

Peter Spink e Roberta Clemente

organizadores

20 EXPERIÊNCIAS

DE GESTÃO PÚBLICA

E CIDADANIA

Fundação Getulio Vargas

Editora

Copyright © Peter Spink e Roberta Clemente

Direitos desta edição reservados à  
EDITORA FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS  
Praia de Botafogo, 190 – 6º andar  
22253-900 – Rio de Janeiro – Brasil  
Tel.: (021) 536-9110 – Fax: (021) 536-9155  
e-mail: [editora@fgv.br](mailto:editora@fgv.br)  
Web site: <http://www.fgv.br/fgv/publicacao/livros.htm>

Impresso no Brasil / *Printed in Brasil*

É vedada a reprodução total ou parcial desta obra

1ª edição – 1997

*Revisão de originais:* Maria Izabel Penna Buarque de Almeida  
*Editoração eletrônica:* Denilza da Silva Oliveira, Jayr Ferreira Vaz, Marilza Azevedo Barboza e Simone Ranna  
*Revisão:* Aleidis de Beltran e Fátima Caroni  
*Produção gráfica:* Helio Lourenço Netto

*Capa:* Tira Linhas Studio

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Fundação Getulio Vargas

20 experiências de gestão pública e cidadania/  
Peter Spink e Roberta Clemente, orgs./Rio de Janeiro:  
Editora Fundação Getulio Vargas, 1997.

188p. – (Coleção FGV Prática)

1. Projetos comunitários – Brasil. 2. Projetos de desenvolvimento – Brasil. I. Spink, Peter, 1926 – II. Clemente, Roberta. III. Fundação Getulio Vargas. IV. Série.

CDD-338.981

**Sumário**

<b>Apresentação</b>	3
<b>O roteiro das 20 experiências</b>	7
<b>Acre</b> Reforma agrária municipalizada: Pólo de Produção Agroflorestal de Rio Branco <i>Monika Grossmann</i>	8
<b>Maranhão</b> Projeto Conviver em Duque Bacelar <i>Nelson Luiz Nouvel Alessio</i>	13
<b>Ceará</b> Universalização do ensino em Icapuí <i>José Carlos Vaz</i>	18
<b>Ceará</b> Programa de Geração de Emprego e Renda de Quixadá <i>José Carlos Vaz e Beatriz do Valle Bargieri</i>	24
<b>Minas Gerais</b> Programa Saúde Global de Joáima <i>Maria do Carmo Lessa Guimarães</i>	30
<b>Espírito Santo</b> Projeto São Pedro de Vitória <i>Grazia di Grazia</i>	41
<b>Minas Gerais</b> Modelo de gestão de resíduos sólidos de Belo Horizonte <i>Marco Antonio Carvalho Teixeira</i>	53
<b>Minas Gerais</b> Programa de Informação ao Consumidor de Juiz de Fora <i>Laura da Veiga</i>	66
<b>São Paulo</b> Coleta de sementes do cerrado e matas em Franca <i>Silvia R. C. Salgado</i>	74
<b>São Paulo</b> Centrais de Abastecimento de Campinas S.A.: gestão 1993-96 <i>Silvia R. C. Salgado</i>	81

**São Paulo**

Meninas de Santos: política da assistência social como inclusão social  
*Iraci Ozéas dos Reis* 88

**Paraná**

Câmbio Verde – Curitiba: um programa social de coleta de lixo  
*Vanderlei Souza Carvalho* 97

**Rio Grande do Sul**

Projeto Cidade Constituinte – Porto Alegre: o desafio de uma nova prática  
de planejamento  
*Ricardo Toledo Silva* 106

**Rio Grande do Sul**

A experiência pública inovadora do Fundo de Desenvolvimento  
Agropecuário de Tupandi  
*Luis Roque Klering* 115

**Paraná**

A experiência do médico de família em Londrina  
*Clarice Melamed* 125

**Paraná**

O Programa Nutrir em Apucarana: uma saída simples e viável  
*Ricardo Ernesto Vasquez Beltrão* 135

**Mato Grosso do Sul**

Comissão Permanente de Investigação e Fiscalização das Condições  
de Trabalho  
*Jan Rocha* 147

**Distrito Federal**

Programa Bolsa-Escola  
*Marco Antônio de Almeida e Hamilton Faria* 154

**Mato Grosso**

Projeto Jaburu  
*Nelson Luiz Nouvel Alessio* 160

**Acre**

A Casa Rosa Mulher: uma estrela na escuridão  
*Ana Alice Alcântara Costa* 168

## APRESENTAÇÃO

Os 20 projetos apresentados nesta publicação são os finalistas, entre os 629 inscritos do primeiro ano de atividade do Programa Gestão Pública e Cidadania, para disseminação e premiação de inovações de governos subnacionais brasileiros, fruto de iniciativa conjunta da Fundação Getulio Vargas de São Paulo (EAESP/FGV) e da Fundação Ford.

O Programa Gestão Pública e Cidadania tem como foco projetos, programas ou atividades de administração pública, com pelo menos um ano de operação efetiva, desenvolvidos por instituições públicas governamentais estaduais e municipais, e por organizações próprias dos povos indígenas, que apresentem inovações em estratégias administrativas ou técnicas, demonstrando aumento da capacidade de atender às necessidades sociais e comunitárias, independentemente da sofisticação tecnológica, do porte ou dos recursos financeiros envolvidos. É imprescindível que tais projetos:

- Representem uma mudança substancial, qualitativa ou quantitativa, com relação a práticas e estratégias anteriores em determinada área geográfica ou temática, seja através da implantação de um novo programa ou conjunto de atividades, seja por intermédio de um significativo aprimoramento de atividades ou programas existentes;
- Apontem caminhos pelos quais a experiência possa ser repetida por (ou transferida para) outras regiões ou instituições;
- Ampliem ou consolidem formas de acesso da sociedade a seus agentes públicos, elevando a qualidade das práticas políticas e institucionais;
- Utilizem recursos locais ou oportunidades, nacionais e internacionais, na perspectiva de desenvolvimento responsável, estimulando, sempre que possível, práticas autóctones e autônomas, que se possam tornar auto-sustentáveis.

Mudar a perspectiva de visão da administração, centrando o foco n que está indo bem, encorajar e reconhecer atores e agências locais, e, ao mesmo tempo, criar uma base empírica de possibilidades são os objetivos do Programa Gestão Pública e Cidadania. Para atingi-los, o programa utiliza uma estratégia multiforme, procurando alcançar todas as áreas do país, evitar possíveis filtros administrativos, ver além de

“inovações e vitrine” e encontrar práticas inovadoras que não estão sendo vistas como tais pelos seus atores.

São, assim, utilizados todos os meios de comunicação possíveis: jornais, estações de rádio, emissoras de televisão, mala direta, redes de contatos profissionais e políticos, instituições de pesquisa, associações, universidades, organizações não-governamentais, etc. Para tal finalidade, a coordenação do programa desenvolveu um banco de dados específico.

Tanto a percepção da importância de uma rede múltipla de organizações ativas na área de inovações no setor pública quanto o desejo de divulgar o programa tão amplamente quanto possível levaram à decisão de criar para o programa um comitê técnico externo. Esse comitê técnico é constituído por representantes de departamentos de universidades e de grupos de pesquisa, de institutos do setor público, e de organizações não-governamentais, localizados em diversas partes do país. Além de participarem de uma série de reuniões anuais, nas quais fazem o acompanhamento e a discussão do ciclo do programa, as organizações-membro do comitê técnico também estão empenhadas na fase de coleta de possíveis inovações, no auxílio àqueles que necessitam de ajuda para “colocar suas inovações no papel”, na avaliação e nas visitas de campo. Participam também das pesquisas e da preparação de estudos de caso, atividades desenvolvidas com base nas inovações identificadas pelo Programa Gestão Pública e Cidadania.

Fazem parte do comitê técnico do programa as seguintes instituições: os Programas de Pós-Graduação em Administração das Universidades Federais da Bahia, Paraíba e Rio Grande do Sul; a Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP/FGV); a Escola de Governo de Minas Gerais (Fundação João Pinheiro); o Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da UFPa; o Instituto Polis; os Centros de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC) e de Políticas Públicas (CEPP); o Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA); a Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE) e o Núcleo de Cultura Indígena.

O processo de seleção dos projetos, programas ou atividades inscritos compõe-se de três fases:

- Seleção preliminar – membros do comitê técnico selecionam 100 semifinalistas;
- Segunda fase – especialistas com reconhecida atuação em diferentes áreas, assessorados por membros do comitê técnico, fazem a seleção de 20 finalistas;

- Premiação final – visitas de campo aos 20 finalistas, seguidas da seleção dos cinco destaques pela banca julgadora.

A banca julgadora é integrada por 10 membros de diferentes áreas da sociedade civil de todo o Brasil, ativos no encorajamento e no auxílio a iniciativas inovadoras da administração pública.

Todos os semifinalistas e os finalistas recebem diplomas comemorativos relativos à sua classificação, e os finalistas ainda recebem prêmio em dinheiro, que deve ser utilizado em atividades relacionadas ao trabalho inscrito, tais como a preparação de material, viagens de estudo, organização de seminários e compra de equipamentos.

Em sua estréia (Ciclo de Premiação de 1996), o Programa Gestão Pública e Cidadania recebeu a inscrição de 629 projetos, representando praticamente todos os estados da Federação e inúmeros municípios de todas as regiões do país.

Foram 379 projetos da região Sudeste, 132 da região Sul, 62 do Nordeste, 32 do Centro-Oeste, 17 do Norte e 8 que ultrapassavam os limites de uma única região. Por número de inscrição, os estados mais representados foram São Paulo, Minas Gerais e Paraná, seguidos de perto pelo Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e Santa Catarina. Quanto aos municípios, os três com maior número de inscrições foram Belo Horizonte, Franca e São Paulo, seguidos por Curitiba, Campinas e Ipatinga.

Os projetos inscritos propunham-se a enfrentar uma variedade de situações, cobrindo todas as áreas em que a atuação do setor público é essencial. Destacaram-se, pelo número de inscrições, projetos em educação saúde, criança e adolescente. Mas não faltaram inovações nas demais áreas, com participações não só do Poder Executivo, como também do Legislativo e do Judiciário. As comunidades indígenas mostraram ter iniciativas inovadoras de grande significado.

Tão intensa participação resultou em um acúmulo de informações de grande riqueza reunidas no banco de dados sobre iniciativas inovadoras em governos subnacionais, que é o principal produto do programa, uma vez que o maior objetivo deste é a ampliação do estoque de conhecimento sobre experiências alternativas em governos subnacionais, através da identificação e da disseminação do que está dando certo na administração pública brasileira. Está à disposição de todos os interessados no endereço do Programa Gestão Pública e Cidadania. Aliás, as consultas têm sido regulares e vêm de todos os pontos do país. Para facilitar ainda mais o acesso a experiências tão positivas, todos os 629 projetos inscritos foram objeto de publicação

pela Editora Fundação Getúlio Vargas. O resumo e outros dados sobre os 629 projetos estão igualmente disponíveis via Internet, na *home page* da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (<http://www.fgv.br>).

Os capítulos deste livro foram escritos cada um pelo técnico que fez a visita de campo e estão organizados de modo a se fazer uma visita pelo Brasil e por sua grande diversidade, mostrando soluções para problemas que são, cada qual à sua maneira, vitais para suas comunidades. Simples ou complexos, de grande ou pequeno porte, todos esses 20 projetos têm em comum: sua efetividade, o reconhecimento de sua importância por parte do público-alvo, e a possibilidade de sua transferência para outras localidades. Mas nenhum destes projetos teria sido bem-sucedido se não fosse pelo engajamento dos funcionários públicos envolvidos, mostrando que é possível o Estado apresentar soluções para melhor atender à comunidade. O que se espera com o Programa Gestão Pública e Cidadania é que não somente estas 20 práticas proliferem por todo o país, mas que estimulem o surgimento de novas ações públicas, contribuindo para a construção de uma cidadania mais ativa.



## O roteiro das 20 experiências



ACRE

## **Reforma agrária municipalizada: Pólo de Produção Agroflorestal de Rio Branco**

Monika Grossmann \*

### **A problemática**

Nos último 25 anos, o estado do Acre sofreu uma queda drástica da participação do setor primário no PIB, devido à crise do extrativismo da borracha e da castanha-do-Brasil, forçando muitas famílias de seringueiros e agricultores a sair das suas colocações<sup>1</sup>, procurando melhores condições de vida, sobretudo na capital do estado. Os grandes projetos agropecuários contribuíram para a expulsão dos seringueiros, agravando ainda mais o quadro geral. Por outro lado, a expansão industrial ocorrida mostrou-se incapaz de impedir a formação de “cinturões de pobreza” nos centros urbanos locais, com destaque para o Rio Branco<sup>2</sup>. A cidade abriga atualmente mais de 50% da população de todo o estado. 77% de seus habitantes são migrantes da zona rural.

### **A concepção do pólo agroflorestal**

O Pólo Municipal de Produção Agroflorestal no município de Rio Branco (AC) foi concebido pelo prefeito Jorge Viana, quando ele ainda trabalhava como técnico na Fundação de Tecnologia do Estado do Acre (FUNTAC), e pelo secretário municipal de Agricultura à época, Antônio Monteiro Neto.

O Pólo agroflorestal é uma proposta para possibilitar a volta de famílias de ex-seringueiros e ex-agricultores ao campo e, ao mesmo tempo, para criar uma alternativa para o abastecimento da cidade com alimentos, em torno de 80% originários dos estados

---

\* Engenheira agrônoma e pesquisadora associada do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) da Universidade Federal do Pará (UFPA). Área de pesquisa: pesquisa-desenvolvimento no nível municipal

<sup>1</sup> Colocação é como os seringueiros denominam, regionalmente, a área em que trabalham.

<sup>2</sup> Campos & Costa, 1993.

circunvizinhos e do Centro-Sul do país. Além disso, a implantação de um sistema agroflorestal (árvores frutíferas, culturas perenes, culturas anuais, hortaliças e criação de pequenos animais) em todos os lotes que medem de 3,5 até 5 ha por família possibilita a recuperação de áreas degradadas e a utilização racional de recursos naturais, resultando num desenvolvimento sustentável nos aspectos tanto econômico-sociais quanto ecológicos.

Segundo os dois idealizadores, o pólo agroflorestal é uma proposta para reforma agrária municipalizada, que visa a atingir os seguintes objetivos, além do mencionados<sup>3</sup>:

- Incentivar, através de efeitos demonstrativos, o deslocamento de populações urbanas (originárias do campo) para áreas de produção agrícola;
- Criar as condições adequadas para fixação do homem no campo;
- Combater os bolsões de miséria na área urbana; criar uma nova proposta de assentamento agrícola, baseado não na propriedade da terra, mas na valorização de seu uso e na produção;
- Melhorar a qualidade de vida e a renda das populações carentes;
- Gerar novas oportunidades de emprego e renda na zona rural;
- Implantar um sistema eficaz e eficiente de escoamento e comercialização da produção;
- Promover a organização e a autonomia dos pequenos produtores rurais participantes do projeto.

### **Os passos de implantação**

O planejamento foi feito numa ação conjunta da Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento com as Secretarias de Planejamento e do Bem-Estar Social. A seleção das famílias é o passo mais importante de todo o programa, que define o sucesso do projeto de assentamento. Afinal, famílias que nem se conheciam antes nem possuíam laços de parentesco entraram num projeto que exige trabalho de mutirão e uma organização forte para poder gerenciar os equipamentos e instalações comunitárias.

Depois de feito um zoneamento da cidade, uma equipe constituída por técnicos das Secretarias de Agricultura, Planejamento e Bem-Estar procurou, nos bairros mais

---

<sup>3</sup> Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento, 1995.

pobres, as famílias que moravam em condições precárias (por exemplo, barrancos, áreas de deslizamento, invasões) e oriundas do meio rural, para assentá-las em lotes na periferia da cidade. Com isso, se invertia o processo comum, em que as famílias carentes tinham de procurar a prefeitura para obter ajuda.

