativou a ação do Banco de Alimentos, em consonância com a política Fome Zero do Governo Federal e com recursos do convênio firmado com o Ministério de Desenvolvimento Social. Somou-se ainda a esta conjuntura a disponibilização por uma empresa privada, que desativou suas atividades, dos equipamentos necessários para a montagem da estrutura física do Programa.

A conjugação de todos estes fatores levou à implantação do Programa Alimentar em 15 de dezembro de 2003, inserido no Modelo de Gestão de Resíduos Sólidos e no Programa de Segurança Alimentar e Nutricional do Município e em parceria com algumas empresas doadoras, como sacolões e supermercados, e com os programas municipais: Abastecer e Direto da Roça.

Gestão e Logística

O programa é gerenciado conjuntamente pela SLU e pela Secretaria Municipal de Agropecuária e Abastecimento- SMAAB em parceria com o Comusan. A SLU é responsável pela operacionalização do programa, desde a coleta, seleção, classificação, processamento, armazenagem, disponibilização dos alimentos

para o Banco de Alimentos e encaminhamento das sobras para a Unidade de Compostagem.

Para a execução do programa a SLU firmou um convênio com a entidade Conselho Central de Belo Horizonte da Sociedade de São Vicente de Paulo, uma associação civil de direito privado, beneficente, sem fins lucrativos que gerencia a parte operacional de recursos humanos do projeto. A SLU cede o veículo e um motorista e repassa os recursos via convênio para a entidade que administra o sistema de coleta, contrata e remunera os funcionários que trabalham na coleta e no processamento dos alimentos. Segundo a gerente de recursos humanos da Sociedade, a vantagem da SLU firmar o convênio com a entidade é a redução dos encargos sociais que isto possibilita, gerando emprego e reduzindo o custo do programa. A SMAAB que coordena o Banco de Alimentos, faz a seleção das entidades beneficiárias, a distribuição dos alimentos, cursos de preparo e aproveitamento dos alimentos, e o monitoramento de cada uma das etapas por uma nutricionista. O Comusan define os critérios para a seleção das entidades beneficiárias do Programa. A interação do trabalho das organizações participantes é realizada por meio de reuniões periódicas dos gestores do Programa Alimentar e de visitas aos fornecedores de alimentos.

Na operação do Programa Alimentar estão envolvidas quatorze pessoas, das quais doze realizam funções de execução e duas de coordenação. As de execução são realizadas por cinco homens e sete mulheres e as de coordenação são desempenhadas por duas mulheres, o que revela um equilíbrio de gênero.

O programa se desenvolve por intermédio da seguinte sistemática: diariamente ocorre uma coleta diferenciada com um veículo tipo Kombi nas empresas doadoras. Os alimentos são fornecidos pelos Programas Abastecer (2), os sacolões (3), Supermercados (2), o Programa Direto da Roça e a Ceasa. A frequência da coleta em cada ponto varia de acordo com a quantidade de material doado. Os alimentos coletados são encaminhados ao Banco de Alimentos onde são selecionados e classificados em dois grupos: 1) alimentos em condições de consumo sem necessidade de processamento, que são embalados, pesados e armazenados na câmara de refrigeração e 2) alimentos que precisam de processamento específico para o consumo. O processamento dos alimentos cumpre o seguinte fluxo: descascar, picar, sanitizar, centrifugar e embalar a vácuo para pesagem e armazenamento em câmara de refrigeração. A distribuição dos alimentos é feita para as entidades cadastradas que os retiram no Banco de acordo com suas necessidades. O alimento não aproveitado é recolhido e encaminhado para a Unidade de Compostagem da Central de Tratamento de Resíduos Sólidos do município onde vira adubo para os parques e jardins.

Benefícios e participação da população beneficiada

O Comusan estabeleceu os seguintes critérios para o atendimento das entidades. A entidade beneficiária não pode receber nenhuma ajuda formal regular do poder público por meio de convênio ou quaisquer outros instrumentos, deve apresentar situação de carência em sua infra-estrutura, estar localizada em área de grande vulnerabilidade social e deve assumir o compromisso de transformar os alimentos recebidos em refeição antes de oferecê-los aos beneficiários.

Nestas condições são atendidas 89 entidades beneficentes, dentre elas albergues, casas de recuperação, orfanatos, creches, asilos, centros de atendimento de desempregados e de dependentes químicos, abrangendo aproximadamente 15 mil pessoas/ mês (2005). Os beneficiados pelo programa representam 5,05% das 209.915 pessoas que se encontram em condições de extrema exclusão no município.

Todas as entidades que participam de cursos e oficinas de capacitação manipulam alimentos do Banco de Alimentos, são elas creches, albergues, asilos, hospitais, associações e instituições atendidas pela Prefeitura. Os cursos abordam a higienização, manipulação, acondicionamento, embalagem e preparação dos alimentos, que são realizadas pela SMAAB e integram a rotina de seu Programa de Segurança Alimentar e Nutricional. É requisito essencial para serem beneficiários do Banco de Alimentos a participação das entidades nestas atividades e o compromisso de atuarem como multiplicadoras. Para a comunidade em geral e os interessados em conhecer o Programa, são agendadas visitas orientadas às instalações da sede. Também é distribuído material impresso com informações do Programa no contexto da coleta seletiva de orgânicos para grupos formadores de opinião, tais como igrejas e escolas, além de condomínios e associações de bairros, entre outros.

Objetivos, metas e indicadores

O Programa tem por objetivo principal envolver a sociedade civil na busca de soluções para o problema da fome por meio da redução do desperdício de alimentos. A meta é diminuir o percentual de 40,5% de desperdício de alimentos verificado no município e aumentar a oferta de alimentos para a população em situação de extrema pobreza contribuindo assim para a melhoria do seu estado nutricional e de saúde. Outros resultados esperados são a contribuição com o aumento da vida útil do aterro sanitário do Município e o aumento da produção e melhoria da qualidade do composto orgânico utilizado pelo município em hortas comunitárias de escolas e creches e em jardins públicos.

Atualmente o programa atende 5% da população em condições de extrema pobreza. Pretende-se dobrar este atendimento a partir do aditamento do convênio

com o Ministério do Desenvolvimento Social - MDS previsto para o final de 2005. Para que isto ocorra é necessária a ampliação da capacidade de coleta, processamento e do número de doadores. Com relação aos doadores já existem potenciais parceiros identificados. A Prefeitura está buscando recursos do MDS para a aquisição de prensas e equipamentos que permitam dobrar a produção e viabilizar um veículo mais adequado para a coleta.

Segundo o Secretário de Abastecimento, o Programa ainda enfrenta dificuldades em ampliar a quantidade de empresas doadoras de alimentos. Relata que as empresas ainda se negam a fazer doações de alimentos, porque em caso de intoxicação e outras reações, ainda que, resultantes de falta de cuidado na manipulação e no preparo do alimento, a responsabilidade recai sobre os empresários. Com o Banco a responsabilidade passa a ser da Prefeitura, estimulando as doações, mas muitos potenciais doadores ainda ficam inseguros. Outro problema que se destaca é que inicialmente existia a proposta de incentivo tributário e fiscal de ICMS e IPI para os doadores, o que não aconteceu. Ele diz “foi difícil conseguir doadores porque eles achavam que a responsabilidade pela distribuição de alimentos era deles, enquanto que é do Banco de Alimentos e falta também um programa de divulgação para maior envolvimento dos doadores em ações solidárias”.