Para capacitar as famílias selecionadas em gerenciamento, produção e comercialização, a prefeitura proporcionou intercâmbios técnicos com o Projeto Reça<sup>4</sup> e outros projetos com experiências na área de associativismo e cooperativismo.

Antes de assentar as famílias no primeiro pólo agroflorestral, a prefeitura comprou uma fazenda de 111 ha e outra de 99 ha, totalizando uma área de 210 ha para assentar um total de 53 famílias. Em seguida, foram feitos o levantamento topográfico, o loteamento da área em parcelas com 3,5 a 5 ha e a abertura dos ramais.

Depois, a prefeitura implantou o sistema viário, de eletrificação e de telefonia rural. Quando a instalação de infra-estrutura foi concluída, começou a distribuição dos lotes às famílias, com a assinatura do Termo de Concessão de Uso do Solo.

A construção de moradias das famílias, da sede administrativa do projeto e dos galpões para beneficiamento e armazenagem foi feita em mutirão. A prefeitura forneceu somente o material de construção e prestou assistência técnica.

Além disso, a prefeitura responsabilizou-se também pelo preparo de solo e distribuiu para cada família um *kit do agricultor*, contendo ferramentas, sementes, mudas e animais. No futuro, esses serviços serão realizados na base de troca: os agricultores têm de devolver o valor desses investimentos em equivalente de produção.

Um passo importante é a implantação de um sistema eficaz e eficiente de escoamento e comercialização da produção, que tem de ser administrado pelos próprios produtores. No caso do pólo agroflorestral, a comercialização está sob a coordenação da Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento. Não se deve esquecer de desenvolver uma estratégia de *marketing* para a venda dos produtos, dando destaque à sua origem e qualidade. As famílias fornecem ao mercado local e aos demais programas da prefeitura, como o da merenda escolar, verduras, frutos e produtos animais.

---

<sup>4</sup> O Projeto Reça é uma experiência de assentamento em sistema agroflorestral, localizado na divisa dos estados do Acre e Rondônia.

## **Gerenciamento do pólo agroflorestal**

A Secretaria de Agricultura está dando o máximo de apoio na área de assessoria às famílias assentadas. Num pólo agroflorestal com 50 famílias atuam dois técnicos agrícolas. A secretaria empregou também uma veterinária, que está prestando assistência a todos os pólos existentes.

Na experiência feita em Rio Branco, um passo importante foi a criação da Associação dos Produtores do Pólo Agroflorestal e o início de um processo de transferência de responsabilidade para a associação, quanto à administração das máquinas e de instalações como a cozinha semi-industrial, que foi criada com a finalidade de processar os alimentos produzidos para a merenda escolar.

O processo de incluir ONGs e órgãos de extensão rural e de pesquisa na assessoria do pólo agroflorestal é muito importante não somente para distribuir o trabalho, mas também, para diminuir a responsabilidade da prefeitura quanto ao sucesso do programa.

Aconselha-se também, a criação de um conselho gestor, que no caso do pólo agroflorestal no Acre foi composto pelas organizações locais, como EMBRAPA, EMATER, PESACRE, UFAC, FETACRE, SINPASA, e pela Secretaria de Agricultura.

## **Financiamento**

Até hoje foram assentadas, pela Secretaria de Agricultura, mais de 200 famílias em cinco pólos agroflorestais. O custo de assentamento é de R\$ 7.735,00 por família, totalizando R\$ 410 mil para o primeiro pólo agroflorestal, que foi implantado em 1993<sup>5</sup>. No caso desse pólo agroflorestal, financiaram esses custos, além da prefeitura, o Ministério do Meio Ambiente e a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM). O dinheiro foi aplicado na aquisição de terra, de um caminhão de 6 ton., de um trator de 65cv com implementos, de um veículo utilitário (Kombi), de uma beneficiadora de arroz, de um engenho de cana (completo) e de uma casa de farinha (completa), e na implantação de 6,36km de rede elétrica.

Além disso, em média foram gastos R\$ 2.300,00 por família assentada e por ano, com despesas de custeio, tais como combustível, salários e outros.

---

<sup>5</sup> Cruzeiros calculados em reais.

A terra é cedida à família, que não pode vendê-la. Além de fornecer material para construção da moradia, a prefeitura entra com o *kit do agricultor*, que custa R\$ 240,00, contendo várias ferramentas de trabalho.

A partir do terceiro ano de assentamento, as famílias começaram a mostrar um padrão de vida melhor, se comparado com a situação em que elas viviam antes, na periferia da cidade. Segundo um levantamento feito para uma tese de mestrado<sup>6</sup>, as famílias recebem mensalmente entre dois e três salários mínimos. As famílias sustentam-se com a venda de carvão até o momento em que começam os ingressos através da produção agrícola. Com a venda da produção agrícola, elas conseguem adquirir bens como televisão, aparelho de som, vídeo e móveis mais sofisticados. Porém, é necessário alertar as famílias para investirem não somente em utensílios de casa, mas também na agricultura, para poderem manter, futuramente, o nível de vida.

A independência das famílias das subvenções da prefeitura está prevista a partir do quarto ano, no máximo no quinto ou sexto ano. Isso depende muito do desenvolvimento das árvores frutíferas, que, em média, entram em produção a partir do quarto ano.

Até agosto de 1996, o pólo agroflorestal dependia ainda do apoio financeiro da prefeitura. É necessário acompanhar a evolução deste projeto, especialmente em relação a uma situação política diferente, no ano de 1997, quando outro grupo político assumiu a prefeitura.

### **Referências bibliográficas**

Campos Índio & Costa, Francisco de Assis. *O estado do Acre: crise estrutural e limites do preservacionismo*. Belém, Naes, 1993. (Paper do Naea, 11.)

Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento. *Pólo agroflorestal: a nossa proposta de reforma agrária*. Rio Branco, Assessoria de Comunicação, 1995.

Slinger, Vanessa. Resultados preliminares de uma tese de mestrado feita no Pólo Agroflorestal Geraldo Mesquita. Universidade da Flórida, 1996. mimeog.

---

<sup>6</sup> Slinger, 1996.

## MARANHÃO

### **Projeto Conviver em Duque Bacelar**

Nelson Luiz Nouvel Alessio\*

#### **Introdução**

Este capítulo é um resumo do Projeto Conviver em Duque Bacelar, cuja proposta fundamental é reintegrar o idoso à vida social. Foi preparado a partir de relatório de visita de campo realizada em julho de 1996.

Para melhor focalizar esse projeto, a exposição compreenderá algumas considerações sobre seu contexto, para em seguida destacar seu caráter inovador e seus objetivos.

#### **O Projeto Conviver em seu contexto**

Duque Bacelar é um pequeno município do Maranhão, criado por lei de 1954, em razão do desentendimento político entre as famílias de Raimundo Melo Bacelar e de José Ribamar de Oliveira.

Está a 357 km da capital do estado e a aproximadamente 150 km de Teresina, PI. Dada a maior proximidade, Teresina é o centro urbano de referência.

A população em julho de 1996, segundo estimativa do então prefeito, era de 10 mil habitantes, dos quais cerca de 50% vivem na área urbana. De acordo com o Censo de 1991, no entanto, a população estava assim distribuída:

- Zona rural – 4.812 habitantes;
- Zona urbana – 2.715 habitantes;
- Total – 7.527 habitantes.

---

\* Mestrando em administração pública e governo na EAESP/FGV e monitor acadêmico junto à coordenação do Programa Gestão Pública e Cidadania.

O município não possui qualquer atividade econômica de expressão. Praticam-se o extrativismo, a pecuária e a agricultura de subsistência. Há algumas culturas (arroz, milho, mandioca e cana-de-açúcar) que geram excedentes. O comércio é realizado em pequenos estabelecimentos varejistas.

O Projeto Conviver originalmente fazia parte de uma proposta da extinta Legião Brasileira de Assistência (LBA), dirigida aos municípios do país. Tratava-se de promover o convívio de idosos, por meio de duas reuniões semanais de três horas cada. Em tais oportunidades, deveriam ser organizadas palestras sobre temas de interesse do público-alvo, oferecendo-se uma refeição que pudesse servir de complementação alimentar aos mais necessitados.

O Projeto Conviver foi implantado em Duque Bacelar segundo esse modelo. Por volta de 1982, primeiro ano do mandato do prefeito Francisco Burlamaqui, realizam-se reuniões com palestras sobre saúde na terceira idade, de higiene pessoal, aposentadoria etc. Em algum momento, com a concordância da LBA, decidiu-se que, em vez de duas reuniões semanais de três horas, far-se-ia apenas uma, aos sábados, de seis horas, com a realização de um forró.

Em 1984, introduziram-se trabalhos com palha, ou seja, os idosos inscritos no Projeto Conviver ensinavam uns aos outros esse tipo de artesanato. Com o término do primeiro mandato de Francisco Burlamaqui, encerrou-se essa fase, continuando o Projeto Conviver (apenas nos dois primeiros anos da gestão do novo prefeito – 1989 e 1990) de acordo com o modelo original da LBA. Nunca houve, no entanto, interrupção dos encontros periódicos para o forró.

Em 1993, quando Francisco Burlamaqui iniciou o primeiro ano de seu segundo mandato, sua esposa (Maria Luísa) assumiu mais uma vez a condução do Projeto Conviver.

Percebia-se, então, certo desestímulo por parte dos idosos. Continuavam interessados apenas pela oportunidade de dançar uma vez por semana. Nada mais. Aí, Maria Luísa propôs, sem sucesso, a criação de uma horta comunitária. Em seguida, propôs que uns ensinassem aos outros aquilo que soubessem fazer. Novo insucesso.

A idéia, porém, de que uns transmitissem aos outros suas habilidades levou à sugestão *dos próprios idosos* de que o processo se abrisse para o resto da comunidade. Surgiu, assim, a proposta de que os velhos ensinassem às crianças e aos adolescentes como produzir bens necessários à vida diária.



Desta forma, durante o ano de 1994, funcionaram oficinas de vassouras, abanos, cofos (espécie de sacola de palha usada para o armazenamento de gêneros alimentícios) e crochê. Outra oficina, restrita às senhoras idosas, era a de pintura em tecido.

No final de 1994, realizou-se uma mostra da produção coletiva daquele ano. Sob o ponto de vista comercial, foi um fracasso. Poucos itens chegaram a ser vendidos.

Em 1995, em razão da falta de recursos para compra de material, o Projeto Conviver, na sua nova concepção, funcionou muito irregularmente. As únicas oficinas atuantes era as de crochê (idosas ensinando meninas) e de pintura em tecido (uma monitora ensinando idosos). Os encontros de forró sempre prosseguiram. No início de 1996, retomaram-se as oficinas.

### **A inovação do Projeto Conviver em Duque Bacelar**

A inovação do Projeto Conviver em Duque Bacelar caracterizou-se justamente no momento em que se estabeleceu a diferença frente à concepção original da LBA, isto é: a proposta deixou de ser a de promover reuniões de idosos, oferecendo-lhes algumas palestras e uma refeição. Ao contrário, por sugestão dos próprios membros da comunidade, alguns idosos passaram a ocupar seu tempo com a transmissão de conhecimentos aos mais jovens, nas diversas oficinas distribuídas ao longo da semana, como e vê no quadro.

#### **Oficina do Projeto Conviver**

<b>Período</b>	<b>2ª feira</b>	<b>3ª feira</b>	<b>4ª feira</b>	<b>5ª feira</b>	<b>6ª feira</b>	<b>sábado</b>
Manhã	Trabalho com palha	Trabalho com taboca	Trabalho com palha	Trabalho com taboca	Pintura com tecido	Dança do forró
Tarde	Trabalho com madeira	Trabalho em crochê	Trabalho com madeira	Trabalho em crochê	Doces e bolos	Doces e bolos
					Medicina caseira	Medicina caseira

O Projeto Conviver em Duque Bacelar diferencia-se de seus similares, inovando em relação às práticas tradicionais na medida em que:

- Permite a integração entre crianças, adolescentes e idosos;

- Permite aos idosos sentirem-se úteis, reconquistando sua auto-estima quando percebem que seus conhecimentos acumulados têm valor social;
- Propicia aos mais jovens entretenimento saudável, ao mesmo tempo em que os habilita à produção de bens necessários no dia-a-dia;
- Garante a preservação da cultura popular.

### **Objetivos gerais e metas específicas em julho de 1996**

- Os objetivos do projeto conviver em julho de 1996 eram:
- Reintegrar o idoso em atividades produtivas, fazendo com que se sentisse útil;
- Integrar o jovem e o idoso, preservando a cultura popular por meio de atividades conjuntas;
- Propiciar tanto ao jovem quanto ao idoso a geração de renda a partir da produção conjunta.

Praticamente desde o início do Projeto Conviver em Duque Bacelar, uma das atividades consideradas pelos idosos como fundamentais tem sido o forró.

Em julho de 1996, os encontros para o forró estavam acontecendo em fins de semana alternados, aproximadamente entre 8h e 15h. Nesses encontros, além da dança propriamente dita, havia oportunidade para a eventual realização de palestras sobre temas de interesse geral, assim como para a discussão de assuntos relativos às atividades das oficinas. Sempre era servido almoço.

Assim, um dos objetivos gerais do projeto, que é o de garantir o convívio social e o lazer do idoso, estava sendo atingido. Para a maioria dos idosos, na verdade, esta era a única oportunidade de lazer.

Quanto à meta específica de reintegração do idoso em atividades produtivas, o desempenho era apenas parcial. Considerando que eram sete as oficinas em que idosos ensinavam aos mais jovens alguma atividade artesanal, considerando, ainda, que apenas um idoso fazia o papel de monitor em cada uma dessas oficinas, o número de idosos diretamente envolvidos na produção de bens era insignificante diante do total de 200 inscritos no Projeto Conviver.

Por outro lado, a integração entre jovens e idosos tendia a ser também parcial, pois a interação limitava-se a sete oficinas (trabalhos com palha, taboca, madeira, crochê,

medicina caseira, doces e bolos, e engancho). De qualquer modo, nesta interação, estava sendo preservada a cultura popular via transmissão de conhecimento e habilidades entre gerações.

## **Conclusão**

O Projeto Conviver em Duque Bacelar, no momento em que se distanciou da concepção original da LBA, efetivamente inovou nas práticas de atendimento à terceira idade.

A proposta de transmissão de conhecimentos dos idosos para crianças e adolescentes tem desdobramentos muito positivos:

- Ao mesmo tempo em que valoriza o idoso, reintegrando-o no convívio social, retira das ruas crianças e adolescentes, que passam a ocupar seu tempo de maneira saudável e produtiva;
- Propicia a interação entre gerações e garante a preservação da cultura popular;
- Tem a potencialidade de transformar-se em experiência profissionalizante para os jovens, podendo tornar-se meio de geração de renda para os mais carentes.

Com adaptações à diversidade de realidades locais, o Projeto Conviver pode ser repetido em qualquer outro ponto do país. Assim como em Duque Bacelar, tem a potencialidade de ampliar o diálogo entre o cidadão e o poder público, na medida em que se torna foro privilegiado para a discussão de temas de interesse da coletividade, que – reunida – encontra condições mais favoráveis de acesso à informação, de organizar-se para reivindicar e de participar da tomada de decisões na esfera pública.

CEARÁ

## **Universalização do ensino em Icapuí**

José Carlos Vaz\*

### **Introdução**

O Programa de Universalização do Ensino, empreendido pela Prefeitura Municipal de Icapuí, CE, começou em 1986 e continua até hoje, sem ter sofrido interrupções.

Os objetivos iniciais do programa eram a implantação de um sistema educacional baseado no acesso universal e na garantia de permanência das crianças a partir de cinco anos em uma escola de qualidade e a erradicação do analfabetismo no município. A prefeitura mobilizou a população e constituiu uma rede de ensino com 30 escolas e duas creches, distribuídas em 33 núcleos populacionais, ligadas através de um sistema de transporte escolar.

Desde a implantação do programa, o número de vagas cresceu mais de 650% (de 700 para 5.256), o analfabetismo foi reduzido à metade e a qualidade do ensino melhorou sensivelmente.

### **Histórico**

O município de Icapuí, no litoral cearense, emancipou-se de Aracati em 1985. A educação era a face mais evidente do descaso em que se encontrava o até então distrito. A maioria das crianças estava fora da escola, o número de professores era inferior a 30 e apenas três tinham formação de 2º grau. Faltavam lousa, giz, carteiras e material escolar. Até a implantação do programa, só eram oferecidas salas até a 4ª série do 1º grau. Na maior parte das comunidades não havia escolas, as vagas eram insuficientes para todas as crianças e o acesso era ditado por critérios clientelísticos.

O novo governo assumiu em janeiro de 1986 com a diretriz básica de permitir o acesso à escola para todas as crianças, já no ano letivo que se iniciaria em março. Nesse

---

\* Mestre em administração pública e doutorando em administração (FGV); pesquisador do Instituto Pólis.

período, articulou e mobilizou a sociedade para aumentar o número de salas de aula, professores e matrículas (que passou, nesse momento, de 700 para 1.449). Após esse esforço inicial, foi implantado o transporte escolar e uma rede física substituiu a precariedade da estrutura inicial.

Os círculos de leitura, utilizando a metodologia de Paulo Freire, reduziram o analfabetismo entre a população acima de 14 anos, de 49% para 23%, e favoreceram a formação social dos alfabetizados.

Em 1987, o município implantou as quatro últimas séries do 1º grau e, em 1992, o 2º grau, oferecendo habilitação em magistério. Com isso, o município passou a formar seus próprios professores para o 1º grau. A rede estendeu-se também aos serviços de pré-escola e atinge, atualmente, mais de metade da população entre zero e seis anos.

### **A solução implantada**

A prefeitura organizou e liderou uma grande mobilização em todo o município. Inicialmente, foram realizadas reuniões com a população, buscando soluções para a implantação de escolas e para suprir a carência de professores. Foram improvisadas salas de aula em igrejas, salões paroquiais, casas emprestadas, alugadas, e até mesmo à sombra de árvores. Para suprir a demanda de professores, foram selecionados aqueles que, após indicação das comunidades e um trabalho de capacitação, poderiam ocupar a função. Também as autoridades municipais, nesse momento, dedicaram-se ao magistério.

Com o tempo, as salas precárias foram substituídas pela rede escolar, erguida através da capacitação de recursos para a construção de escolas em cada comunidade, e o ensino foi melhorando com a aquisição de equipamentos e material didático e com a capacitação dos professores, estímulos salariais e a realização de concurso público para contratação.

A criança tem vaga garantida na escola de sua comunidade até a 4ª série (ensino básico). As escolas regionais oferecem ensino até a 8ª série, contando com transporte escolar. No final do 1º grau, é oferecido transporte para que o jovem possa se deslocar até a sede do município, onde cursará o 2º grau. Os jovens que ingressa no curso superior em cidades próximas têm apoio da prefeitura no seu transporte para a faculdade.

Os jovens e adultos não-escolarizados têm educação garantida através da implantação de salas de alfabetização nas comunidades. Os jovens com faixa etária avançada em relação à série que cursam são atendidos com ensino supletivo (ciclo básico de 1º grau menor).

### **Gestão**

O programa leva em conta a preocupação dos sucessivos governos municipais em democratizar a gestão e descentralizar as decisões. A participação dos cidadãos e o comprometimento dos professores garantem sua vitalidade.

Essa participação concentra-se na gestão das escolas, através dos conselhos escolares, e na realização de atividades comunitárias ligadas à educação (mutirões para manutenção de escolas, mobilização, sensibilização e acompanhamento *in loco* da efetividade do projeto). Existe autonomia pedagógica das escolas, e o próximo passo é a implantação de mecanismos de autonomia financeira.

O programa é sustentado basicamente com recursos da prefeitura, que destina para a educação 27,66% da receita própria (impostos e transferências) e 33,11% da receita total (própria mais receitas de convênios).

Em 1995, o gasto total chegou a R\$ 967 mil, o que significa R\$ 16,23 mensais por aluno; em 1996 o gasto mensal por aluno foi de R\$ 17,60, confirmando a previsão. Estes gastos incluem também os investimentos na manutenção e expansão da rede. Esses valores ainda são bastante inferiores aos desejáveis e necessários.

Por conta dos resultados alcançados, a prefeitura tem obtido recursos adicionais para o programa (dinheiro e acessória técnica), por meio de convênios com o UNICEF e a Secretaria Estadual da Educação (municipalização do ensino).

### **Caráter Inovador**

Do ponto de vista do contexto regional, o programa é, hoje, um exemplo e uma referência no Ceará, no Nordeste e no Brasil. Por conta disso, o município foi pioneiro na municipalização do ensino no Ceará (convênio com o governo estadual).

O programa inovou também no uso racional dos recursos, incrementando a qualidade de ensino sem dispor de muito dinheiro. Os investimentos privilegiaram a

construção de várias unidades descentralizadas, modestas e eficazes, em vez da construção de uma escola grande e sofisticada.

Merece destaque também a implantação do 2º grau através da rede municipal e o transporte de estudantes universitários para outras cidades.

A introdução do ensino profissionalizante voltado à geração de emprego e renda e ao desenvolvimento local também se afigura como inovação que pode ser muito positiva.

### **Dificuldades**

Mesmo com toda a sensibilização e mobilização, as circunstâncias sociais, econômicas e culturais ainda impedem resultados melhores em termos de permanência na escola. O principal problema é a evasão por motivos econômicos, destacando-se a mobilidade de famílias ligadas à pesca da lagosta, que partem de Icapuí durante o período letivo.

Os recursos aplicados não cobrem as exigências de aperfeiçoamento da rede. A estrutura física disponível é inadequada para um ensino de qualidade. A oferta de condições para o trabalho do professor ainda é insuficiente, por conta da carência de recursos.

### **Reprodução**

O Programa de Universalização do Ensino em Icapuí pode ser implantado em outros municípios, respeitando-se as peculiaridades existentes. O método adotado não exige grande especialização. Baseia-se na participação da população e no seu comprometimento em universalizar o ensino.

Para implantar um programa semelhante, é necessário um profundo comprometimento do governo municipal, em termos de investimento de recursos e atenção do governo.

A formação de professores, incluindo o oferecimento do curso de 2º grau e de programas de capacitação, pode ser realizada por grupos de municípios conveniados, tornando menos custoso o processo.

## Resultados

Após 10 anos de vigência, é impossível não considerar o Programa de Universalização do Ensino bem-sucedido e exemplar: é consenso no município que não falta escola para nenhuma criança e que a qualidade do ensino tem melhorado consistentemente. Icapuí tornou-se referência fortíssima para o Ceará e a região Nordeste. Em 1991, o programa foi premiado pelo UNICEF (Prêmio Criança e Paz), reconhecendo seu impacto social, e tornou-se uma referência mundial. O programa atingiu praticamente a totalidade dos objetivos inicialmente propostos, com excelentes resultados na redução do analfabetismo e na escolarização da população. No entanto, seus resultados vão além, e podem ser vistos na dinâmica social de Icapuí.

O programa serviu como incentivo à participação popular na gestão municipal, tanto pela democratização da gestão da educação quanto pelo oferecimento de uma educação voltada ao desenvolvimento da cidadania.

O sucesso do programa significa também uma valorização do ensino público, gratuito e de boa qualidade como direito do cidadão. Criou-se uma “cultura da escolarização”, com a consciência da população de que em Icapuí existe escola pública e gratuita para quem queira estudar, e que este é um direito fundamental dos cidadãos.

Também é oportuno apresentar o impacto social da grande investida na criação e recriação da cultura popular, realizada a partir da escola, que funciona como um lugar privilegiado para o desenvolvimento de atividades como artes plásticas, teatro, música, esporte e recreação. Grupos de teatro formados nas escolas têm-se apresentado em várias localidades do Estado e participado de processos de reflexão estratégica sobre o futuro do município, como no caso da elaboração do plano diretor.

Criou-se uma disponibilidade de mão-de-obra capacitada no município. Tal mão-de-obra é, inclusive, absorvida na implantação de serviços públicos e organização da prefeitura e também tem sido base de ações de promoção do desenvolvimento local (cooperativas de trabalhadores e pequenos produtores). A educação tende a se voltar para a promoção do desenvolvimento local (ensino profissionalizante), uma vez cumprida a etapa inicial de criação de condições básicas.



**Educação em Icapuí: comparação 1985-96**

<b>Item</b>	<b>1985</b>	<b>1996</b>
Escolas	8	29 municipais, uma estadual municipalizadas e duas creches
Salas de aula	38	81
Matrículas pré-escola	não havia	693
Matrículas 1ª a 4ª séries	700	3.090
Matrículas 5ª a 8ª séries	não havia	1.151
Matrículas 2º grau	não havia	322
Matrículas totais	700	5.256
Transporte escolar	não havia	5 veículos
Analfabetos acima de 14 anos	49,3%	23,0%

Fonte: Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Desporto

CEARÁ

## **Programa de Geração de Emprego e Renda de Quixadá\***

José Carlos Vaz\*\*

Beatriz do Valle Bargieri\*\*\*

### **Introdução**

Quixadá localiza-se no sertão central do Ceará, distante 168km da capital. Sua população urbana corresponde a mais de 70% da população total, de cerca de 70 mil habitantes. A cidade caracteriza-se economicamente como pólo industrial (desorganizado) de confecção e pólo comercial de atração de municípios vizinhos. Logo após a eleição de 1992, antes ainda da posse do novo prefeito, foi realizada uma pesquisa-diagnóstica e reuniões com a população, identificando-se o desemprego como a principal preocupação de Quixadá. Com base nesses resultados, o novo governo procurou realizar, desde os primeiros dias da gestão, ações que correspondessem a essa necessidade.

O Programa de Geração de Emprego e Renda insere-se em uma política global de promoção do desenvolvimento econômico e social, orientada para a geração de emprego e renda para setores sociais de baixa renda, marginalizados do núcleo central do processo produtivo da economia regional.

Pode ser adaptado para outros municípios, de acordo com os recursos iniciais disponíveis, uma vez que o montante unitário é pequeno. Sua reprodução depende, em alto grau de importância, da capacidade de articular parcerias e estabelecer contatos qualificados com os cidadãos.

---

\* Adaptação, feita por José Carlos Vaz, do relatório de Beatriz do Valle Bargieri para o Programa Gestão Pública e Cidadania.

\*\* Mestre em Administração pública e doutorando em administração (FGV); pesquisador do Instituto Pólis

\*\*\* Arquiteta e pesquisadora do Instituto Polis, onde coordena o Projeto Repente, boletim voltado a movimentos sociais do Nordeste.

## Ações

A responsabilidade principal pelo programa coube à Secretaria do Trabalho e Ação Social da Prefeitura Municipal de Quixadá. A estratégia usada para implementar o programa foi gradual. A prefeitura o iniciou e trabalhou para desenvolvê-lo e ganhar credibilidade com os resultados positivos. A partir destes, pôde-se buscar parcerias com órgãos públicos estaduais e federais, entidades internacionais e ONGs.

As ações do programa se caracterizam por estimular a montagem ou ampliação de pequenos negócios, sem perder de vista a preocupação com sua eficiência e desenvolvimento. Com isto, um amplo conjunto de ações foi adotado, permitindo viabilizar as iniciativas por conta de apoio técnico-jurídico, suporte financeiro, capacitação para gerenciamento e qualificação de mão-de-obra especializada, permitindo resultados que ultrapassem o caráter emergencial. De forma sintética, pode-se dizer que o programa adotou cinco linhas de trabalho, descritas a seguir:

1. *Crédito popular*: O programa promoveu a concessão de pequenos créditos, sem cobrança de juros, para abertura e expansão de pequenos negócios. Em abril de 1993, começaram a ser liberados os primeiros créditos, que inicialmente eram financiados inteiramente pela prefeitura. Não havia um valor mínimo, mas atingiam o máximo de R\$ 1mil, com média em torno de R\$ 100,00. Com a ampliação do programa, em 1996, foi possível elevar o limite máximo para R\$ 3mil para ampliação e R\$ 4mil para novos negócios. Para a linha de financiamento do BNB (Banco do Nordeste do Brasil), pode-se chegar a valores maiores.
2. *Apoio a iniciativas individuais (pequenos negócios)*: O programa desenvolveu atividades de acompanhamento das iniciativas desde a capacitação para seu desenvolvimento, passando pela definição e chegando ao acompanhamento do funcionamento das unidades formadas. Os candidatos ao programa submeteram-se a cursos de novos negócios (obrigatórios para recebimento de financiamento) com duração de 10 períodos (sete manhãs e três tardes). Nesses cursos pôde-se discutir e aprofundar as expectativas dos participantes, e apresentar-lhes formas de gerenciamento do negócio, métodos de apropriação de custos e análise da viabilidade. A partir do curso, e com se apoio, procedeu-se à definição do empreendimento e à elaboração do projeto. Para iniciativas já existentes,

ofereceu-se um curso de técnicas de gerenciamento, destinado aos pequenos empresários já estabelecidos.

3. *Formação de cooperativas e associações:* Fizeram parte das atividades do programa o estímulo e o apoio técnico-jurídico a iniciativas de organização da comunidade, visando à obtenção de recursos para projetos comunitários e geração de renda. Esse apoio ao associativismo e ao cooperativismo deu-se, ainda, através da facilitação do acesso a linhas de crédito (como Programa Fundo de Amparo ao Trabalhador – PROFAT, e Projeto São José, do governo do estado) e da legalização e regularização de entidades para que as comunidades pudessem se habilitar a essas fontes de financiamento. Foram regularizadas cerca de 40 associações. A prefeitura também apoiou a organização de duas cooperativas, integrando produtores que se encontravam desorganizados e dispersos.
4. *Capacitação de mão-de-obra especializada:* O programa promoveu cursos de capacitação profissional que permitiram o acesso a emprego e renda e a viabilização de novos negócios.
5. *Regularização do setor informal da economia:* Também fez parte do escopo do programa a regularização de unidades produtivas informais, possibilitando, a partir disso, seu acesso a financiamentos.

## **Parcerias**

A prefeitura procurou promover a construção coletiva do programa junto com as entidades da sociedade local, valorizando, também, parcerias com órgãos públicos. Disto resultou um programa onde se destacam várias parcerias, em diferentes níveis e com diferentes tipos de entidades. O estabelecimento dessas parcerias possibilitou resultados significativos a um custo financeiro razoavelmente baixo, além de garantir a penetração do programa junto aos cidadãos do município. A busca de parcerias tem sido uma constante preocupação e foi efetivada a partir das necessidades concretas constatadas no decorrer da própria execução do programa.

Para as atividades de capacitação, quatro parcerias se constituíram:

- GRET – desta entidade francesa, o programa recebeu a colaboração na formação de artesãos especializados em entalhe sobre pedra (Quixadá é uma

cidade cercada de grandes pedras); um especialista francês permaneceu um ano em Quixadá formando artesãos em entalhe de pedras;

- GTZ – a agência de cooperação alemã colaborou com o programa na capacitação dos seus técnicos e no apoio à realização dos cursos de capacitação para implantação dos empreendimentos; os técnicos da prefeitura aprenderam a metodologia CEFÉ (Criação de empresas, formação de empresários), baseada em princípios participativos, que se mostrou eficiente para o público-alvo, constituído de pessoas simples e com nível de escolaridade baixa;
- SEBRAE – foi oferecida uma série de cursos técnicos profissionalizantes com o apoio do SEBRAE, permitindo maior capacitação de mão-de-obra local;
- SINE – através de convênio, auxiliou nas atividades de apoio e capacitação para o gerenciamento de novos negócios.