A insegurança das empresas na doação de alimentos, principalmente dos perecíveis, não é exclusiva de Belo Horizonte. Diferentemente de 50 estados dos EUA e de alguns países europeus, a legislação brasileira ainda não incentiva as doações de alimentos e existe receio dos doadores. O estímulo e a segurança para viabilizar a doação de alimentos, no Brasil, depende da aprovação do Estatuto do Bom Samaritano, legislação que tramita desde 1996, e que tem por objetivo atenuar uma eventual culpabilidade do doador que demonstre honestidade de propósitos e que dispense ao alimento doado os cuidados mínimos exigidos desde a fabricação, processamento, preparo, manuseio, conservação, estoque ou transporte dos alimentos. Depende também de projetos que propõem incentivos tributários e fiscais – IPI e ICMS aos doadores.

Inovações e potencial de replicabilidade

O Programa tem um amplo potencial de replicabilidade, dado seu baixo custo, uma estrutura operacional e logística simples e definida. Tem um alto potencial de aplicabilidade, seja por entidades da sociedade civil organizada ou por outras prefeituras. Os ganhos sociais são concretos, uma vez que com o dispêndio de R\$ 20.000,00 mensais garante um componente alimentar de alto valor nutricional nas refeições de 15.000 pessoas em situação de risco social, que normalmente teriam poucas possibilidades de acesso, além disso reforça o papel das entidades

sociais que as atendem e gera, por enquanto na escala existente, 14 postos de trabalho formais. Todo este processo tem mais um componente relevante do ponto de vista da sustentabilidade socioambiental: a redução no presente momento, do desperdício de aproximadamente 42 toneladas mensais de alimentos.

Considerações finais

O Programa Alimentar – A Coleta de Orgânicos com Ecocidadania da Prefeitura de Belo Horizonte articula duas áreas de fundamental importância, o combate à fome e a miséria e a gestão dos resíduos sólidos do município.

Além de apresentar-se como uma alternativa efetiva no combate a fome, a miséria e ao desperdício em Belo Horizonte, promove a segurança alimentar, o aproveitamento de alimentos e a educação para o consumo consciente. O processamento dos alimentos doados evita o desperdício de recursos financeiros, reduz a produção do lixo e melhora o estado nutricional da população atendida. A iniciativa ultrapassa o caráter meramente assistencial e demonstra que é possível ter ousadia e inovar na gestão pública.

A iniciativa soma-se aos esforços de erradicação da fome e da miséria na esfera nacional, articula na esfera da administração municipal uma ação integrada entre diferentes órgãos (SLU e a SMAAB) em parceria com a sociedade civil organizada e o setor privado. Trata-se de uma efetiva atuação pró-sustentabilidade, associando redução de custos, aumento da responsabilidade social dos agentes econômicos, compromisso público, estímulo à solidariedade humana, e redução do desperdício de alimentos e do lixo aterrado, além de introduzir como inovação a educação para o consumo sustentável.

O principal desafio é aumentar sua capacidade de atendimento, e isto depende fundamentalmente de uma definição de prioridades da política municipal. ■

INCENTIVO À APICULTURA ALIA-SE À DEFESA DO MEIO AMBIENTE

Projeto Mandaçaia

Campo Alegre, Corupá, Rio Negrinho
e São Bento do Sul - SC

Projeto Mandaçaia

Cibele Franzese³²

O Contexto

O Projeto Mandaçaia se desenvolve em três municípios do Planalto Norte, do estado de Santa Catarina: Campo Alegre, São Bento do Sul e Rio Negrinho. Segundo dados de 2000, Campo Alegre tem uma população de 11.634 habitantes que vivem, em sua maioria, na área urbana (59%) e um IDH de 0,762 – o 236º do estado e 1.530º do país. São Bento do Sul – a maior das três cidades – em 2000 tinha 65.437 habitantes, que vivem, em sua quase totalidade, na área urbana (94%) e um IDH de 0,839, o que revela uma ótima qualidade de vida – a 23ª do estado e a 79ª do país. O município de Rio Negrinho tinha em 2000, 37.707 habitantes, sendo 87% desta população vivendo em área urbana, com um IDH de 0,790 – o 175º do estado e 814º do país.

Como se pode perceber pelos indicadores mencionados, são três cidades pequenas, predominantemente urbanas e com uma qualidade de vida relativamente boa, considerando-se os demais municípios brasileiros. Entretanto, a relevância do projeto só pode ser melhor compreendida quando acrescentamos a esses dados a informação de que esses municípios contêm importantes áreas de Mata Atlântica, cortadas por uma série de nascentes e rios ainda preservados. Neste contexto, há a agravante da grande exploração da atividade moveleira na região, que mesmo inserida em uma regulamentação que obriga o reflorestamento, vai alterando a diversidade da paisagem nativa, com extensas plantações de Pinus destinadas à indústria de móveis.

Foi para enfrentar essa realidade que em 1997 esses três municípios criaram o Consórcio Ambiental Quiriri, tendo como principal objetivo a preservação dos recursos naturais da região, promovida por diferentes ações e projetos. Em razão

³²Mestre e Doutoranda em Administração Pública e Governo pela FGV - EAESP.

desta mobilização dos governos locais, por meio do Consórcio foram criadas cinco Áreas de Proteção Ambiental nos três municípios, totalizando 550 km² de áreas protegidas, que representam aproximadamente um terço do total da área dos três municípios juntos.

Criadas as áreas de preservação ambiental surgiram novas questões. Uma delas é como fazer para fiscalizar se essas áreas estão de fato sendo preservadas, ainda mais em um contexto no qual a maioria da população vive na área urbana. Outra é se essas áreas devem permanecer intocadas ou se é possível explorá-las economicamente de maneira sustentável, considerando que ainda não há legislação que disponha sobre o zoneamento e possibilidades de utilização dessas APAs. É nesse contexto que o Consórcio Ambiental Quiriri cria, em parceria com a Associação de Apicultores de Campo Alegre – APICAMPO, no final do ano de 2002, o Projeto Mandaçaia.

As frentes de atuação do projeto

Deparando-se com a recorrente reclamação dos apicultores sobre a baixa produtividade, a Associação de Apicultores de Campo Alegre – APICAMPO teve a idéia de mapear a localização dos apiários e iniciou um projeto piloto, com os dados do município de Campo Alegre. Com a colaboração de engenheiros cartógrafos da Universidade Federal do Paraná, as informações sobre localização de apiários e qualidade do pasto apícola foram transportadas para o Spring – um software livre de georeferenciamento desenvolvido pelo INPE (Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais), disponível gratuitamente na internet. Com isso, criou-se o SIG – Sistema de Informações Geográficas para a apicultura, que a partir da experiência de Campo Alegre será expandido para os demais municípios do Consórcio Ambiental Quiriri.

O processo de criação do SIG envolveu imagens de satélite, GPSs e um diagnóstico do município, elaborado pela APICAMPO e por alunos da Universidade Federal do Paraná. Esse diagnóstico foi construído com visitas de campo, conhecendo-se cada apiário e registrando as características do seu entorno: quantidade e qualidade da vegetação; distância de fontes de água; característica do relevo; distância de escolas (mínimo de 400m), aterros sanitários e locais que vendem doces (mínimo de 3 km); distância de outro apiário (mínimo de 3 km); condições climáticas e qualidade do acesso aos apiários.

Por meio deste sistema foi possível localizar precisamente os 110 (cento e dez) apiários existentes em Campo Alegre, permitindo um gerenciamento da apicultura a partir de um diagnóstico das áreas em que a sobreposição de colméias leva à saturação da atividade. Como mencionado acima, a distância entre os apiários não é a única variável levada em conta para a determinação das áreas de saturação. O

Sistema considera também a qualidade do pasto apícola, isto é, o potencial da mata - se é mata nativa, reflorestamento, lavoura ou campo limpo – de maneira a avaliar se a exploração está sendo feita de forma produtiva e sustentável.

A preservação da Mata Atlântica

A apicultura praticada na região se beneficia justamente das espécies nativas das áreas de Mata Atlântica. Com o desmatamento, diminui a diversidade e a quantidade de flores e, conseqüentemente, a produtividade do mel. O reflorestamento com base em Pinus não melhora a situação, considerando que esta espécie produz pouca flor e tem um aproveitamento muito ruim para as abelhas.