O programa se caracteriza, também, pela articulação com outros programas da própria administração municipal:

- Crescer com Cidadania – projeto de assistência a meninos de rua, que se articula à geração de emprego e renda. A partir da conversa com as famílias dos meninos e com a comunidade de onde eles vieram, constatou-se que “não tinham o que comer em casa” e que “precisavam trazer alguma coisa para casa”. A construção do programa foi coletiva (meninos, famílias e Conselho da Criança e do Adolescente). O projeto inclui, além de escola, lazer, esporte e cultura, um programa de profissionalização com geração de renda;
- Mutirão – a realização de cursos profissionalizantes para beneficiários de mutirões possibilitou que, além de construir suas próprias casas, eles adquirissem uma profissão que lhes abrisse possibilidades de inserção no mercado de construção civil. Alguns mutirantes, inclusive, passaram a ter dedicação exclusiva e serem remunerados pelo próprio mutirão;
- Hora de Plantar – neste programa, a prefeitura concede horas de trator a pequenos proprietários rurais (em 1996 foram atendidos 2.083). O uso do trator é pago com a própria produção, que é usada na merenda escolar. O

programa também funciona como uma política de incentivo ao associativismo como forma de obtenção de financiamento para a produção e para a aquisição de tratores. Algumas associações comunitárias rurais conseguiram comprar tratores e os alugam, a preços acessíveis, a seus associados.

## **Recursos**

Inicialmente, o programa valeu-se apenas de recursos próprios da prefeitura. Após cerca de um ano, estabeleceu-se uma parceria com o Departamento de Atividades Produtivas, da Secretaria de Ação Social do governo estadual, o que permitiu acesso a crédito junto ao BEC (Banco do Estado do Ceará).

Em março de 1994 ocorreu a criação do Fundo de Incentivo às Pequenas Unidades Produtivas (FIPUP), através de lei municipal, “destinado a propiciar o apoio financeiro à implantação, consolidação ou ampliação de pequenas unidades produtivas de Quixadá, além de prover e financiar os mecanismos de apoio gerencial e tecnológico necessários aos empreendimentos”.

Em 1995, o estabelecimento de um convênio com o SINE possibilitou o acesso a crédito do BNB (Banco do Nordeste do Brasil). Foi fundamental para a celebração deste convênio a avaliação positiva do trabalho já realizado pela prefeitura e a proposta de superar a simples obtenção de financiamentos, adicionando atividades de capacitação e acompanhamento técnico-jurídico dos projetos financiados.

Nesse mesmo ano, o orçamento do programa atingiu R\$ 245.921,26. Destes, R\$ 54.584,66 (recursos próprios) foram gastos em manutenção da infra-estrutura do programa e na promoção de cursos, e o restante destinou-se ao fornecimento de crédito. O fundo municipal (FIPUP) forneceu R\$ 4.567,23, o governo do estado (através do BEC) aportou R\$ 16.939,11 e o BNB contribuiu com R\$ 169.830,26.

## **Resultados**

O programa permitiu apontar para mudanças na cultura política, modificando a relação dos cidadãos com os órgãos públicos. Nesse sentido, funcionou como experiência de superação de práticas políticas de cunho paternalista e clientelista. Além disso, do ponto de vista objetivo, mostrou-se muito mais eficaz que as políticas sociais

fundadas naquela ótica. Ao oferecer orientação, capacitação e pequenos financiamentos, possibilitou a promoção da dignidade dos cidadãos como trabalhadores e produtores de riqueza.

O programa evidencia a possibilidade de atuação efetiva dos governos municipais na geração de emprego e renda. O poder público municipal conseguiu, com grande ousadia e poucos recursos, alavancar medidas de combate ao desemprego articuladas e amplas, tratando de forma interligada o acesso ao crédito, a capacitação profissional para enfrentar o mercado e o apoio à organização. Seu êxito em conquistar parcerias se deve exatamente a essas características do programa.

Uma pesquisa do SINE indicou redução da taxa de desemprego aberto, de 14,61% em 1992 para 8,37% em 1995. Foi exatamente o mercado informal que proporcionou o aumento de ocupação.

No período 1996-96, o programa promoveu o financiamento de 196 negócios (abertura ou ampliação). Ofereceu capacitação a cerca de 900 trabalhadores, incluindo gerenciamento de negócios e qualificação de mão-de-obra. A prefeitura avaliou, em 1996, a relação entre a demanda assistida e a demanda existente em cerca de 30%.

Passos importantes também foram dados na organização dos produtores e na sua qualificação para atuação e competição no mercado. Duas cooperativas foram organizadas: a de confecções tem 50 cooperados e mais 300 empregos diretos; a cooperativa dos artesãos de pedras não continuou seu funcionamento. No caso das associações, existe uma participação intensa da comunidade, que aprova, participa, discute e acompanha todos os passos do programa, principalmente na área rural, onde existe um conselho que aprova os projetos comunitários.

MINAS GERAIS

## **Programa Saúde Global de Joáima**

Maria do Carmo Lessa Guimarães\*

### **Introdução**

Joáima é um município pequeno com mais ou menos 20 mil habitantes, que vive da pecuária e cuja zona rural é constituída de pequenas e médias fazendas de gado leiteiro. A idéia do Programa Saúde Global surgiu há dois anos, segundo informações dos entrevistados, a partir do processo de constituição de associações comunitárias, principalmente das associações rurais, estimulado pela gestão municipal anterior, visando à mobilização dos trabalhadores e ao surgimento de novas lideranças para a realização de ações voltadas para o resgate da cidadania do trabalhador rural.

O trabalho destas associações, ainda segundo os entrevistados, gerou vários programas importantes voltados para a melhoria das condições de vida da população rural, como o da eletrificação rural e o da melhoria habitacional, entre outros, e foi a partir deste processo que se detectou a necessidade de buscar novas alternativas para melhorar o acesso da população rural do município a serviços essenciais, como os de saúde e educação. Isto ocorria porque a ampliação da oferta de determinados serviços essenciais, como os de saúde, sob a modalidade tradicional, ou seja, aquela que pressupõe a existência de unidades de saúde com certo padrão técnico e a fixação de profissionais médicos, não era viável a curto e médio prazo, diante das dificuldades decorrentes da falta de infra-estrutura adequada e da distância de muitas dessas localidades rurais dos centros urbanos.

Diante disso, surgiu a proposta de se levar um conjunto de serviços essenciais à zona rural, através de uma estratégia de “mutirão” que reunisse profissionais de várias áreas – saúde, educação, agricultura, serviços civis (documentais), lazer, higiene pessoal

---

\* Professora assistente e doutoranda em administração pública da Universidade Federal da Bahia.



e beleza -, os quais, num esforço concentrado, prestariam serviços à população rural do município de forma organizada, integrada e “descontraída” durante um dia definido previamente. Esta estratégia transformou-se no Programa Saúde Global, envolvendo profissionais de órgãos estaduais e das associações comunitárias rurais.

Nestes dois anos de existência, o programa vem conseguindo ampliar cada vez mais o grau de adesão de profissionais, instituições e das populações rural e urbana em geral, com expressivo comparecimento aos seus eventos.

### **Objetivos do programa**

O Programa Saúde Global, de acordo com os seus formuladores, tem o seguinte objetivo geral: “contribuir para a melhoria das condições de saúde e de vida e do resgate da cidadania da população rural do município de Joáima-MG, viabilizando o seu acesso a serviços essenciais de saúde, educação e outros de forma organizada e integrada”.

São seus objetivos específicos:

- Desenvolver ações preventivas de saúde, como vacinação de crianças, adultos e animais, além de informações e orientações sobre maneiras de evitar doenças prevalentes na área (como as verminoses);
- Realizar consultas médicas, controle de pressão arterial, distribuição de medicamentos e exames parasitológicos de fezes para confirmação de diagnósticos de verminose, bem como o seu tratamento;
- Desenvolver ações preventivas em saúde bucal (fluoretação e informações sobre escovação adequada, distribuição de escovas e dentifrícios) e ações radicais como extrações dentárias e próteses;
- Tirar documentos importantes para o cidadão, como CPF, carteiras de identidade e de trabalho, registros civis e certidão de alistamento militar;
- Oferecer serviços de estética (corte de cabelo e outros procedimentos) e de higiene do Couro cabeludo, com vistas a estimular a importância do cuidado com o visual e com a higiene pessoa, para evitar problemas de saúde provocados por parasitas do couro cabeludo;
- Prestar informações sobre a produção de hortas de quintal e comunitárias, fruticultura e procedimentos técnicos utilizáveis na agricultura;

- Desenvolver ações educativas com crianças através de jogos recreativos, com os objetivos de desenvolver sua criatividade e potencialidade de difundir noções básicas de higiene pessoal e ambiental, envolvendo, inclusive, os professores leigos locais;
- Realizar levantamentos de possíveis problemas de aprendizagem em crianças matriculadas nas escolas municipais da zona rural, em conjunto com os professores leigos, para detecção de possíveis determinantes e encaminhamento para “acompanhamento” por psicólogos do centro educacional da sede do município.

### **Estratégias de organização do Programa Saúde Global**

O programa é desenvolvido durante um sábado, geralmente um por mês, com participação voluntária de profissionais especializados (médicos, dentistas, enfermeiras, educadoras/professoras, agrônomos etc.), em local previamente definido e organizado. Os equipamentos necessários à realização de determinados serviços a serem oferecidos são instalados freqüentemente em áreas próximas a escolas municipais ou a casas de fazenda cedidas pelos proprietários. Sempre é utilizada uma cozinha para preparação do almoço e de uma merenda à tarde, oferecidos a todos os participantes do evento daquele dia.

Segundo os coordenadores, o planejamento de cada evento inicia-se quando termina o anterior. Este planejamento envolve contatos com lideranças comunitárias, representantes de órgãos estaduais, fazendeiros e pequenos proprietários da região, que decidem coletivamente o local para realização do próximo evento e a distribuição das tarefas necessárias. Estas tarefas envolvem o trabalho de convocação da população rural para assegurar a presença do maior número possível de pessoas ao evento, a aquisição de medicamentos e de vacinas, se necessária, a distribuição prévia de recipientes para coleta de material para os exames parasitológicos de fezes, a preparação de material educativo para o trabalho com crianças, e até reparos em estradas para melhoria do acesso ao local indicado, inclusive do ônibus odontológico, além de outras providências necessárias.

Estima-se que o custo do programa esteja na ordem de R\$ 10 mil por evento, com recursos oriundos do orçamento da saúde do Tesouro Municipal, conforme depoimento do ex-secretário de Saúde do município e do coordenador atual do

programa. Entretanto, segundo os informantes, não existia até aquele momento uma contabilidade específica do programa que possibilitasse uma verificação tanto do próprio montante estimado quanto da totalidade dos itens de despesa envolvidos. Estes itens referem-se, em princípio, a despesas com gasolina, alimentação, medicamentos, reparos em estradas, próteses dentárias, diárias para funcionários dos cartórios e prestadores de serviços de som (os únicos que não trabalham voluntariamente). Salvo o transporte que os órgãos estaduais como a EMATER e a Secretaria de Estado de Trabalho e Ação Social (SETRAS) cedem para deslocamento dos seus técnicos até os locais indicados nos dias de realização dos eventos, não existe qualquer contribuição financeira desses órgãos estaduais ou entidades não-governamentais para a organização dos eventos do Saúde Global. Todas as despesas são de responsabilidade da prefeitura municipal.

Não existia também uma equipe formalmente instituída para a coordenação e gerenciamento do programa no âmbito da prefeitura até o momento desta avaliação. As tarefas e etapas que envolvem o desenvolvimento dos eventos do programa eram realizadas de forma espontânea e até certo ponto assistemática, o que parece explicar a ausência de procedimentos de acompanhamento das ações desenvolvidas até o momento e de análises dos resultados obtidos. Entretanto, o crescimento do Programa Saúde Global e a amplitude que vêm adquirindo seus eventos têm levado os funcionários da prefeitura que dele participam, muitos dos quais seus condutores, a manifestar a necessidade da constituição de uma equipe coordenadora para o programa, a fim de aperfeiçoar sua organização e definir formas de acompanhamento e de avaliação dos resultados alcançados. O programa é da inteira responsabilidade da prefeitura municipal também no que diz respeito à sua organização e desenvolvimento.

### **O Programa Saúde Global no povoado de Rocinha**

O Programa Saúde Global realizado no povoado de Rocinha, no dia 3 de agosto de 1996, iniciou-se às 8 horas da manhã de um sábado frio e com neblina. Esta condição climática, aliada ao fato de que o local cobria apenas dois pequenos povoados, deixaria a equipe organizadora com certa expectativa em relação ao número de pessoas presentes. Entretanto, no final da manhã já havia uma média de 300 pessoas, número pequeno em relação aos eventos anteriores, na visão dos seus coordenadores, mas expressivo para um visitante. Chamava atenção a grande presença de “curiosos”

provenientes da sede do município de Joáma, além de vendedores de cerveja e refrigerantes (uma novidade, segundo os coordenadores), o que fez com que se acentuasse certo clima de festa, ou até mesmo de “comício”, que caracterizou este evento em particular, certamente contaminado pelo clima eleitoral que todos os municípios brasileiros viviam naquele período.

A logística para o desenvolvimento dos serviços foi organizada considerando as condições locais e ambientais. O evento de Rocinha ocorreu em uma das fazendas da região cedidas para o programa. Na área em frente a casa foram armadas barracas de lona fechadas, para a realização das consultas médicas; outras áreas foram cobertas de lona para os funcionários dos “cartórios” e o recebimento de documentos, para vacinação de crianças e adultos e para a distribuição de medicamentos. Foi delimitada uma área junto ao curral (cuidadosamente limpa) para o trabalho educativo com as crianças, e barracas pequenas foram montadas para o trabalho de informação sobre problemas relativos ao saneamento básico, construção de fossas sépticas e produção de hortas. O ônibus com os equipamentos odontológicos e onde também era feita a medição da pressão arterial dos adultos interessados estacionou em frente a casa-sede da fazenda. No varandado da casa foi instalado o mini-laboratório (microscópios e vidrarias) para realização dos exames parasitológicos de fezes. O curral foi utilizado para vacinação dos animais, e nas dependências da casa da fazenda instalou-se o salão de beleza, este bastante concorrido por parte de mulheres e crianças pelas mães para cortes de cabelo. Na cozinha, um grupo de cozinheiras voluntárias preparou o almoço e a merenda, servidos ao meio-dia e às 16 horas, respectivamente, para todos os presentes.

Na frente da casa um serviço de som foi instalado, comandado pelo coordenador atual do programa, que dava as orientações necessárias e convocava os presentes para participarem das atividades ali realizadas, informando sobre a localização de cada uma delas e fazendo um trabalho de “animador”, condizente com a natureza e o “clima” daquele evento em particular.

Observou-se que os serviços para tirar documentos e as consultas médicas, que naquele dia contaram com a participação de dois médicos, foram os mais procurados pela maioria dos adultos, a exemplo do que aconteceu nos outros eventos, segundo o documento de produção de serviços que será analisado em seguida. Os serviços odontológicos foram os mais procurados por crianças, a maioria sem estar acompanhada dos pais, para extração de dentes (infelizmente, nem sempre os de leite). Os outros serviços – vacinação (humana e de animais), exames de laboratório, estética pessoal e

orientação para a produção agrícola – não tiveram naquele dia uma demanda significativa, mas foram considerados muito importantes pelos trabalhadores entrevistados.

O material para exames de laboratório foi recebido e colhido no início da manhã e os resultados dos exames foram fornecidos no início da tarde, quando, de posse destes, as pessoas retornavam aos médicos para receberem a prescrição de medicamentos e as orientações necessárias. Os adultos e crianças com prescrição de medicamentos recebiam o(s) remédio(s) na “barraca” onde estava montada a farmácia.

Chamou atenção o trabalho desenvolvido com as crianças, coordenado por duas professoras de cidades vizinhas, que também participam voluntariamente do programa, junto com o professor leigo do povoado e de duas supervisoras/professoras do município de Joaíma. Este trabalho, bastante criativo e agradável, envolvia brincadeiras infantis típicas da região: teatro de fantoches, trabalhos com barro e jogos educativos voltados para a difusão de noções de higiene e de saúde, importantes para a formação infantil. As crianças, apesar do frio intenso, e em sua maioria sem agasalhos, mergulharam no espírito do trabalho, tendo, inclusive, se “travestido” de repórteres e saído por toda a área da fazenda entrevistando os presentes sobre o que é saúde e o que é necessário para se ter saúde.

Do mesmo modo, merece destaque o trabalho de uma psicóloga, que, a partir da indicação do professor leigo do povoado, analisou a situação de alunos com problemas de aprendizagem, os quais foram atendidos por ela e encaminhados para atendimento regular no centro escolar da prefeitura, na sede do município.

### **Considerações finais**

O documento sobre a produção de serviços apresentado pelo Departamento de Saúde e Promoção Social da prefeitura registra a realização de 10 eventos entre julho de 1994 e julho de 1996, excluindo o último de Rocinha, o que representa uma média de cinco eventos por ano. Estima-se que nesses 10 eventos compareceram 5.225 pessoas (tabela). Este total, justamente por ser uma estimativa realizada sem critérios estatísticos mais rigorosos, não possibilitou análises quantitativas mais precisas. As apresentadas aqui devem ser observadas com o cuidado que dados desta natureza e origem requerem.

**Tipos de serviços e sua produção realizada nos eventos do Programa Saúde Global no período de 30/07/1994 a 13/07/1996 – Joáima, MG**

Serviços	1994				1995				1996			Total	%
	30/7	27/8	1/10	5/11	11/3	6/5	15/7	30/9	8/6	13/7			
Número aproximado de pessoas	525	400	450	450	400	900	800	450	400	450	5.225		
Consulta médica	252	214	255	322	276	580	688	388	365	376	3.716	39,1	
Vacinação infantil e adulta	221	152	86	103	67	146	78	73	42	50	1.018	10,7	
Exames parasitológicos	41	93	58	70	93	133	150	56	108	83	885	9,3	
Extrações dentárias	60	20	33	30	48	43	100	40	45	28	447	4,7	
Dentaduras	20	13	10	18	30	30	30		14	3	168	1,7	
Fluoretação		65	180	72	80						397	4,2	
Teste de acuidade visual			17								17	0,2	
Exames oftalmológicos			48								48	0,5	
Pressão arterial				28			51				79	0,9	
Atendimento básico					19	66	14				99	1,1	
Vitamina A					46	35	37	35	28	28	209	2,2	
Vacinação de animais domésticos		15				20	68	90	40	75	308	3,2	
Fotografias		77				193	114	108	148	107	747	7,9	
Carteiras de identidade						82	86	30	135	107	440	4,6	
Registros civis						39	18	34	13	5	109	1,2	
Carteiras de trabalho						80		35	75	80	270	2,9	
Certificados de reservista						56			58	57	171	1,8	
CPFs						73	66	36	28	40	243	2,6	
Cortes de cabelo		21				27		31	28	12	119	1,3	
Total	594	670	687	643	659	1.603	1.500	956	1.127	1.051	9.490	100,0	

Fonte: Documento do Departamento de Saúde e Promoção Social da Prefeitura Municipal de Joáima.

Tabela elaborada pela autora deste relatório

O percentual maior de produção de serviço é o de consultas médicas, que totalizam 3.716, o que corresponde a 71,1% de cobertura populacional. Chama atenção que em certos eventos, como o realizado em 30 de setembro de 1995, o número de participantes foi estimado em torno de 450, e o número de consultas médicas foi 388, o que correspondeu a 86,2%, ou seja, a grande maioria dos presentes procurou os médicos naquele dia. Além disso, a realização de 688 consultas/dia (número registrado no evento do dia 15 de julho de 1996), mesmo considerando a presença de cinco médicos (número máximo de médicos presentes até agora registrados) dá uma média de 137,6 consultas/dia/médico. Isto representa uma média de três minutos por consultas/médico, caso cada médico tenha trabalhado oito horas ininterruptas, o que, segundo os parâmetros técnicos de programação recomendados por organismos internacionais de

saúde, é um tempo insuficiente para o procedimento da consulta. Do mesmo modo. Chama atenção a alta produção de serviços odontológicos no que diz respeito a extrações dentárias, 447 no total, maior do que a fluoretação, a qual, segundo o relatório, só ocorreu nos quatro primeiros eventos, ao contrário da extração, que está presente em todos os 10 já realizados. Se o que ocorreu no povoado de Rocinha, evento aqui avaliado, repetiu-se nos anteriores, foram as crianças em fase escolar, já com dentição permanente, o grupo populacional que mais demandou os serviços odontológicos, o que obriga a uma avaliação mais cautelosa sobre os resultados destes serviços.

É significativo também o número de exames parasitológicos realizados (885 no total), uma média de 88 por evento, principalmente quando se consideram as condições infra-estrutura em que são realizados e o número de técnicos (duas pessoas no máximo) que participam dos eventos. Não há, entretanto, registros das parasitoses mais prevalentes em cada povoado nem de qualquer outro achado importante. Os resultados dos exames foram utilizados pelos médicos apenas para confirmação de diagnósticos clínicos naquele momento e não haviam sido ainda utilizados para a realização de um mapeamento da incidência de verminoses nas áreas já visitadas.

Não foi possível fazer o cálculo de cobertura vacinal do evento, porque não há dados sobre o total de participantes por grupo populacional (crianças, mulheres e gestantes, por exemplo). Os dados disponíveis apontam para uma média de 100 doses de vacinas por evento, o que parece significativo, considerando-se o fato de ser também alta a cobertura vacinal na região por ocasião das campanhas nacionais, como foi confirmado pela enfermeira presente.

Os serviços para tirar documentos só começaram a ser registrados a partir do sexto evento, realizado em 6 de maio de 1995, e, mesmo assim, representam juntos 21% de cobertura no total de eventos, competindo apenas com as consultas médicas. Foram emitidos 440 carteiras de identidade, 109 registros civis, 237 CPFs, 270 carteiras de trabalho e 171 certificados de reservista e tiradas 747 fotografias para documentos.

Os cortes de cabelo, 119 no total dos eventos, parecem significativos, se considerarmos a novidade do tipo de serviço oferecido. Chama atenção, porém, a irregularidade na oferta desses serviços, assim como de outros: por exemplo, testes de acuidade visual, consultas oftalmológicas, aplicações de vitamina A, vacinação de animais domésticos. Esses serviços são registrados apenas em alguns eventos e não em todos, como ocorre com as consultas médicas, as extrações dentárias e a vacinação

infantil. Segundo os informantes-chaves entrevistados, isso se deveu ao fato de que nem sempre foi possível contar com a presença de profissionais dessas áreas em todos os eventos realizados.

Não foram, ainda, programadas atividades educativas dirigidas aos adultos e idosos. Assim, por exemplo, quando estes terminavam de ser atendidos pelos médicos ou de retirar os documentos, serviços para os quais a maioria se dirige no evento, passavam o resto do dia conversando com seus companheiros, e não eram estimulados a procurar outras orientações, como aquelas relativas ao plantio de hortas, ou sobre outros produtos agrícolas. Embora a oportunidade da convivência social seja também importante, principalmente para quem vive em regiões tão isoladas, a oportunidade de ser ter disponíveis informações técnicas úteis ao seu trabalho e à sua saúde deve ser mais bem “aproveitada”. Para tanto, deve-se procurar formas e estratégias que estimulem esses grupos populacionais a utilizar melhor os vários serviços ali ofertados.

Foi também levantada a necessidade de se buscar maior integração das ações de saúde realizadas no evento e a de ser programar e implementar outras atividades subseqüentes ao evento, para o combate de determinados problemas de saúde diagnosticados. As atividades realizadas nos sábados dos eventos são importantes para o levantamento dos problemas de saúde das localidades rurais (o diagnóstico da situação da saúde), mas não são suficientes para a prevenção de algumas doenças (com exceção, é claro, das doenças imunopreveníveis) nem para o controle de outras. Será difícil controlar a incidência de verminoses ou de outras doenças crônicas, conforme propõe o programa, apenas com comprovação de diagnóstico laboratorial e/ou utilização de medicamentos. São necessárias intervenções ambientais mais definitivas, ou mesmo mudanças de hábitos alimentares e de vida. Contudo, o levantamento dos principais problemas de saúde das localidades rurais é uma etapa muito importante, se for utilizado para traçar ações conjuntas e dirigidas para o combate de determinados agravos de saúde, junto com outros órgãos de governo, entidades civis e lideranças locais, visando à resolução mais definitiva dos problemas diagnosticados.

Estas observações, entretanto, não obscurecem o caráter inovador do Programa Saúde Global mesmo em relação às ações de saúde. A maioria das alternativas, principalmente as institucionais até agora utilizadas para resolver o problema de acesso a serviços de saúde das populações que vivem em áreas rurais, contemplava sempre a construção de unidades simples, como postos de saúde, e o treinamento de recursos humanos da própria comunidade para prestarem atendimento simplificado, primeiros



socorros e desenvolverem práticas educativas. Estas alternativas sempre esbarram nas mesmas dificuldades dos serviços públicos de saúde em geral, ou seja, falta de recursos financeiros para manutenção das atividades da unidade, para o suprimento de material de consumo etc., levando com que estes estabelecimentos fiquem, na maioria, ociosos e tenham uma resolubilidade baixíssima. Mas é preciso que o Saúde Global inove também na modalidade de atendimento à saúde (consultas coletivas, por exemplo, com a participação de todos os profissionais de saúde para uma atenção integral) e que valorize mais a cultura popular local, para o uso adequado de terapêuticas naturais.

A possibilidade de levar à zona rural um conjunto de serviços que podem ser realizados num único dia parece ser também eficiente, na medida em que pode racionalizar custos e, sobretudo, tempo, tanto dos servidores públicos quanto, principalmente, da própria população usuária, que pode resolver vários problemas numa única “viagem”, como muitos dos presentes se expressam. Do ponto de vista dos serviços públicos, pode gerar, de fato, uma diminuição de demandas na sede do município. Dessa maneira, será possível organizá-los melhor e, conseqüentemente, elevar sua qualidade.

Nesse sentido, o Programa Saúde Global pode vir a constituir, para muitas regiões rurais do país, uma alternativa para a melhoria do acesso da população rural a serviços essenciais. A introdução de dinâmica de trabalho que busquem maior integração entre as várias áreas é uma tarefa ainda a ser aperfeiçoada pelo programa. Do mesmo modo, há necessidade de se construir uma relação de parceria mais forte com as comunidades rurais, para que estas não se comportem apenas como receptores de ações, e sim como agentes de um processo de construção da melhoria da qualidade de suas vidas. É urgente também que se inicie um processo de registro das doenças mais presentes em cada área visitada e de seus determinantes, para que se possa realizar um controle epidemiológico efetivo, pois só assim será possível, nos próximos eventos, direcionar ações para os problemas prioritários das localidades visitadas e avaliar possíveis impactos do programa em relação à redução de casos de doenças.

Por último, é importante ressaltar que o município de Joáima dispõe de excelentes técnicos e de uma favorável conjuntura política, o que lhe confere um potencial técnico-político diferenciado, principalmente na área de saúde e educação, se comparado à maioria dos municípios deste porte no Brasil. Existem, portanto, condições bastante favoráveis para o crescimento e renovação do Programa Saúde Global e de outros que dele poderão surgir. Com certeza, aqueles que acreditam que o real

desenvolvimento do Brasil só se concretizará a partir do desenvolvimento dos municípios, com a melhoria da qualidade de vida de sua população e uma distribuição mais justa dos recursos, estarão torcendo para que Joáima continue inovando no seu modelo de gestão municipal.

## ESPÍRITO SANTO

### **Projeto São Pedro de Vitória**

Grazia di Grazia\*

#### **Introdução**

A cidade de Vitória, segundo os dados do Censo de 1991, possui uma população de 258.777 habitantes e apresenta um crescimento de 2%, menor que os da região metropolitana e do estado. É uma cidade com índices significativos de segregação e de desemprego, que se refletem de forma mais grave nas regiões mais pobres, como nos 70 mil moradores dos morros e 45 mil da grande região de São Pedro, onde a renda mediana é de 1,25 salário mínimo.

#### **Histórico**

No final da década de 70, houve intensa migração para Vitória. Milhares de pessoas sedentas por trabalho e moradia ocuparam o manguezal da baía Noroeste de Vitória, transformando uma pequena vila de pescadores em uma região chamada São Pedro, onde atualmente habitam 15 mil famílias. A ocupação foi acontecendo de forma desordenada; porém, as dificuldades e carências encontradas foram estimulando a organização e a mobilização da população na luta por melhores condições de vida e, aos poucos, essa comunidade foi-se tornando exemplo para os movimentos sociais da região.

O lixo do conjunto da cidade tornou-se necessário para aterrar o mangue e, por outro lado, transformou-se num instrumento fundamental que possibilitava o “ganha-pão” da grande maioria dos ocupantes do mangue. Uma cooperativa dos catadores de

---

\* Mestra em planejamento urbano e assessora do Núcleo de Cidadania, Políticas Públicas e Gestão Urbana da Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase).

lixo foi organizada com sucesso, porém as condições de vida de centenas de pessoas vivendo no lixo foi-se tornando objeto de denúncia e de pressão junto às autoridades.

Os prefeitos que governaram a cidade no fim dos anos 70 e nos anos 80 sempre responderam de forma clientelista e pontual, por um lado, e, por outro, pela repressão policial, sem que fossem gestadas políticas para aquela realidade de degradação humana e ambiental. Esse quadro originou a destruição de muitas riquezas oriundas do manguezal, principalmente da pesca, na extinção de algumas árvores nativas e na perda de extensa área de manguezal.

Em 1981, iniciou-se a implementação do projeto habitacional Promorar, de iniciativa do governo federal, que urbanizou uma parte da região somente após formulação de projeto alternativo elaborado pela comunidade.

### **Inicia-se uma nova fase**

O prefeito que se elegeu em 1988, Vítor Buaiz, do Partido dos Trabalhadores, priorizou, em sua administração, as políticas sociais, iniciando pelo desafio de intervir na região mais carente – São Pedro – com os objetivos de garantir o direito dos ocupantes à moradia e, ao mesmo tempo, recuperar e preservar o manguezal. Inicia, dessa forma, uma nova fase de intervenção planejada e de longo prazo. Negociou um financiamento com o governo federal (visto que o anterior havia sido paralisado em 1987), que, somando com recursos próprios, permitiu dar início à primeira etapa do projeto. A metodologia priorizava como parceria fundamental a comunidade para alcançar transformações significativas na região, visando, principalmente, à conscientização da população para a preservação do manguezal e para o estabelecimento de critérios para a urbanização e ocupação do solo.

Numa conjuntura de “Constituinte” e de mobilização da sociedade civil, a administração construiu uma nova estrutura para sua gestão, referenciada na participação popular, que continua na atual gestão, com a finalidade de debater o conjunto das políticas da cidade. Esta participação se revela através do Orçamento Popular e dos Conselhos Setoriais de Meio Ambiente, Tutelar, da Criança e Adolescente, e da Saúde, e dos Conselhos Escolares, entre outros, em um total de 17, o que contribuiu para realizar uma intervenção pública articulada.