Nesse sentido, os apicultores se tornam verdadeiros defensores da Mata Atlântica, mantendo em suas propriedades áreas preservadas, com a finalidade de melhorar a produtividade e a qualidade de seu mel. Além disso, o trabalho de polinização realizado pelas abelhas contribui muito na manutenção do ecossistema, chegando mesmo a auxiliar na reprodução natural de espécies ameaçadas de extinção.

Destaca-se a parceria realizada com a Comfloresta – uma das principais empresas que explora madeira na região. De acordo com a Supervisora de certificação da Comfloresta, mais de 50% das áreas da empresa são reconhecidas como Áreas de Proteção Ambiental, diminuindo a possibilidade de exploração de madeira e plantio de Pinus e Eucaliptus pela empresa. Por meio da parceria no âmbito do Projeto Mandaçaia, a empresa possibilita que apicultores explorem as áreas de proteção ambiental instalando lá seus apiários. Para os apicultores essas áreas são muito interessantes, porque contêm vegetação nativa – que permite produzir mel de boa qualidade e orgânico – e possuem acessos já abertos pela empresa.

Em contrapartida, os apicultores fiscalizam a efetiva preservação da mata contra possíveis invasores que queiram explorar madeira ilegalmente e também doam dois quilos de mel por colméia à associação, sendo o valor obtido com a venda desse produto utilizado para o custeio do plantio de mudas nativas para a recuperação das matas ciliares da região. Esses apiários já são implementados respeitando a distância adequada, indicada pelo SIG, sendo essas informações incorporadas no sistema da Comfloresta, para que ela também realize o monitoramento dos apiários em sua propriedade.

Ainda dentro do Projeto Mandaçaia, a Comfloresta implantou em uma das áreas de proteção ambiental, um parque com um apiário didático aberto à visitação, onde a população pode observar o processo de produção de mel e aprender sobre a vida das abelhas. Também são oferecidos cursos sobre a importância da preservação ambiental em escolas da região, com a participação de apicultores da APICAMPO, que explicam a importância da função de polinização das abelhas para a natureza.

Além dessas atividades, a empresa também disponibiliza mudas de espécies nativas aos apicultores, que as plantam próximo de seus apiários, tornando-se agentes de reflorestamento e melhorando assim a produtividade e a qualidade de seu mel.

O escoamento da Produção

A atuação do Projeto Mandaçaia na área de comercialização dos produtos se dá de três maneiras. A primeira é a criação de um rótulo para o mel produzido pelos apicultores, promovendo uma identidade entre eles e trazendo a informação do nome do apicultor, seu telefone e, graças às informações fornecidas pelo SIG, a localização geográfica do apiário com indicação da latitude e longitude do local de produção do mel. As duas outras maneiras de diversificar as possibilidades de venda do mel dos apicultores familiares vêm da união das três associações de apicultores dos municípios consorciados para a comercialização conjunta do mel produzido. Dessa articulação nasceu o RAMA – Consórcio Regional Apícola Mata Atlântica, envolvendo as Associações de Apicultores de Campo Alegre, Rio Negrinho e São Bento do Sul.

A comercialização conjunta do mel produzido nos três municípios possibilitou a venda do produto, em grande quantidade, à empresa Minamel, que além do SIF possui certificação orgânica dos produtos no Instituto Mercadológico Orgânico (IMO). A empresa permitiu que os apicultores utilizassem sua certificação orgânica para conseguirem vender mel para o programa de merenda escolar da Prefeitura, possibilitando a eles a abertura de um novo mercado.

Além disso, o Consórcio Regional Apícola da Mata Atlântica, no âmbito do Projeto Mandaçaia, está buscando meios para construir em Campo Alegre um Centro de Múltiplo Uso que, além ser a sede do RAMA, terá uma Casa de Mel, com instalações de acordo com as exigências da Vigilância Sanitária, possibilitando aos apicultores das três cidades a manipulação de seu mel neste estabelecimento e, conseqüentemente, a obtenção do SIF e a possibilidade de venda direta do produto a estabelecimentos comerciais. A Prefeitura de Campo Alegre já cedeu, em comodato, um terreno para a construção do Centro de Múltiplo Uso e já existe a previsão da liberação de uma verba de 70 mil reais, pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial, do Ministério do Desenvolvimento Agrário — Governo Federal, para o início das obras.

A Força do Associativismo

São parceiras do Consórcio Quiriri no Projeto Mandaçaia as Associações de Apicultores dos três municípios consorciados: Campo Alegre, São Bento do Sul e Rio Negrinho. Foi com a articulação dessas ações em torno do Projeto Mandaçaia

que surgiu o RAMA – Consórcio Regional Apícola Mata Atlântica. Além dessa atuação regional os apicultores se organizam em uma federação estadual – a FAASC (Federação das Associações de Apicultores de Santa Catarina) – e em uma confederação nacional – a CBA (Confederação Brasileira de Apicultura).

Observando-se toda essa estrutura organizacional, aliada ao fato de não ser incomum a característica do associativismo no sul do Brasil, poderíamos imaginar que essa não é uma marca importante no Projeto. Entretanto, vale à pena desenvolver um pouco mais este tema, principalmente pela maneira pela qual essas organizações se relacionam com o Poder Público.

Arrecadando poucos recursos de seus associados, uma das coisas que se poderia esperar das associações seria uma grande dependência da verba governamental, gerando uma relação de paternalismo no âmbito do projeto. Entretanto, quando se observa a forma de atuação das associações, a origem de seus recursos e a relação das associações com o Consórcio Quiriri – órgão público responsável pelo projeto - verifica-se que essa previsão não se concretiza.

No ano de 2004, o Projeto contou com R\$ 86.737,00 de orçamento. Desta verba, apenas aproximadamente 8% dos recursos vieram das Prefeituras que integram o Consórcio. O restante foi dividido entre recursos da iniciativa privada, do SENAR (Serviço Nacional de Aprendizagem Rural), de um percentual na venda de mel intermediada pelas Associações, de doações, entre outras.

Além do fator orçamentário, cabe ressaltar a horizontalidade da relação entre as associações e o poder público. Na implementação do projeto há total liberdade para que a entidade executora – a APICAMPO – proponha novas atividades e busque outras fontes de recursos para financiá-las, sem que o Consórcio deixe de fornecer suporte político, administrativo e de sensibilização da importância da atividade da apicultura para os técnicos e gestores das Prefeituras.

Nesse sentido, surpreende a capacidade de articulação e iniciativa da APICAMPO, que foi a grande promotora da formação do RAMA, articulando as associações dos três municípios no âmbito do Projeto. Foi graças à potencialização da atuação das associações por meio deste consórcio, que foi possível trazer para a cidade de Campo Alegre o 24º Encontro Catarinense de Apicultores, realizado em outubro de 2004. O Encontro reuniu 556 participantes, 48 expositores, centenas de visitantes e proporcionou aos apicultores uma série de cursos de capacitação e oficinas de diálogo, troca de experiências e de tecnologia entre produtores de todo o Brasil.

Essa capacidade de mobilização das associações, aliada à estrutura e à atuação ambiental do Consórcio Quiriri, resulta em uma combinação capaz de dar maior sustentabilidade ao projeto, em face de eventuais mudanças nos governos municipais.

Aspectos Inovadores

Produção com sustentabilidade aliada à proteção da Mata Atlântica

O Projeto Mandaçaia apresenta uma série de aspectos inovadores. O primeiro e mais importante deles é aliar a questão da produtividade econômica à preservação ambiental, em uma região com grande extensão de APAs, ricas em rios e nascentes, onde a principal atividade é a exploração de madeira e a indústria de móveis.

A atividade da apicultura, além de não desmatar ou poluir o ambiente, colabora, por meio da polinização, com a reprodução de espécies nativas, salvando, inclusive, algumas delas da extinção. A utilização dessas áreas de Mata Atlântica pela apicultura se torna ainda mais relevante, diante da situação de ausência de regulamentação das APAs localizadas nos três municípios do Projeto – fator que aumenta o risco de uma exploração indevida. Além disso, a crescente urbanização dos municípios envolvidos faz com que a parte urbana vá se expandindo e cada vez mais se aproximando das áreas de mata preservada.

Outro fator interessante é que a preservação ambiental, além de ser ecologicamente fundamental a todos, é particularmente importante aos apicultores, considerando que a produção de mel com qualidade, orgânico e em boa quantidade, depende da preservação da mata nativa. A produção do mel nessas condições significa um diferencial a esses apicultores, comparando-se com produtores que mantêm seus apiários em áreas agrícolas, com a presença de agrotóxicos.

A associação entre apicultura e preservação ambiental produz ainda, novos “agentes ambientais”. Os apicultores fiscalizam a preservação das matas, além de manter em suas propriedades a vegetação nativa remanescente. Ademais, realizam também ações de reflorestamento, plantando mudas de espécies nativas nas áreas próximas a seus apiários.

O Sistema de Informações Geográficas

Outro ponto inovador é a criação e desenvolvimento do Sistema de Informações Geográficas para a apicultura. O diagnóstico ambiental incorporado nesse sistema permite sua utilização para diversas finalidades, inclusive para o monitoramento das APAs localizadas nestes municípios. Outro aspecto importante é o desenvolvimento do sistema em software livre e gratuito, o que democratiza o acesso a essa ferramenta e torna essa inovação replicável. Em razão deste Sistema, o RAMA já participou de duas edições do Congresso Internacional de Apicultura – na Eslovênia, em agosto de 2004, e na Irlanda, em agosto de 2005.

Além de permitir um melhor conhecimento do território e da atividade da apicultura na região, o Sistema trabalha a questão da saturação da atividade, estabelecendo critérios para uma exploração mais produtiva e sustentável.

Postura Ativa da Sociedade Civil e Sustentabilidade do Projeto

O terceiro fator que chama a atenção é a capacidade de articulação das associações de produtores. Como exemplo dessa característica temos a constituição de um consórcio entre as associações da região (o RAMA), criando condições para ações conjuntas – notadamente de comercialização – em sintonia com o consórcio intermunicipal existente – o Consórcio Ambiental Quiriri. Além disso, vale lembrar a valorosa parceria conseguida com a Comfloresta, aliando a conquista de excelentes pastagens apícolas a pequenos apicultores, com ações de preservação de APAs, reflorestamento e educação ambiental.

Além disso, é interessante lembrar a pouca dependência de recursos das Prefeituras e o apoio do Consórcio Quiriri. Esses fatores fazem com que o Projeto se torne menos suscetível à mudança política em uma das administrações municipais, pois não se apóia apenas no Poder Público e o apoio governamental que recebe advém principalmente da estrutura intermunicipal e não somente de uma única prefeitura.

Considerações Finais

Como se pode perceber, o Projeto Mandaçaia apresenta uma série de aspectos relevantes relacionados ao diagnóstico do território, à relação entre sociedade civil e Estado, e à produção de maneira sustentável.

Ressalte-se que esse mecanismo foi desenvolvido e é manipulado pelas próprias associações de apicultores, consistindo em um instrumento de planejamento da atividade que surgiu de uma demanda deles próprios, a partir da observação da queda da produção de mel com o desmatamento e a sobreposição de apiários. Essa trajetória o diferencia radicalmente das tradicionais regulamentações governamentais, impostas “de cima para baixo” ao pequeno produtor, que sem compreender ou valorizar suas disposições, acaba muitas vezes descumprindo as regras, a não ser sob a ameaça de multa.

Nesse aspecto, como também na iniciativa das ações e nos recursos do Projeto, evidencia-se a postura ativa da sociedade civil organizada, ao lado do Consórcio Quiriri, em defesa da sustentabilidade da produção e da preservação ambiental, de maneira não excludente à busca de maior produtividade e lucro ao produtor. A defesa da natureza se torna um princípio inerente à própria maneira

pela qual os apicultores enxergam sua atividade. Essa atuação se torna ainda mais importante, se atentarmos para a força da exploração de madeira nessa região tão rica em recursos hídricos e vegetais.

É por isso que, justamente nesse último aspecto – o da produção com sustentabilidade ambiental – se encontra a maior inovação do Projeto Mandaçaia. Ao aliar o aspecto da produção com a preservação ambiental, em uma área ameaçada pela exploração de madeira, o Projeto beneficia não apenas os apicultores – para quem a produção de mel significa um acréscimo de renda importante – mas a todos nós, cuja qualidade de vida depende de um meio-ambiente ecologicamente equilibrado. ■

PSICULTURA AMPLIA OPORTUNIDADES DE TRABALHO

Unidades Produtivas Comunitárias para a Criação de Tambaqui em Tanques-Rede no Município de Candeias do Jamari – Rondônia

Estado de Rondônia

Unidades Produtivas Comunitárias para a Criação de Tambaqui em Tanques-Rede no Município de Candeias do Jamari – Rondônia

Silvia Regina da Costa Salgado³³

Introdução

Criado em 22 de dezembro de 1981, o Estado de Rondônia está localizado na Região Norte do País. Sua história remonta ao século XVII, quando os primeiros colonizadores portugueses percorrem a área. No século seguinte, com a descoberta e a exploração do ouro em Goiás e Mato Grosso aumenta o interesse pela região.

No início do século XX, a criação do Estado do Acre, a construção da ferrovia Madeira Mamoré e a ligação telegráfica estabelecida por Cândido Rondon aceleram o movimento de colonização. O Território Federal de Guaporé, com capital em Porto Velho, é constituído em 1943 pelo desmembramento de áreas pertencentes aos estados de Mato Grosso e Amazonas. Em 1956, passa a ser denominado Território de Rondônia.

Marcada inicialmente pelas buscas dos bandeirantes por mão-de-obra indígena, ouro e pedras preciosas, a região “vive” uma seqüência de atividades extrativistas. A borracha e as madeiras constituem o centro do ciclo econômico até a década de 1960. Na década de 1970, 285 mil imigrantes chegam de diversas partes do país. “Visto” como o Eldorado Brasileiro atraindo forasteiros, seduzidos principalmente pela distribuição de terra pelo Governo Federal, Rondônia enfrenta a crise estrutural do sistema de territórios federais, tornando-se alvo de campanhas em prol da sua elevação à categoria de Estado.

³³Jornalista, Documentalista, Doutora em Ciências da Comunicação pela Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo (ECA/USP). Coordenadora do Programa Novas Práticas Municipais da Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM.

Contando atualmente com uma população de cerca de 1,4 milhões de habitantes, dos quais mais de 60% vivem nas cidades (420 mil na capital Porto Velho). São 238.512,8Km² e 52 municípios quase todos recentemente colonizados. Problemas de ordens diversas fizeram a história de Rondônia, sendo o mais apontado a insalubridade, em razão do saneamento básico precário, que se reflete na saúde da população, com endemias de malária, leishmaniose e febre amarela.

O potencial hídrico do Estado é representado por uma área fluvial com extensão de 1.500 km que forma uma bacia compreendida pelos rios Guaporé, Mamoré, Madeira e seus afluentes. Durante muitos anos o pescado tem sido a principal fonte de alimento da população. A pesca mantém as tradições indígenas, transferidas de pais para filhos. As espécies mais capturadas durante muito tempo tornam-se escassas comprometendo a atividade. O tambaqui (*Colossoma macropomum*), espécie preferida, desaparece como prato típico e passa a ser consumido apenas em determinados meses do ano, inclusive pelo cumprimento de portarias ambientais.