## **Nova gestão assume o desafio da continuidade**

A administração Paulo Hartung, do PSDB (1993-96), assumiu o desafio de dar continuidade à anterior, principalmente no tocante à estrutura participativa e aos projetos sociais. Iniciou a gestão com a realização do planejamento estratégico e elegeu o Projeto São Pedro como prioritário, potencializando-o e ampliando-o com políticas sociais integradas, visando ao desenvolvimento integral dos cidadãos. Continuou a urbanização em mais cinco bairros com a mesma metodologia. Investiu mais recursos próprios e buscou a captação de novos financiamentos federais. Acrescentou ao projeto programas complementares, como os de regularização fundiária e geração de emprego e renda, com capacitação profissional e organização dos trabalhadores em empresas produtivas em cooperação.

## **Metodologia e orçamento**

A prefeitura, através do Departamento de Habitação, vinculados à Secretaria de Planejamento, na gestão 1989-92, respeitou a história da comunidade e, em diálogo com ela, alcançou novo patamar, produzindo uma política pública co-gestada. Muitas reuniões com as associações de moradores, com o movimento de mulheres e com outros atores se sucederam para definir as metas básicas do projeto, a saber:

- Delimitação e preservação do manguezal, com o envolvimento do CONDEMA e de órgãos das administrações federal, estadual e municipal;
- Urbanização da área possível de ser urbanizada;
- Remoção das palafitas para a área urbanizada;
- Estabelecimento de critérios para a ocupação do solo;
- Conclusão da usina de lixo e fim do lixo no mangue;
- Conscientização dos moradores.

A gestão 1996-96, além de dar continuidade ao estabelecimento anteriormente, realizou a integração de políticas e rotinas gerais e localizadas do conjunto da prefeitura, bem como da atuação dos conselhos de participação temáticos, em função de uma concepção social do projeto que passou, inclusive, a modificar a estrutura das

secretarias: a coordenação do projeto passou a ser realizada pela Secretaria de Ação Social, que, além de articular todas as secretarias afins, ampliou suas metas:

- Ampliação do programa para mais cinco bairros;
- Desenvolvimento e realização de campanhas de educação ambiental e sanitária, de utilização adequada das redes de água e esgoto e de fixação da população no local (“não venda seu lote”);
- Implantação de programas de geração de emprego e renda;
- Implantação do programa família cidadã, visando a contribuir na renda mínima;
- Implantação da política interativa.

Para completar o balanço discriminado acima, é preciso mencionar que todas as casas em palafitas foram removidas para os próprios bairros, através de processos de negociação com a comunidade, que unificou a medida dos lotes para 150m<sup>2</sup> para o conjunto da região. Atualmente, conforme depoimentos de lideranças comunitárias e da coordenação do projeto, não ocorrem mais ocupações e a própria comunidade ajuda na fiscalização. Com a finalização da usina de lixo, os catadores de lixo organizaram seu sindicato. Outro indicador muito importante da grande mudança no quadro da realidade social da região são os índices de mortalidade infantil, a qual, em 1993, era de 33 por mil nascidos vivos e, em 1996, é de 13,8 por mil.

O Projeto São Pedro, inserido numa conjuntura local de mudanças de posturas e prioridades políticas, reuniu condições e características realmente inovadoras, que podem ser assim expostas:

- O projeto reúne duas administrações que o elegeram como prioritário, havendo continuidade, inclusive, na manutenção dos técnicos fundamentais para o trabalho, potencializando-se, dessa forma, o planejamento em longo prazo e o controle sobre sua avaliação;
- O projeto é inserido na comunidade; a população organizada da região tem participado ativamente de todas as etapas através de suas associações de moradores, de mulheres e do conselho popular de vitória (entidade que congrega os movimentos populares); essa articulação de entidades locais e gerais possibilita potencializar o debate em torno da relação entre políticas

específicas e destas o conjunto de políticas da cidade; por outro lado, a discussão permanente com a população organizada confere maior legitimidade à intervenção pública, bem como favorece a construção de processos democráticos que visam ao desenvolvimento da cidadania;

- As experiências acumuladas na maioria das cidades brasileiras mostram que processos de urbanização são acompanhados de despejos ou remoções para bairros distantes; o projeto São Pedro urbanizou, melhorou as habitações e removeu as moradias de risco para o mesmo bairro;
- São poucos os processos de urbanização realizados no país que incluem sistemas de tratamento de esgotos e de lixo; a urbanização cumpre, na maioria das vezes, a tarefa tão-somente de encobrir o esgoto a céu aberto que passa pelas vias públicas;
- A delimitação do manguezal, conquistada através da conscientização da população, que passa agora a exercer a função de fiscal da preservação, é um avanço importante, uma vez que as delimitações de mangue geralmente são feitas de forma autoritária e ferindo o direito dos ocupantes à moradia, como ocorreu na gestão César Maia do município do Rio de Janeiro, no qual foram despejadas, com força policial, 90 famílias;
- A articulação de políticas sociais com vistas à melhoria das condições de vida, reunindo projetos educacionais (escolas e creches), de saúde pública (preventiva e curativa), de esporte e lazer, de assistência social (criança e adolescente), de geração de trabalho e renda e de transporte, sempre com a participação da população local, potencializou processos de construção de políticas públicas propriamente ditas e, por outro lado, neutralizou a compartimentação e desarticulação da estrutura administrativa.

### **Resolução de problemas**

Um projeto com estas dimensões necessita estabelecer no planejamento uma metodologia que levasse em conta os problemas e suas possíveis conseqüências, bem como a forma de solucioná-los. No desenvolvimento do Projeto São Pedro, os problemas eram enfrentados a partir da discussão na coordenação da área social do governo, composta pelos secretários envolvidos no projeto, e em discussão com as

comunidades. Como exemplo, para realizar a remoção, para o mesmo bairro urbanizado (condição estabelecida coletivamente com os diversos atores), de 925 famílias que viviam em palafitas, foi necessário criar novos critérios de ocupação do solo para a localidade (150m<sup>2</sup>) e um instrumento que unisse as famílias no sentido de contribuir para concretizar tal decisão: foi assim instituída uma escala de indenizações para as famílias que possuíam metragens maiores do que a que havia sido estabelecida. Outro exemplo que pode ser mencionado foi o problema ocorrido após a instalação das redes de água e esgoto. A prefeitura percebeu que uma grande parte dos moradores não fazia as ligações da rede para suas casas. A coordenação do projeto, visando a neutralizar tal situação, após discussão nos vários espaços institucionais e com a comunidade para avaliar as causas de tal comportamento, iniciou uma campanha com cartilhas populares acrescida de debates nos bairros e captou recursos federais para executar as ligações de esgoto intra-domiciliares com a participação dos usuários.

Entretanto, as pressões recebidas diante de um número extenso de demandas emergenciais da região e da cidade provocaram a não-resolução de todos os problemas. Muitos deles passarão para a próxima gestão. O equacionamento da legalização das terras e a regularização da titulação, o deslocamento da população para regiões mais pobres (a chamada expulsão branca) e o enfrentamento de residências ainda predominantes na articulação das políticas são exemplos de uma de série extensa.

### **Gestão pública do projeto**

O planejamento foi um instrumento fundamental para alcançar maior integração e eficiência na gestão das políticas, no conjunto da administração e na coordenação específica do projeto. Além das rotinas obrigatórias por lei, o Orçamento Popular exige a realização de balanços anuais e prestações de contas públicas, bem como de avaliações políticas da gestão. Na gestão do Projeto São Pedro, além de estar submetida a essa lógica geral, integradora, a equipe coordenadora faz relatórios mensais qualitativos e quantitativos e seminários anuais de avaliação, com os representantes de todas as comunidades e com os atores envolvidos no projeto específico, em conjunto com o secretariado e às vezes inclusive com o prefeito.

Outra característica desta prefeitura, implementada nas duas últimas gestões, é a sua atuação em projetos sociais através das parcerias com ONGs. Estas, além de potencializarem o alcance social dos projetos, são fundamentais para imprimir



metodologias eficazes que visam a facilitar a participação da população e para implementar técnicas mais concretas para o planejamento e a avaliação, na medida em que estão envolvidas diretamente com as demandas e com o nível de satisfação alcançado. Um exemplo bem-sucedido é a parceria estabelecida com a Paróquia Santo Antônio visando ao desenvolvimento e à gestão da Fábrica Escola de Alimentos (produção e venda de salgados e doces), entre outros objetivos.

Outra meta da prefeitura para melhorar a avaliação da gestão e eficácia das políticas é a perspectiva de ampliação dos indicadores de qualidade de vida. O primeiro estudo finalizado foi o que comparou a mortalidade infantil no município no período 1993-96. Outros estudos estão em andamento.

### **Principais impactos gerados pelo projeto**

O principal impacto positivo gerado a partir dos dados já expostos é a melhora significativa da qualidade de vida da maioria dos moradores da região, comparada com a realidade existente na década de 70, registrada no documentário *Lugar de toda pobreza* realizado pelos jornalistas Amilton de Almeida e H. Gobbi. Entretanto, a conjuntura econômica do país produz, já há alguns anos, um processo crescente de desemprego e baixa do poder aquisitivo da população. Um processo de urbanização com aquelas dimensões, quando não acompanhado por uma melhoria no poder aquisitivo e por uma implantação de mecanismos fiscais adequados à renda dos habitantes, tende a produzir a “expulsão branca”, preocupação demonstrada pela própria equipe coordenadora do projeto. Apesar de não existir qualquer levantamento objetivo, a equipe, a partir de sua relação direta com a população, está observando uma mobilidade populacional preocupante e de certa forma excludora. Para tentar neutralizar esse problema, está ampliando o programa de geração de emprego e renda, que compreende a capacitação massiva de trabalhadores para a formação de empresas associativas de produção de bens e serviços, bem como o financiamento para pequenos empreendimentos e o programa de renda mínima.

No aspecto comunitário, multiplicaram-se as associações de moradores e outros movimentos que participam intensamente das políticas sociais da região. É bem verdade que na história mais recente dos movimentos populares, apesar da experiência de participação adquirida nos últimos oito anos, não apareceram formulações mais amplas, até para tentar diminuir o impacto dos processos que causam exclusão. Resta o desafio,

também para a população organizada, de operar mudanças no sentido de transformar a visão mais específica da melhoria das condições de vida local para a formulação de questões, idéias e instrumentos que visem a um projeto de cidade mais global.

### **Relação poder público e sociedade**

Os mecanismos de participação implementados na região de São Pedro estão articulados com um sistema mais amplo da prefeitura, que se realiza através do Orçamento Popular e de uma relação mais direta de seus representantes, construída e expressa através do estabelecimento de um diálogo que inclui críticas, sugestões e também pressões políticas entre a sociedade civil e a administração pública. Esse resultado foi obtido a partir de vários fatores:

- O prefeito diariamente visita uma região da cidade e conversa com os moradores;
- Os secretários e técnicos da prefeitura são convocados freqüentemente para as reuniões dos bairros e estão em contato permanente com as lideranças locais;
- Anualmente a população é convocada, através da imprensa, para participar do orçamento popular.

As associações de moradores realizam suas reuniões preparatórias e lançam suas propostas na Assembléia do Orçamento, por bairro, na qual a representação da prefeitura também apresenta a sua proposta. A proposta da administração pública é elaborada através das seguintes demandas: 60% para salários e encargos; 2% para a dívida pública; 23% para custeio; 10% para investimentos em bairros; 5% em obras para a cidade. Na assembléia dos bairros, os moradores votam suas propostas e elegem seus delegados e suplentes. A aprovação final, referenciada em critérios de prioridade, estabelece os gastos para os 10% do orçamento. O Conselho Popular de Vitória, os representantes dos conselhos temáticos (17), os delegados eleitos nos bairros e todos os secretários participam dessa reunião final.

As assembléias do orçamento tornaram-se também para os representantes das associações de moradores uma oportunidade para avaliar o comportamento e a relação

do conjunto da prefeitura. Este processo reúne condições potenciais para transformar a cidade num modelo de co-gestão e co-produção das políticas públicas em Vitória.

## **Conclusões**

O Projeto São Pedro reúne qualidades que faltam a uma grande parte dos projetos urbanos e ambientais. Só foi possível porque foi realizado em duas administrações que priorizem as políticas sociais e os direitos de cidadania para o conjunto da população. Dessa maneira, foi possível articular políticas públicas para um município segregado, bem como implementar processos geradores para uma construção democrática de gestão pública.

Analisando pelo viés da eficiência, também podemos avaliá-lo como positivo, por ter mobilizado recursos humanos e financeiros de vulto, de duas gestões políticas com proximidade partidária, em função de uma coletividade. Ultrapassou os próprios limites de uma administração pública compartimentada, desarticulada, viciada pelo clientelismo, corrupção e envolvida em embates partidários. As tabelas 1 e 2 apresentam, respectivamente, os recursos aplicados e as obras executadas.

Entre outros elementos da conjuntura, a metodologia de atuação aplicada na região do Projeto São Pedro favoreceu o fortalecimento e a multiplicação de atores no espaço urbano. Efetivamente, foram realizadas políticas sociais substanciais que contribuíram para a construção da cidadania da população em geral e dos atores sociais. A multiplicação de associações de moradores, do movimento de mulheres e de ONGs, mantém a região em permanente ebulição de debates e demandas políticas e sociais.

No entanto, a continuidade e a ampliação desses mecanismos inovadores dependerão de renovadas posturas políticas, visando a alcançar a intervenção nas lógicas que produzem e reproduzem as desigualdades sociais. Mecanismos constitucionais já existentes com a finalidade de redistribuir a renda produzida nas cidades necessitam ser fortalecidos local e nacionalmente. Tarifas sociais e impostos com critérios diferenciados necessitam ser institucionalizados de forma mais incisiva nas administrações públicas, tendo em vista a diversidade econômica e social da população. Esses mecanismos objetivam a devolução para coletividade de lucros decorrentes da valorização imobiliária.

Nesse contexto, uma política fundamental a ser fortalecida é a regularização fundiária, para não permitir que esses processos sejam apropriados pela especulação

imobiliária, garantindo, dessa forma, o direito à moradia adequada (expressão aprovada na Conferência Habitat II). O Projeto São Pedro não colocou a regularização fundiária entre as prioridades, o que torna aquela população vulnerável aos processos especulativos. Terras de mangue estão na jurisdição da União – da Marinha -, e o processo mais longo e burocrático, que é a transferência daquelas áreas para o domínio municipal, já foi conseguido, faltando ao município regularizá-las para os moradores. Apesar de alguns encaminhamentos, a próxima gestão necessita colocar este item como prioridade básica.

Outro desafio para a municipalidade, dentro de uma realidade econômica nacional e internacional perversa e criadora de desigualdades, revela-se na necessidade de implementar estratégias de desenvolvimento sustentável que ultrapassem os limites da cidade para compreender a metrópole, com suas contradições sociais e ambientais. Os últimos indicadores urbanos deixam clara a tendência observada, nas capitais, de expulsão da população mais pobre para os municípios dormitórios das regiões metropolitanas.

O poder público de Vitória, nos últimos anos, vem mostrando, a partir de práticas como a de São Pedro, que é preciso potencializar novas funções de poder local, visando a dar respostas a esses processos amplos oriundos das novas conjunturas econômicas e políticas. A autonomia da instância municipal está sendo dirigida para favorecer alternativas visando ao enfrentamento dos novos desafios de desemprego e de exclusão, demonstrando através do desenvolvimento das experiências que integram o Programa de Geração de Emprego e Renda em áreas de pobreza. Propostas mais amplas de trabalho e renda poderão ser potencializadas por meio de redes de pequenas e micro-empresendimentos, articuladas a políticas urbanas e sociais, visto que as últimas eleições municipais consagraram a atual gestão.

Esta proposta desenvolvida na região de São Pedro, que congrega direitos de cidadania com preservação ambiental, após a ECO-92 se fortalece e retoma o enfoque de desenvolvimento sustentável nas cidades. É um desafio para todas as administrações públicas, porém é exequível em todas as localidades. As resistências e disputas que acompanharam principalmente a delimitação do manguezal permitiram equacionar um processo que melhorou as condições de vida daquela população e proporcionou a revitalização do manguezal, assegurando sua utilização para as atividades pesqueiras. Foi importante observar, nesta prática desenvolvida por uma década, que conquistas se

alcançam por processos democráticos que envolvem a construção de pactos entre os atores envolvidos em cada situação.

A instância municipal ainda é o melhor ator para coordenar um processo semelhante, pela proximidade da população e dos interesses concretos em disputa. É no espaço das cidades que se concretiza a ação política dos atores e, portanto, lá é a arena privilegiada para o consenso das propostas de mudanças. Portanto, processos que levam em conta a construção de programas e projetos de forma participativa entre atores, que visam à criação e à gestão de recursos e mecanismos que revertam para a população a universalização de serviços e equipamentos, que contribuam para gerar trabalho e renda, articulando as políticas sociais serão de fundamental importância para sua multiplicação e apropriação em qualquer região.

Os recursos investidos no projeto são oriundos de convênios com a Caixa Econômica Federal e o Ministério do Bem-Estar Social e Integração Regional. Há uma parceria que se estendeu até o atual governo, com o governo estadual, através da Companhia Estadual de Saneamento (CESAN), com o objetivo de implantar e operar o sistema de água e esgotos e estações de tratamento pelo sistema de fossa coletiva com refil.

As entidades mais mobilizadas e que participam até os dias de hoje são as associações de moradores, que se articulam no Conselho Popular de Vitória e nos movimentos temáticos, como o de moradia.

Os objetivos do projeto são expostos da seguinte maneira: possibilitar a melhoria direta e indireta das condições de vida da população de São Pedro visando a uma integração do homem com a natureza, através de uma moradia adequada e da preservação e recuperação do manguezal e do ecossistema; possibilitar o desenvolvimento de políticas públicas setoriais articuladas para atender integralmente às necessidades da população (educação, saúde, cultura, esportes, direitos, geração de renda, meio ambiente).

Tabela 1: Recursos aplicados em obras no Projeto São Pedro (R\$)

Fontes de Recurso	1993	1994	1995	1996	Total
Governo federal (MBES e MIR)	6.316.353,60	1.047.926,76			7.364.280,36
Recursos próprios	949.264,72	1.162.460,30	3.838.807,04	2.129.939,33	8.053.471,39
Caixa Econômica Federal	1.338.927,59			2.503.158,87	3.842.086,46
Total	8.604.545,91	2.210.384,06	3.838.807,04	4.633.098,20	19.286.838,21

Fonte: Prefeitura de Vitória

Tabela 2: Obras de infra-estrutura urbana executadas em São Pedro Bairros de Resistência, Nova Palestina, Grande Vitória e Inhanguetá

Serviços	Total	Jul/91	a	%	Jan/93	a	%
		Dez/92			Mai/96		
Aterro	936.709,77 m <sup>3</sup>	445.149,10 m <sup>3</sup>		47	491.560,67 m <sup>3</sup>		53
Rede de drenagem (manilhas)	10.412,50 m	3.975,00 m		36	6.437,50 m		62
Galeria para águas Pluviais	1.543,65m				1.543,65 m		100
Rede de esgoto	33.486,10 m <sup>2</sup>	9.503,00 m <sup>2</sup>		28	23.983,10 m <sup>2</sup>		72
Pavimentação	104.073,31 m <sup>2</sup>	31.889,00 m <sup>2</sup>		31	72.164,31 m <sup>2</sup>		69
Entroncamento	32.638,39 m <sup>3</sup>	2.291,46 m <sup>3</sup>		7	30.546,92 m <sup>3</sup>		93

Fonte: Prefeitura de Vitória

MINAS GERAIS<sup>7</sup>

### **Modelo de Gestão de Resíduos Sólidos de Belo Horizonte**

Marco Antonio Carvalho Teixeira\*

Com uma população estimada em 2.100.000 habitantes, Belo Horizonte produz diariamente 4.250 mil toneladas de lixo<sup>1</sup> (ver tabela) e, como a maioria das grandes cidades brasileiras, precisa buscar soluções que sejam eficazes e que estejam dentro de uma política ambientalmente sustentável, articulada com a preocupação de oferecer respostas às dinâmicas sociais provocadas pela crise econômica.

No início de 1993, ao assumir a Superintendência de Limpeza Urbana do município<sup>2</sup>, a atual gestão encontrou um sistema padecendo dos mesmos problemas das grandes cidades, além da ausência de iniciativas que incorporassem a participação e a formação de uma consciência ambiental do cidadão, voltada para o manejo adequado dos resíduos produzidos tanto no ambiente domiciliar quanto no comercial. Os desafios eram grandes. Vencê-los exigia o estabelecimento de parcerias entre o poder público, a sociedade civil, os movimentos sociais, o setor empresarial e as ONGs. O trabalho foi sendo implantado gradativamente, o que possibilitou avanços de forma segura, corrigindo eventuais erros e adaptando-se às necessidades conjunturais de cada iniciativa.

---

\* Mestrando em ciências sociais na PUC-SP e pesquisador do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC).

<sup>7</sup> Dados fornecidos pela Superintendência de Limpeza Urbana de Belo Horizonte (SLU) referentes ao mês de abril de 1996.

<sup>2</sup> A Superintendência de Limpeza Urbana de Belo Horizonte (SLU) é um órgão vinculado ao gabinete do prefeito.

## Composição dos resíduos sólidos de Belo Horizonte

<b>Tipo de Resíduo</b>	<b>Participação Percentual</b>
Domiciliar e comercial	25,86
Feiras e mercados	0,23
Podas	0,55
Capina	8,94
Raspagem mecânica	4,58
Varrição	6,35
Hospitalar	0,59
Entulho	52,90
Total	100,00

O modelo de gestão de resíduos sólidos de Belo Horizonte é bastante amplo. Não se propondo a ser apenas uma política pública pontual de enfrentamento dos problemas ocasionados pelo manejo do lixo, suas metas atingem o sistema como um todo. Articula-se com outras áreas do poder público, com a iniciativa privada e com a sociedade civil. Seus objetivos são a melhoria da qualidade de vida a partir de soluções ambientalmente saudáveis e a valorização do trabalhador da limpeza pública.

Suas ações são articuladas em vários pontos, podendo ser destacada a busca da diminuição dos efetivos nocivos ao meio ambiente através de diversas medidas, discriminadas a seguir:

- *A compostagem simplificada*, feita pelo sistema de “leiras”, com as sobras de alimentos dos restaurantes e de verduras e frutas dos mercados públicos, coletadas seletivamente na própria fonte geradora, mais o material resultante das podas de árvores e gramados feita pela própria prefeitura, tem ocasionado a produção de um “composto limpo”<sup>3</sup> e de alta qualidade, que vem sendo utilizado por agricultores e em hortas comunitárias nas escolas públicas.
- *O Projeto Ponto Verde* vem atuando no sentido da recuperação de áreas degradadas pelo despejo irregular de resíduos sólidos. O que era um lixão vem sendo substituído por uma praça ou área de lazer: Como impacto mais<sup>8</sup> imediato, esta iniciativa tem resultado na apropriação do espaço pela população local,

<sup>3</sup> Essa Experiência é inovadora justamente neste ponto. A guisa de exemplo, no composto produzido em São Paulo o lixo é separado na própria usina e é de baixíssima qualidade. Sua não-separação na fonte ocasiona o risco de contaminação a partir do contato com vidros e materiais radiativos, como pilhas e baterias.



eliminando os vetores de contaminação e a queima do lixo. Tem sido também um fator de economia para o poder público, já que o serviço que vinha sendo feito anteriormente por caminhões com carrocerias comuns, após o trabalho do garis, passou a ser feito diretamente por caminhões compactadores, que fazem regularmente a coleta. É importante destacar que a população é incentivada a criar novos hábitos na sua relação com o lixo, a partir de um processo envolvendo educação ambiental e intervenções culturais feitas em parceria com a Secretaria Municipal do Meio Ambiente.

- *A reciclagem do entulho* produzido pela construção civil, além de minimizar os danos ambientais, porque tem diminuído a proliferação de despejo de entulhos em terrenos baldios, tem também se transformado numa fonte de economia para a prefeitura. Todo o entulho reciclado tem sido totalmente reutilizado nas obras de pavimentação e de manutenção das vias públicas.
- *O Projeto Vilas e Favelas* possibilitou a ampliação dos serviços de coleta domiciliar. Isto é resultado da solução criativa encontrada com a utilização de mini-caminhões que alcançam os locais de difícil acesso – vias estreitas, locais com pavimentação irregular, declives e aclives. As caçambas estacionárias, antes utilizadas cotidianamente como depósito de lixo por esses moradores não acostumados à coleta nas suas residências, agora estão disponíveis apenas nos finais de semana para o recolhimento de entulho.
- *A coleta seletiva*, organizada a partir da instalação dos LEVs (locais de entrega voluntária) tem sido um espaço privilegiado de conscientização sobre a questão da reciclagem. Esses pontos de entrega geralmente se localizam em igrejas, empresas, hospitais e núcleos comunitários. A apresentação ao público é geralmente precedida de atividades culturais que reforçam a necessidade da reciclagem como um fator benéfico para a natureza, para a população e também para o próprio governo.
- *A aplicação do sistema de biorremediação*<sup>4</sup> no aterro sanitário permite uma decomposição mais rápida do lixo e gera um composto que poderá ser utilizado na recuperação de solos degradados pela ação de mineradoras.

---

<sup>4</sup> Conforme o *Boletim BH Mais Limpa*, produzido pela SLU, neste aterro o lixo produzido no intervalo de um ano é confinado numa cédula delimitada por represas de terra e tratado pela ação de bactérias

Outro ponto alto do Programa Gerenciamento dos Resíduos está na *valorização da atividade do trabalhador da limpeza urbana*. Os trabalhadores da limpeza urbana, além de terem conseguido ganhos salariais diretos e indiretos na atual gestão, têm sido peça fundamental no desenvolvimento do programa. Garis entrevistados afirmam que se sentem responsáveis não só pela limpeza como também pela necessária mudança de comportamento da população, chamando à atenção de quem suja as ruas, de freqüentadores e donos de bares com mesas nas calçadas que não mantêm a limpeza do espaço e dialogando com a população sobre a disposição correta do lixo domiciliar.

O investimento na recuperação da qualidade de vida no trabalho dos garis repercutiu numa aproximação desse profissional com a população e também com a estrutura administrativa da SLU. Os garis entrevistados afirmam que anteriormente suas condições de trabalho eram bastante precárias. Como exemplo, relatam que, quando entravam em ônibus, os passageiros muitas vezes não se sentavam ao lado. Afirmam que hoje, além de haver uma aproximação, as pessoas comentam sobre os serviços de limpeza fazendo sugestões. Há iniciativas do poder público visando a diminuir o índice de alcoolismo na categoria. Recentemente, os garis conquistaram um plano de saúde extensivo ao cônjuge e dependentes legais. O custo para este servidor está limitado a um patamar de 3% de seu salário mensal; o resultante é subsidiado pela SLU. Outro ganho importante que contribui muito para o resgate da cidadania dos garis, está na instalação de 100 micropontos de apoio onde podem tomar banho, consumir suas refeições, trocar de roupa e fazer uso do sanitário.

Esses micropontos estão distribuídos regionalmente pela cidade. Ainda no caso dos garis, é importante ressaltar que eles gozam do benefício do vale-refeição, porém muitos deles continuam trazendo suas marmitas, e se utilizam do vale-refeição para fazer compras em supermercados, melhorando a composição da cesta básica em suas casas. Nos micropontos há espaços para esquentar e consumir refeições. Antes, era comum os garis fazerem suas refeições em praças e na beira das calçadas, e muitas vezes o consumo da comida se dava sem nenhum tipo de aquecimento, forma semelhante à dos bóias-frias.

---

existentes no próprio lixo, através de um conjunto de procedimentos que permitem acelerar a decomposição de contaminantes pela ação de bactérias especializadas. Há uma tecnologia avançada no tratamento do chorume, o que garante a qualidade dos lençóis freáticos subterrâneos.

Na questão do lixo como fator de geração de renda, o destaque é para a parceria com a Associação dos Catadores de Papel, Papelão e Materiais Reaproveitáveis (ASMARE). Nesta parceria, o poder público incentivou o cooperativismo dos catadores ao ceder-lhes dois galpões na região central, os quais vêm sendo utilizados como depósito dos materiais recolhidos. O impacto obtido com essa parceria está na retirada de pontos críticos de concentração de catadores em várias regiões da cidade e em viadutos e na elevação do padrão de qualidade de vida dos catadores, além de um reconhecimento público em relação ao trabalho desenvolvido por este setor até então marginalizado. Na gestão anterior não houve sensibilidade no enfrentamento deste problema; os catadores relatam que foi um período de muito conflito.

É importante destacar que Belo Horizonte conta com um único aterro – com exceção da usina de reciclagem de entulho – onde se situa praticamente todo o sistema de tratamento de resíduos sólidos da cidade. A localização deste aterro é na BR-040, distante 15 km da região central. À sua volta há uma grande concentração populacional que não é afetada pelo seu funcionamento. Não há odor ou mau cheiro comum aos aterros sanitários, o local é uma área verde bastante arborizada e conta com um lago onde há pescarias e com um estádio de futebol denominado “beira-lixo”, onde os servidores realizam jogos e encontros de confraternização. Há por parte dos administradores uma preocupação em manter afastadas do local as pessoas que queiram fazer qualquer tipo de utilização do lixo, havendo um intenso esquema de vigilância.

Comparando com gestões anteriores, e também com as políticas desenvolvidas nessa área no município de São Paulo, podemos caracterizar como inovadoras as várias iniciativas desse modelo de gerenciamento de resíduos sólidos.

Iniciativas simples (como é o caso da produção de um composto orgânico de alta qualidade a partir do material coletado seletivamente em restaurantes mercados, mais o originado da poda de árvores e gramados) mostram que se pode não só garantir a qualidade deste produto, como também contribuir com a disseminação da consciência ambiental a partir das parcerias. No caso das parcerias com os mercados e restaurantes, é nítido o surgimento da cultura da co-responsabilização, com cada ator sabendo da importância do desempenho de seu papel. A diferença com relação ao que acontece em São Paulo está no fato de que, na capital paulista, o lixo é recolhido misturado e depois separado na própria usina de compostagem. Com isso, o lixo seria separado para a produção do composto já está com sua qualidade comprometida. Chegando misturado, ele pode ter sofrido contaminação por contato com produtos tóxicos e até mesmo pela

ação de elementos radioativos como pilhas e baterias. A gestão que precedeu a atual administração em Belo Horizonte adotava a mesma prática que funciona há muitos em São Paulo.

A articulação com a população local no Programa Ponto Verde e no Projeto Vilas e Favelas tem garantido, além de uma significativa melhora na qualidade de vida, um fator de geração de empregos para os moradores carentes, que são contratados nas frentes de trabalho por um período determinado até a recuperação total do ambiente. Moradores entrevistados relatam a mudança significativa que houve devido à retirada de lixões e ao estabelecimento de uma coleta regular do lixo domiciliar. A mudança de cultura visando manter a limpeza e os novos hábitos de higiene têm sido garantidos através de atividades educativas e também pela fiscalização que os próprios moradores têm feito, ao reprimir os que ainda têm práticas nocivas ao ambiente local.

O estabelecimento da parceria com a ASMARE possibilitou aos catadores de papel de organizarem, criando uma rede de sociabilidade entre eles. A prefeitura tem tido outra iniciativa interessante, que é o fato de complementar com um salário mínimo por mês a renda de cada família que mantém seu(s) filho(s) na escola. Essa iniciativa é resultado de uma parceria da SLU com a Secretaria de Desenvolvimento Social do município e funciona como um programa de renda mínima não formalizada. A experiência da ASMARE é semelhante à da COOPAMARE em São Paulo.