Em Candeias de Jamari, município com 14.314 habitantes, distante 20 km da capital, a situação não é diferente. O pescador artesanal, da pequena localidade da Microrregião I de Porto Velho, é homem simples, descapitalizado e habilidoso na arte da pesca. Com a pesca predatória, famílias ribeirinhas, que sempre viveram da pesca de subsistência, estão sujeitas à falta de proteína animal em sua alimentação e, sobretudo, está comprometida a atividade de comercialização como forma de auferir renda.

Contextualização

“A recomendação da FAO prescreve que cada pessoa consuma em média 50 kg de peixe por ano”. A informação fornecida por Antonio de Almeida Sobrinho, engenheiro de pesca e responsável técnico pelo Projeto, é a referência utilizada para demonstrar o contexto de problemas que a iniciativa enfrenta. O consumo anual per capita de peixe em Rondônia é de 2,3 kg e a produção local não é suficiente.

Os rios de Rondônia não são de grande produção e sofrem pelo longo período de pesca predatória. A organização do setor de pesca e a formação de grandes represas na área incentivaram a busca de aproveitamento das denominadas águas improdutivas, mas que avaliadas apresentam boa procedência e qualidade nos aspectos físico-químicos e biológicos.

A proposta de uma piscicultura super-intensiva, em especial em tanques-rede, como forma de aproveitar racionalmente o potencial hídrico e produzir pescado em alta densidade, tem inicialmente respaldo no Decreto

Federal (n° 2.869 de dezembro de 1998). Este autoriza a exploração da aquicultura em águas de domínio da União como lagos, rios e quaisquer correntes de água interiores e continentais, incluindo açudes e reservatórios formados por hidrelétricas.

Legalizada e implementada como projeto-piloto, a iniciativa tem como objetivo dotar o município de infra-estrutura técnica para a produção, estudo e pesquisa sobre criação de peixe em tanque-rede como forma de produção de alimentos e redução da pressão sobre os estoques pesqueiros. Trata-se do desenvolvimento de tecnologia de recria e engorda da espécie tambaqui destinada à piscicultura semi-intensiva e intensiva, e da sua implantação sob a forma de unidades produtivas comunitárias de criação.

Aproveitando áreas inundadas, o Projeto-piloto definiu coeficientes técnicos sobre o cultivo propiciando a difusão de tecnologia para a preservação das espécies tambaqui. Com uma densidade de 50 exemplares de tambaquis por metro cúbico de água e uma alimentação à base de ração extrusada (com 32% proteína bruta nos três primeiros meses, reduzidos para 28% na fase de crescimento), em treze meses foram obtidos um comprimento médio de 41,50 cm e um peso médio de 2.250 g. Trata-se de um recorde regional em produtividade: 135,54 kg de pescado por metro cúbico de água (em torno de 135 mil vezes a produtividade natural do rio Candeias).

Produto da parceria entre os Governos Estadual e Municipal, a Colônia de Pescadores Z-6 de Candeias, e as Centrais Elétricas do Brasil S/A–Rondônia (Eletronorte), o Projeto “pretende, pelo desenvolvimento de tecnologia apropriada para criação de peixes em tanques-rede, promover a sustentabilidade do potencial aquícola e gerar emprego e renda, além de alimento para as famílias, como completa Almeida Sobrinho”.

Com um orçamento de R\$ 583.158,33, foram construídos 25 tanques-rede com capacidade total de armazenamento de até 51 mil quilos de peixes. Aliando metodologia de implantação de empreendimentos produtivos comunitários de criação de peixes em tanque-rede e a experiência dos pescadores ribeirinhos, o Projeto corrobora para a viabilidade técnica da implantação das unidades produtivas.

Inaugurado em 21 de novembro de 2003, dezenove famílias de pescadores (cerca de 100 pessoas) compõem um grupo de novos piscicultores que foram parceiros em todas as atividades de implantação, além de terem comercializado 13.436,80 kg de pescado e um total de 4.820 exemplares da espécie tambaqui. “Os pescadores que não pescam”, como aponta Pedro da Silva – atual presidente da Colônia Z-6 – preocupam-se hoje com a pesquisa e capacitação técnicas, além de dedicarem atenção à otimização do trabalho

comunitário, ao manejo, à comercialização, à conservação e às possibilidades da culinária regional à base de tambaqui.

Rio acima: Um Projeto e suas Etapas

A Secretaria do Estado e Desenvolvimento Ambiental coordena o Projeto na margem direita do Candeias no Município, criado pela Lei nº. 636 (fevereiro de 1992) que arrecada R\$ 162.751,68 de impostos anualmente e administra R\$ 3.105.517,92 em transferências constitucionais no mesmo período (referência ao ano 2000).

O trabalho com tanques-rede envolve um projeto bem definido e legalizado. Técnicos especializados acompanharam da escolha do local ideal à definição da tecnologia a ser implantada, destacando-se que esse tipo de atividade necessita também de autorização de órgãos federais como o Ministério da Agricultura e Abastecimento, a Marinha do Brasil, o IBAMA entre outros. São identificadas quatro etapas na implantação: capacitação técnica dos pescadores; construção de duas infra-estruturas em madeira acopladas com duas casas flutuantes; realização de aulas práticas (no período de 13 meses); curso de tecnologia de pescado.

A fase de planejamento envolveu da seleção da espécie, por meio de análise das qualidades biológicas e de adaptabilidade ao cultivo regional, ao planejamento físico da área-programada. Foi realizado também o estudo do comportamento histórico do produtor e da área útil do empreendimento.

Em dezembro de 1998, com recursos financeiros do Ministério do Meio Ambiente (R\$ 10.800,00), os pescadores artesanais foram capacitados por um curso com carga horária de 96 horas/aula. Vinte e cinco pescadores receberam informações em temáticas como: sistemas de criação de peixes e tipos de piscicultura; materiais e técnicos utilizados para construção de tanques e flutuantes; critérios para a escolha do local; métodos para criação e seleção da(s) espécie(s), povoamento dos tanques (densidade, alimentação, produção e quantidade de ração, conversão alimentar); administração (mercado, época, transporte e conservação); e assistência técnica.

Na segunda etapa, há a construção flutuante realizada em mutirão pelos 25 pescadores e seus familiares. São construídas duas casas flutuantes tendo como flutuadores 200 tambores plásticos inflados com oxigênio para dar suporte aos 28 tanques-rede em uma área útil de 632 m². A terceira etapa, equivalente aos 13 meses de trabalho conjunto, abrange principalmente um intercâmbio de saberes na realização das atividades práticas, além da consolidação da forma de organização: plantões permanentes de 48 horas, realizados por três pescadores, pertencentes ao grupo de participantes.

Um curso de tecnologia do pescado, entre novembro de 2004 e janeiro 2005, emblematiza o quarto estágio do Projeto. Os pescadores, suas esposas e filhos freqüentam aulas referentes à conservação do pescado e à culinária regional à base de tambaqui. Simultaneamente ao curso, um mutirão constrói a infra-estrutura técnica para o beneficiamento e instala o “Mercado do Pescado”.

Para o Secretário do Meio Ambiente, Augustinho Pastore, “os resultados técnicos obtidos comprovam a viabilidade técnica e econômica da criação de tambaqui em tanques-rede nos rios e igarapés da Amazônia, além de indicarem um caminho para que os cardumes dos rios tenham um descanso para se recompor, já que os estoques pesqueiros não suportam os atuais níveis de exploração da pesca profissional”.

A Tecnologia e seus Resultados

Observados em suas atividades, os pescadores apresentam suas dificuldades e formas para superá-las: da “estranheza” em deixar de pescar para criar peixes ao aprendizado para co-participação no experimento.

A definição de coeficientes técnicos e a divulgação dos resultados obtidos com a iniciativa pioneira em “Seminário sobre Criação de Peixes em Tanques-rede”, com a presença de representantes de todos os Estados da região Norte, são resultados de trabalhos como: fiscalização permanente do empreendimento; administração da ração diária (duas vezes ao dia, obedecendo tabela mensalmente reajustada); participação nos estudos físicos, químicos e biológicos; pesquisa com coleta de dados técnicos, estatísticos e biológicos, tabulação, documentação com pesagens e medições mensais.

O grupo, iniciado com 25 pescadores/famílias, conta hoje com 19 que se revezam nos plantões permanentes. Recentemente, outra espécie de peixe foi testada com sucesso nas jaulas flutuantes do Candeias: a Jatuarana, nome pelo qual a matrinxã (*Bryconcephalus*) é conhecida na região.

Os coeficientes técnicos obtidos no período de dez meses de cultivo subsidiarão a formulação do “Sistema de Produção para a Criação de Jatuarana em Tanques-rede no Estado de Rondônia”. Espera-se que esse procedimento garanta o aumento da produção de pescado, corroborando para a realização da meta referente à geração de renda de forma a impactar também a economia regional.

Com uma estocagem de 504 exemplares da espécie jatuarana, também se implantou o experimento em uma unidade de tanque-rede (3 metros de comprimentoX3, 0 metros de larguraX2, 0 metros de altura). Na despesca,

ao final de dez meses de cultivo, o comprimento médio foi de 36,95 cm e o peso médio de 1.066,58 gramas, com um índice de 94,04 de sobrevivência.

Ainda que existam dificuldades como o custo da ração, a necessidade de maior proatividade na comercialização, o Projeto pode ser avaliado como bem-sucedido principalmente por seus resultados científicos. A mesa mais farta, a existência de ocupação para pescadores, os empreendimentos como bares e restaurantes especializados no prato típico rondoniense são outros indicadores de sucesso. Denotações da efetividade do Projeto podem ser encontradas em vários depoimentos, como o de Nilson Pereira da Silva, ex-presidente da Colônia Z-6:

“... estamos repovoando o rio de peixes. O rio Candeias é um curso antigo e nesse momento, escasso de peixes, nossos pescadores estavam sem norte para sobreviver e agora estão reorganizando suas vidas e suas famílias”.

Gerenciamento e Sustentabilidade

Com diferentes objetivos institucionais, os parceiros voltam-se para o estímulo à produção de tecnologia aquícola às populações ribeirinhas. Também, conjuntamente com os participantes, reconhecem a necessidade de pesquisa científica e da formação de plantéis para redução da pressão sobre os estoques pesqueiros. Segurança alimentar e sustentabilidade ambiental são preocupações comuns que direcionam as ações do Projeto.

O valor total do empreendimento contou com R\$ 533.115,23 da Eletronorte como contrapartida ambiental para minimizar os impactos da construção da Usina Hidrelétrica de Samuel (UHE). A Colônia de Pescadores investiu R\$ 15.100,00 no Projeto e a Prefeitura Municipal de Candeias forneceu R\$ 14.943,10. A SEDAM participa com recursos técnicos, humanos e materiais, além de acompanhar as ações e responsabilizar-se pela difusão da tecnologia a outros municípios rondonienses.

Contando com o “Mercado do Peixe”, o evento “Festival do Tambaqui” e utilização de técnicas de beneficiamento, os pescadores dividem a receita: 65% para 19 pescadores; 30% para a constituição de um fundo para reinvestimento e sustentabilidade e 5% à Colônia de Pescadores. Voltada ainda para um mercado local, os peixes da Colônia Z-6 são comercializados a 4 reais o quilo (o custo é de 1,50 real por quilo). Quanto ao consumo do pescado, a média per capita anual da comunidade pesqueira do Projeto é de 10 kg (contra 2,3 da média do Estado).

Os pescadores da Colônia sintetizam as transformações acarretadas, indicando que a relação entre os parceiros passa por respeito mútuo ao perfil socioeconômico e cultural dos envolvidos:

“No início do projeto, muitos estranharam a idéia de continuar pescadores sem ter de subir ou descer o rio em suas canoas para pescar. Acharam também que não teriam cabeça suficiente para administrar uma criação de peixes. Hoje, têm certificados de formação e são responsáveis pela produção e pela administração da Unidade. Os pescadores estão felizes porque estão convencidos de que a miséria é coisa do passado”.

Nilson P. da Silva, um dos líderes da comunidade.

Considerações Finais

No Brasil, o volume de peixes criados em sistemas tanques-rede não é exatamente uma novidade. A atividade cresce e a justificativa é simples: produtividade. Outros fatores podem ser apontados, mas é o custo que se destaca por poder ser 40% inferior ao verificado em uma represa convencional.

Foi preciso “aprender”, entretanto, que fora de seu ambiente natural, os peixes precisam de vitaminas e proteínas que encarecem os custos determinando que os gastos com alimentação situem-se entre 50% e 70% dos custos totais de produção. Rações equilibradas também diminuem a poluição ambiental e reduzem os riscos de danos ao empreendimento.

O intercâmbio que transforma pesquisadores, técnicos e pescadores em co-participes em experimento científico, inova na produção de pescado em tanques-rede; na forma de organização do trabalho; nas espécies selecionadas e também por permitir a criação do “pescado orgânico. criado com uma ração especial, o peixe não mantém contato com o fundo do rio, conservando a qualidade e mantendo o sabor do pescado natural.

Gestores, pesquisadores, técnicos e pescadores apontam como a principal característica do Projeto a facilidade de aplicá-lo em outras comunidades. Mais 20 comunidades aguardam o início do Programa como alternativa econômico-ecológica para os pescadores. Uma primeira etapa, financiada pelo Ministério da Integração Nacional (R\$ 450 mil) já começou a operar nos municípios de Guajará-Mirim e Costa Marques.

O projeto tem chamado a atenção de autoridades do governo federal e de diversos Estados brasileiros e foi estendido para as comunidades da

região de fronteira entre Rondônia e Bolívia. No Amazonas, na região do Solimões e de Maués, outras 28 propostas estão em andamento.

A possibilidade de replicação é um dos pontos fortes do Projeto. A comercialização não deixa de ser uma fragilidade que se pretende “vencer” e a “batalha” pela criação do “Selo de Pescado Orgânico” é exemplo das dificuldades ainda enfrentadas. À constatação da importância desse aspecto em quaisquer empreendimentos semelhantes, deve aliar-se ao alerta para uma maior participação da Prefeitura nesse tipo de proposta, diferentemente do que ocorre em Candeias do Jamari. ■

Referências Bibliográficas

ALMEIDA SOBRINHO, Antonio. Unidades produtivas comunitárias para criação de tambaqui (*Colossoma macropomum*) em tanques-rede. Resultado final. Porto Velho (RO): junho de 2005.

CANDEIAS DO JAMARI (Rondônia). Colônia de Pescadores Z6. Unidades produtivas comunitárias para criação de tambaqui (*Colossoma macropomum*) em tanques-rede; nov. 2003 (Projeto encaminhado às Centrais Elétricas do Norte do Brasil S/A – Eletronorte-Rondônia).

Revista PANORAMA DA AQÜICULTURA, Rio de Janeiro, março/abril, 2005.

SIGAUD, Lygia. Implicações políticas e sociais de grandes projetos hidrelétricos sobre as populações indígenas e camponeses. IEA/USP. Coleção Documentos. N. 16, março de 1994.

TÉCNICA E TRADIÇÃO
EM PROL DO
DESENVOLVIMENTO E
DA PRESERVAÇÃO DOS
VALORES CULTURAIS

**FrutaSã: uma Aliança
Interétnica pelo cerrado**

Carolina - MA

FrutaSã: uma Aliança Interétnica pelo cerrado

Fernanda Martinez de Oliveira³⁴

Introdução

Carolina é um pequeno município, com pouco mais de 24 mil habitantes, situado no sudoeste do Estado do Maranhão. Muitos de seus habitantes dizem que é a cidade do “já teve”, descrevendo seu passado como importante pólo da agroindústria açucareira e também como centro comercial, o que é possível observar atualmente em seu patrimônio arquitetônico colonial. Foi com a construção da rodovia Belém-Brasília na década de 1960, 100km distante de Carolina, que o município entrou em decadência e emergiram novos importantes pólos regionais, como os municípios maranhenses de Estreito e Imperatriz.

A Carolina atual é um município cuja taxa média de crescimento populacional é negativa, habitado principalmente por crianças e idosos, visto que grande parte da população economicamente ativa se desloca para outras localidades visando dar continuidade aos estudos ou em busca de alternativas de trabalho. A principal atividade econômica do município é a agricultura, seguida pela pecuária e pelo comércio. O turismo também emerge como alternativa econômica em Carolina, em razão da riqueza de seu patrimônio cultural e, sobretudo, natural.

É nesse contexto que surge a FrutaSã, agroindústria de polpas de frutas nativas do cerrado, de propriedade da Associação Wyty Catê das Comunidades Indígenas Timbira do Tocantins e Maranhão e do Centro de Trabalho Indigenista (CTI), organização não-governamental que atua na região prestando assessoria às organizações indígenas. Seu principal objetivo é oferecer uma possibilidade de geração de renda para as comunidades indígenas e para os pequenos produtores rurais da região, por meio do beneficiamento de produtos da flora do cerrado,

³⁴Mestre em Administração Pública e Governo pela EAESP/FGV e pesquisadora do Programa Gestão Pública e Cidadania.

como o bacuri, a bacaba, a juçara (açai), o caju e o buriti, aliada a valorização e a preservação desse ecossistema.

“Mito de origem”: a criação da Wyty Catë e da Rede Frutos do Cerrado

No início dos anos 90 lideranças da etnia Krahô ligadas a Associação Mâkraré iniciaram um diálogo com o CTI para o aproveitamento dos recursos naturais e geração de renda em suas comunidades. As frutas nativas, abundantes na região, foram identificadas como possíveis alternativas econômicas passíveis de serem exploradas de forma sustentável por essas populações. A partir daí o CTI, com o apoio da Comunidade Européia, iniciou uma série de estudos de viabilidade do aproveitamento econômico das frutas nativas na região, dando origem ao Projeto Frutos do Cerrado. Esses estudos confirmaram a farta oferta de frutas e identificaram a fraca organização dos pequenos produtores rurais locais. Havia também a discussão sobre a organização dos índios, precariamente estruturada na região.

É nesse contexto que foi criada a Associação Wyty Catë das Comunidades Indígenas Timbira do Tocantins e Maranhão, ou simplesmente, Wyty Catë, que na língua Timbira (da família Jê) significa grande local de encontro. A organização foi criada em 1995 como fruto da união de cinco etnias: Krahô e Apinajé, do norte do Tocantins, e Canela, Krikati e Gavião, do sul do Maranhão, com o objetivo de lutar pela auto-determinação cultural, social e econômica desses povos.

É no âmbito dessas discussões que surge a idéia de criar uma fábrica para o beneficiamento de frutas e uma marca de propriedade das comunidades indígenas. A FrutaSã foi criada em julho de 1995 como uma pequena unidade experimental em Carolina, utilizando um equipamento adaptado para o processamento das frutas.

Surgiu então a necessidade de aliar-se aos pequenos produtores locais de modo a formar uma rede de coletores para o abastecimento desse empreendimento nascente, visto que somente as frutas coletadas pelos índios seriam insuficientes.

Foi nesse momento que o Centro de Cultura e Educação do Trabalhador Rural (Centru), organização de produtores do Maranhão com experiência na assessoria de cooperativas, foi procurado, para colaborar com a estruturação da rede de coletores. Nascia a Rede Frutos do Cerrado (RFC), uma aliança entre as comunidades indígenas Timbira e os pequenos produtores rurais do Maranhão, viabilizada financeiramente por meio da aprovação, em 1996, de um conjunto de projetos baseados na construção de uma rede de coleta (formação de viveiros, aquisição de freezers e carros) e de comunicação (aquisição de equipamentos de rádio) em comunidades rurais e indígenas.

A dinâmica das atividades da RFC consistia na coleta e pré-beneficiamento das frutas pelos pequenos produtores, atividades descentralizadas nos dez municípios envolvidos, para posterior transporte e beneficiamento na unidade experimental de Carolina. A gestão era feita por meio de um conselho, o chamado “conselhão”, que reunia mensalmente representantes de todas as organizações participantes.

Dificuldades de gestão levaram ao fim dessas iniciativas, que deixaram um legado de articulação política na região, e capacitaram grande parte dos seus integrantes, dando-lhes experiência com projetos de financiamento externo.

Além disso, a Rede criou um selo para a identificação de produtos do cerrado, que ainda funcionava como elo de identificação entre os produtores extrativistas da região e os consumidores. Estes foram os eixos centrais para o redesenho da estratégia da FrutaSã e início de sua profissionalização.

FrutaSã e sua configuração atual

Em meados de 1999, a FrutaSã recebeu um técnico do Serviço Alemão de Cooperação Técnica e Social (DED) para colaborar com a reorganização dos fornecedores, da administração e da produção da fábrica, visando a profissionalização de sua gestão e sua estruturação em busca da viabilidade econômica. Em 2000, a fábrica mudou de instalações com o apoio da Fundação Dohen, e contratou um consultor, com o apoio do Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (Funbio), para a elaboração de um plano de negócios, instrumento fundamental para a estruturação dos novos rumos da produção e da comercialização da fábrica.

Estrutura de fornecedores

A rede de coleta de frutos fornecidos à FrutaSã foi reorganizada, passando a atuar no entorno da fábrica e não mais de forma descentralizada em diversos municípios dos Estados do Maranhão e do Tocantins, dadas as vantagens em termos de preservação da qualidade dos alimentos e da redução dos custos de transporte.

Atualmente os principais fornecedores da fábrica são pequenos produtores do município de Carolina, totalizando cerca de 300 fornecedores não-indígenas cadastrados, responsáveis por mais de 95% do fornecimento de frutas.

Em relação à participação das comunidades indígenas, o volume de fruta e polpa pré-beneficiada fornecidos são marginais em relação ao abastecimento total da fábrica. São poucas as comunidades que fornecem frutas e polpas pré-beneficiadas, destacadamente algumas aldeias das etnias Apinajé (Cocalinho e Prata) e Krahô (Aldeia Nova e Rio Vermelho). Isso se explica pelo fato de as

árvores frutíferas, apesar de abundantes em parte das comunidades da Wyty Catê, encontram-se dispersas e a grandes distâncias das aldeias nas terras indígenas, tornando inviável o transporte manual de grandes quantidades de matéria-prima, única alternativa disponível para os indígenas. Os índios também têm fornecido óleos vegetais (extraídos a partir do bacuri, do buriti e da bacaba) de forma esporádica, para experiências comerciais da fábrica na identificação de novos produtos.

Para os indígenas o pagamento é feito através de produtos como arroz, café, diesel e tecidos, o que é considerado muito vantajoso pelos índios, uma vez que facilita o acesso a bens manufaturados que se tornaram necessários e apreciados após o contato interétnico.

Quanto as preços pagos aos fornecedores, a FrutaSã segue os valores praticados pelo mercado, de modo a manter-se competitiva e buscar a viabilidade econômica. Entretanto, em alguns casos, como o do bacuri, fruta emblemática do cerrado cuja produção de polpa não é viável do ponto de vista econômico, as comunidades indígenas recebem um valor 5 reais superior pelo milheiro da fruta, em relação ao preço pago aos pequenos produtores (valor referente ao milheiro pequeno para a safra 2004-2005). Os fornecedores filiados a APPC também recebem valores ligeiramente superiores àqueles pagos aos produtores não-filiados.

Atualmente, os 15 tipos de frutas que fazem parte da carteira de produtos da FrutaSã são: abacaxi, acerola, araçá goiaba, bacaba, bacuri, buriti, cajá, caju, cupuaçu, goiaba, juçara (açai), manga, maracujá, murici e tamarindo. Essas frutas compreendem tanto espécies nativas, como frutas tropicais de outras regiões, incorporadas para atender a necessidade de diversificação imposta pelo mercado. Este é o caso, por exemplo, da goiaba ou do cupuaçu, sabores que são obtidos graças à colaboração entre uma rede de outras cooperativas e agroindústrias de polpas de fruta que já foram ou são financiadas pelo PDA, a chamada Rede Solidária Araguaia – Tocantins, a qual estabelece relações de parceria para a troca de polpas de fruta para posterior reprocessamento.

A fábrica e a sua gestão

A FrutaSã é uma sociedade limitada sem fins de lucro, de propriedade da Wyty Catê e do CTI, organizações as quais detêm, cada uma, 50% das cotas da sociedade. Essa associação prevê que a Wyty Catê será a única beneficiada pelos lucros gerados pela fábrica, para uso em ações sociais dentro da Associação com as aldeias participantes. O CTI, por sua vez, atua como assessor e avalista do empreendimento frente às instituições externas.

A direção geral da fábrica é exercida por um Conselho de Administração, integrado por dois membros de cada uma das organizações proprietárias, que são responsáveis, dentre outros, pelo controle das atividades, tomada de decisões sobre investimentos e contratação da gerência. Os representantes da Wyty Catê no Conselho realizam visitas periódicas à fábrica com o objetivo de reunir-se com a gerência e os funcionários, acompanham as atividades e a gestão do empreendimento, com o objetivo de ampliar a compreensão acerca do empreendimento. Eles fazem o elo entre a fábrica e seus “acionistas” nas aldeias.

A gestão da fábrica é realizada por uma equipe profissional contratada, formada por uma gerente, além de dois funcionários de apoio administrativo. Na produção trabalham seis funcionários fixos, mas, por se tratar de uma atividade sazonal, há a contratação de diaristas no período da safra, de modo a complementar as atividades. Além disso, há também no quadro de funcionários da fábrica duas promotoras de venda, um motorista e dois vigilantes.

É importante destacar que a fábrica vem passando por um processo de melhoria de suas instalações e de seus processos. Nesse sentido, no início de 2004 foi contratado um engenheiro de alimentos para adequar a FrutaSã aos critérios estabelecidos pelas Boas Práticas de Fabricação (BPF), sistema de certificação de qualidade, exigido pelo Ministério da Agricultura. Além disso, prevê-se a construção de uma sala de embalagens, como também de um laboratório para realizar análises periódicas sobre a qualidade dos produtos.

Mercado, resultados e dificuldades

A FrutaSã atua no mercado local, região na qual o mercado de polpa de frutas congelada tem um número elevado de fabricantes, cuja maioria atua sem os registros legais necessários à atividade. O principal cliente dos 15 sabores produzidos pela empresa é a maior rede de supermercados do Maranhão, a rede Mateus, que representa 80% das vendas da fábrica. Pequenos supermercados locais e lanchonetes completam o quadro de clientes da FrutaSã.

A FrutaSã tem gerado diversos resultados positivos para as populações envolvidas. Além do fortalecimento institucional da Wyty Catê e da valorização do protagonismo indígena na construção da autodeterminação, essa iniciativa coloca-se como uma alternativa para os pequenos produtores da região frente às outras opções produtivas, gera empregos e oportunidades de venda de pequenas quantidades de frutos, o que têm ampliado as possibilidades de geração de renda, principalmente para as populações empobrecidas. Destaca-se o fato do projeto ter contribuído para estimular o plantio de espécies nativas, o que traz efeitos positivos em termos de promoção de segurança alimentar, tanto para as comunidades nativas, quanto para a população não-indígena.

Em relação aos resultados financeiros da fábrica, segundo os gestores da empresa, a FrutaSã atingirá pela primeira vez lucro líquido entre os exercícios de 2006 e 2007, previsões factíveis quando observado o grande crescimento das vendas em termo de volume (o crescimento médio anual do volume transformado foi de 62% nos últimos cinco anos) e de receita bruta (cujo crescimento médio anual foi de 82% para o mesmo período), aliado ao aumento do valor médio dos produtos vendidos nos últimos anos, o que impacta na agregação de valor em cada unidade produzida na fábrica.

A dependência de doações e de pequenos projetos de financiamento são dificuldades enfrentadas pela FrutaSã para a obtenção de capital de giro e realização de investimentos. Outra fragilidade da iniciativa é a falta de um apoio em relação à assistência técnica para o plantio, questão levantada pelos produtores entrevistados. Muitas vezes, mesmo estando dispostos a plantar novas culturas em suas terras, estes não têm obtido sucesso pelo desconhecimento e ausência de orientação profissional.

Considerações finais

A FrutaSã propõe um modelo de negócio que alia o respeito ao meio ambiente à agregação de valor, o qual pode ser replicado em outras localidades do Brasil, tanto por comunidades indígenas, como não-indígenas. Em outras regiões do Brasil há uma série de produtos locais que ainda não são aproveitados economicamente de forma a gerar renda e desenvolvimento, nesse sentido a trajetória desta experiência pode ensinar caminhos e possibilidades de ação para outros empreendedores. Além disso, essa iniciativa mostra que é possível combinar a gestão profissional com o controle social de grupos que não estão capacitados para assumir a gerência de projetos deste porte.

O fato da coleta em grande escala e o processamento das frutas não serem atividades que fazem parte da cultura indígena compromete a participação das populações nativas no desenvolvimento desta iniciativa. Entretanto, segundo diversas lideranças indígenas, tanto jovens como idosas, é suficiente sua participação como proprietários da fábrica. Para eles, a grande inovação da FrutaSã é mostrar que sua capacidade ultrapassa os usos e costumes indígenas.

Nesse sentido a FrutaSã concretiza uma série de inovações que merecem ter destaque. Inicialmente, o que mais chama a atenção é o fato da FrutaSã ser uma das únicas empresas indígenas do Brasil. A FrutaSã também é inovadora ao romper com ações paternalistas e abrir espaço para o protagonismo indígena sobre seu futuro. Coloca-se também como uma alternativa interessante para a promoção de formas autóctones de governo nas terras indígenas, uma vez que propõe que os lucros a serem obtidos com a fábrica serão utilizados para a sustentabilidade

econômica da Wyty Catë e para a promoção de seus projetos próprios nas aldeias associadas. Essa também é uma estratégia nova frente à insegurança futura sobre a continuidade dos projetos financiados seja por organizações nacionais, seja pela cooperação internacional.

No plano regional, a FrutaSã tem se colocado como um contraponto frente à expansão da monocultura da soja, ao oferecer uma alternativa à fixação da população no campo. Destaca-se igualmente por propor um modelo de preservação deste bioma que alia a dimensão socioeconômica à questão ambiental. ■



Programa Gestão Pública e Cidadania

Iniciativa da Fundação Ford com o apoio do BNDES

Os 20 artigos reunidos neste volume descrevem experiências inovadoras de gestão pública executadas por organizações indígenas e governos municipais e estaduais de várias partes do país, incluindo os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Tais iniciativas foram as finalistas do ciclo de premiação de 2005 do Programa Gestão Pública e Cidadania, uma realização da Fundação Getulio Vargas e da Fundação Ford, com apoio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