Devido à sua dimensão, o programa não possui uma meta específica com um prazo determinado. Minimizar os impactos ambientais causados pela geração de resíduos sólidos e maximizar benefícios sociais e econômicos com a otimização dos serviços são metas que requerem uma ação de co-responsabilidade que envolve a sociedade como um todo, e no caso de um programa de gerenciamento de resíduos sólidos os resultados não se dão em curto prazo.

Em Belo Horizonte os avanços são inegáveis, porém há entraves que demandam tempo para serem superados. A usina de reciclagem de entulho é um caso exemplar. Ela levou um tempo maior para entrar em operação devido à resistência da vizinhança, por não possuir as devidas informações sobre o impacto do funcionamento. Hoje a resistência é menor e a usina está operando com uma carga de reciclagem de 80 ton./dia, para uma capacidade operacional de 120 ton./dia; essa ociosidade se dá devido à limitação do horário de funcionamento, que foi fruto de um acordo entre os moradores e a Superintendência de Limpeza Urbana. Há projetos para instalação de outras três unidades em locais que tradicionalmente são pontos de despejo clandestino de entulhos.

A meta é chegar a uma capacidade operacional de 400 ton./dia. Aqui é possível ser eficiente e ter efetividade. É uma iniciativa que gera divisas para o poder público e não causa qualquer tipo de dano ambiental aos moradores circunvizinhos. Se alcançada esta meta, Belo Horizonte está reciclando 18% de uma produção diária de 2.250 ton. desse tipo de resíduo.

Com relação ao composto orgânico, a dificuldade está justamente em atender à demanda pelo adubo produzido. Chegam diariamente 6 ton. de resíduos produzidos em restaurantes e mercados e 6t de material resultante de podas de árvores e gramados que são passíveis de reciclagem. Este material gera 8 ton. de composto orgânico que vem sendo requisitado em hortas comunitárias de escolas públicas e por agricultores de várias regiões.

Com relação aos catadores, o trabalho desenvolvido retira cerca de 5 ton./dia de papel e papelão e tem gerado uma economia para a prefeitura de cerca de R\$9 mil por mês entre serviços de coleta e aterramento. É ressaltado também que a ação dos catadores provocou uma sensível melhora na qualidade da limpeza, sobretudo da região central da cidade.

O volume numérico do impacto das ações desenvolvidas pelo Programa Gerenciamento dos Resíduos Sólidos de Belo Horizonte perfaz, em termos de retirada de lixo que seria destinado ao aterro, um total de 102 ton. de resíduos reciclados, assim distribuídos: 80 ton. de entulhos da construção civil; 12 ton. de sobras de restaurantes, mercados e podas de árvores e gramados; 3 ton. de vidro reciclado em locais de entrega voluntária (LEVs) espalhados pela cidade; 5ton. de papelão e 2 ton. de latas provenientes da entrega seletiva nos locais de entrega voluntária. Além de representar uma economia diária de 2,40% no volume de lixo que seria destinado ao aterro sanitário, o ganho ambiental, em termos de consciência da população, é significativo e pode, a médio e longo prazo, representar uma sensível mudança no comportamento das pessoas, o que contribuirá decisivamente com a redução do volume de lixo gerado na própria fonte de produção, que é o objetivo principal do programa.

Do ponto de vista da captação de recursos, o modelo de gestão de resíduos sólidos de Belo Horizonte não trabalha com tal objetivo, e nem poderia tê-lo. Seu investimento é voltado para a criação de uma cultura diferenciada no manejo do lixo urbano, tanto pela população quanto pelo próprio poder público. Isso significa que os resultados se acentuarão a médio e longo prazo, resultando na diminuição do volume de lixo produzido, no prolongamento da vida útil do aterro sanitário, e contribuindo

diretamente – como já vem fazendo – para que programas de geração de renda com materiais reciclados sejam alternativas de incorporação ao mercado de trabalho e de resgate da cidadania de setores que hoje estão colocados à margem do contexto social.

A SLU, segundo informação de sua superintendente, tem apenas um orçamento geral que foi de R\$ 47 milhões em 1995, o que representou 9% do volume orçamentário da prefeitura, e R\$ 57 milhões em 1996, o que significa 8% do total do município. Essa diminuição no peso percentual da participação, acompanhada de um aumento no valor final, é atribuída ao crescimento da arrecadação. Para 1997 a estimativa é de que o valor seja semelhante ao de 1996. Há dois fatores positivos na elaboração do novo orçamento: os investimentos feitos com a renovação da frota de coleta durante este ano não serão mais necessários em curto prazo; com a implantação da prática do orçamento participativo a partir deste ano, as prioridades serão discutidas de forma descentralizada, envolvendo o conjunto de servidores da limpeza urbana. Assim espera-se maior eficiência no retorno dos recursos aplicados.

Do ponto de vista das parcerias, pode-se destacar o caso dos catadores de papel. Estes, desde o momento em que se organizaram em cooperativa, passaram a ter um rendimento mensal médio que se situa na faixa de 1,5 a 3 salários mínimos. Os que foram entrevistados dizem ter melhorado sua condição de vida nos últimos três anos, o que para eles se traduziu na aquisição de bens de consumo duráveis e na construção ou reforma de suas residências. Todos elogiam a iniciativa da prefeitura em contribuir com um salário mínimo em suas rendas desde que mantenham seus filhos na escola. O valor de um salário mínimo é fixo para a família, independentemente do número de filhos.

O preparo do composto orgânico provoca uma interface de trabalho com a Secretaria Municipal de Educação, com a destinação do composto a hortas escolares comunitárias, e com a Secretaria Municipal de Abastecimento, como fornecimento do aparato técnico de treinamento e manuseio do composto e também com a sua distribuição e venda para o setor agrícola. Não há dados sobre o retorno financeiro da comercialização com o setor agrícola: segundo o responsável pela usina de compostagem, só demanda pelo produto na esfera pública municipal tem absorvido toda a produção, há um grande mercado para o produto e a SLU está estudando ampliar as parcerias para outros restaurantes e mercados, o que aumentará o recolhimento dos resíduos de forma seletiva e também a produção do composto orgânico.

Na coleta seletiva de vidro, o recurso auferido é revertido integralmente para a Santa Casa de Misericórdia e totaliza em torno de R\$2 mil por mês. Antes havia LEVs apenas em frente à Santa Casa.

O programa em suas várias atividades tem sido gerenciado em função do estabelecimento de diversas parceiras, tanto as internas ao poder público quanto as que são efetuadas com a sociedade civil (setores empresariais, organizações comunitárias, igrejas e outras instituições).

Na esfera empresarial é destacada a parceria com o Sindicato da Construção Civil (SINDUSCON), que se encarrega de organizar o entulho das obras para que a SLU faça o recolhimento e a reciclagem. Há também o envolvimento de farmácias, hospitais, igrejas e associações empresariais, e de categorias profissionais na instalação e manutenção dos LEVs onde a população entrega os resíduos separados (jornais, latas e plásticos). As parcerias envolvem também a busca de mercado para os materiais reciclados, o que se dá no trabalho com as associações empresariais de material reciclado, entre elas a LATASA, a ABIVIDRO e o Grupo Gerdau.

Há uma iniciativa bastante positiva e que tem gerado muita discussão na cidade. É a elaboração de uma lista feita pela SLU denunciando as empresas que mais sujam a cidade e as que mais contribuem para a manutenção da limpeza. Essa lista provoca uma grande repercussão e constantes debates pela imprensa.

Na esfera pública o destaque é para as parcerias realizadas na própria administração municipal. Várias secretarias trabalham articuladas com a Superintendência de Limpeza Urbana.

Na questão da mobilização das escolas há o envolvimento da secretaria de Educação na definição de um calendário de acesso às escolas. A Secretaria do Meio Ambiente contribui no fornecimento de material pedagógico, educadores e multiplicadores, que, junto com a SLU e seu corpo técnico, promovem atividades públicas de conscientização ambiental. Nos três anos de atividade todas as escolas da cidade, tanto as vinculadas ao município quanto as sob a responsabilidade do Estado, e grande parte das particulares, foram atingidas por iniciativas de educação ambiental e de conscientização sobre os problemas dos resíduos sólidos. Algumas delas já receberam novas visitas ou solicitaram material pedagógico.

Outro destaque é para a reutilização de entulho reciclado, feita pela Superintendência do Desenvolvimento da Capital (SUDECAP). No caso do composto orgânico, a parceria inclui a Secretaria de Abastecimento no treinamento do manuseio e

na destinação e utilização do composto no setor agrícola e da Secretaria de Educação nas atividades com as hortas comunitárias localizadas nas escolas. Com relação ao Projeto Ponto Verde, há um envolvimento das Secretarias de Meio Ambiente, de Saúde e de Cultura. Com relação ao convênio com a ASMARE, há a participação da Secretaria de Desenvolvimento Social na instituição do programa de auxílio financeiro às famílias que mantêm seus filhos na escola e o envolvimento da igreja católica através da Cáritas e da Pastoral de Rua, que atuam na organização dos setores marginalizados.

Outra parceria que merece destaque é a que foi articulada pela SLU entre o Hospital Mário Penna (Santa Casa de Misericórdia) e a ABIVIDRO. Sabendo das dificuldades financeiras pelas quais passa o Hospital, a SLU sugeriu a reciclagem de vidro como uma forma de angariar recursos. Hoje, esse é um programa gerenciado de forma autônoma e a campanha passou a ser reconhecida popularmente como a “coleta dos vidrinhos da Santa Casa”, ganhando adesão da sociedade, espaço na mídia e um prêmio pela qualidade de uma iniciativa de *marketing* feita gratuitamente por uma agência de publicidade e pela TV Globo de Minas. A situação financeira da Santa Casa, uma entidade de prestígio e também o maior hospital localizado no estado de Minas, possibilitou maior visibilidade do programa de reciclagem e com isso um aumento no número de LEVs instalados na cidade, facilitando para a população o encaminhamento do material separado para locais mais próximos às suas residências. Segundo o diretor-geral da Santa Casa, um dos méritos desta iniciativa é que foi a partir dela que a sociedade mineira se sensibilizou com a situação financeira do hospital. Depois disso, surgiram outras iniciativas, sempre vinculadas a parcerias da Santa Casa com o setor privado.

O programa trouxe uma nova forma de diálogo entre cidadãos/poder público e a sociedade organizada. As iniciativas geraram, além de benefícios para os setores públicos e privado e para as organizações, uma mudança de mentalidade. No caso dos catadores de papel, a aproximação com a população e a abordagem destes nas ruas é feita de uma forma aonde o preconceito vem se diluindo. A função dos catadores vem sendo vista por fatias significativas da sociedade como uma atividade que contribui para a limpeza da cidade e ajuda a preservar o meio ambiente. O fato de estes terem local fixo para o armazenamento do material recolhido, segundo os entrevistados, contribui para a manutenção da limpeza pública. Aqui cabe ressaltar a estratégia de comunicação e de valorização dessa atividade adotada pela SLU em parceria com a Secretaria de Desenvolvimento Social. Há eventos e atividades culturais, como o carnaval dos



catadores, exposições e desfiles de moda, onde as peças confeccionadas ou expostas são feitas de material reciclado.

Os moradores entrevistados, dizem enxergar uma cidade mais limpa atualmente. Um motorista de táxi afirma que tem viajado por várias capitais, entre elas Rio de Janeiro, Vitória e São Paulo. Comparando, ele diz que o serviço de limpeza urbana de Belo Horizonte, no que se refere à manutenção das ruas, é bem melhor. Um corretor de imóveis afirma que o serviço está bom e sugere que a prefeitura invista mais em políticas de reciclagem de lixo com os moradores. Para ele, os LEVs podem ser multiplicados a partir de uma atuação mais agressiva, articulada com uma campanha publicitária de incentivo à participação. Um camelô da região central relata que passou a adotar um cesto de lixo em sua barraca após a intervenção de um gari que o repreendeu pelo lixo jogado na calçada. Também considera que a cidade está mais limpa e atribui isso ao fato de ter menos pessoas morando na rua.

Em alguns casos o programa tem repercussões inesperadas. Numa das favelas da cidade, um vereador de oposição procurou a SLU pedindo autorização para instalar 50 lixeiras no local, pois lá passou a ter coleta regular através dos minicaminhões adaptados. O vereador instalou as lixeiras com os dizeres “BH mais limpa”, associando seu nome à iniciativa.

Um indicador da repercussão do programa e da forma como este tem dialogado com a sociedade está no levantamento feito pela SLU sobre a cobertura que a mídia tem dado às suas atividades. Acerca da cobertura de jornais, em 1993 foram veiculadas 143 matérias, sendo 34 negativas e 109 positivas. Em 1994, foram veiculadas 404, sendo 121 negativas e 283 positivas. Em 1995, foram veiculadas 373, sendo 52 negativas e 321 positivas. Já a cobertura efetuada pela televisão, que era de 47 matérias no ano de 1993, chegou a 217 em 1995.

O modelo como um todo, quando comparado com as experiências de tratamento e manejo dos resíduos sólidos em outras cidades brasileiras, apresenta uma série de vantagens. Tem agido de modo eficaz na melhoria da qualidade de vida na cidade, e apontado caminhos onde a continuidade do desenvolvimento deste programa numa futura gestão poderá representar uma sensível melhora na consciência ambiental dos cidadãos.

Essa melhoria de qualidade de vida está presente em vários fatores. No caso da recuperação de lixões e da transformação destes em praças ou áreas de atividades culturais, o efeito junto à população é imediato. Depoimentos de moradores confirmam

que aqueles locais anteriormente tinham um aspecto sujo e que a própria população já se habituara a isso. Temem que alguns moradores degradem novamente o local, e que não haja administradores frente à prefeitura preocupados com essa questão. A conscientização obtida pelos moradores é a de que é “deles próprios a responsabilidade pela manutenção” da qualidade de vida, e nisso a ação da Assessoria de Mobilização Social da SLU tem sido eficiente, pois tem instrumentalizado as organizações locais no sentido de valorizarem o novo espaço, multiplicarem hábitos ambientalmente saudáveis e terem uma relação disciplinada com o lixo no que se refere à sua coleta e disposição.

A população entrevistada elogia o sistema de limpeza da cidade; porém, ainda não está suficientemente esclarecida sobre como participar ou até mesmo sobre a importância de se adquirir ou de mudar o comportamento na relação com o lixo produzido dentro de suas casas. Perguntada sobre a coleta seletiva, considera bastante positiva, se dispõe a participar, porém diz não saber como e não ter tempo para buscar mais informações.

Um aspecto interessante é o do envolvimento dos funcionários do setor de limpeza pública. A valorização do trabalho dos garis é perceptível nos depoimentos dos próprios e da população. Nessa questão, as iniciativas vão além dos ganhos salariais diretos. Há também políticas salariais internas voltadas para a alfabetização de adultos, a criação de grupos de teatro e do coral dos garis e outras atividades culturais. Somam-se também os programas de recuperação de alcoólatras e de acompanhamento psicológico.

Um ponto que tem contribuído para a consolidação do programa é o fato deste estar sendo implantado a partir de experiências-piloto. Primeiro se testa num local, corrigem-se eventuais falhas e depois se vai aplicando o programa segundo a especificidade de cada iniciativa.

Soluções como a adaptação de caminhões para a realidade das estreitas ruas de favela e vilas são exemplos que justificam o fato dessa gestão ter conseguido ampliar de forma bastante eficiente o percentual da população atendida diariamente por seus serviços na área de limpeza urbana. No início de 1993, o serviço de limpeza urbana atendia diretamente a 65% da população; agora, ao fim da gestão, este percentual já superou o índice de 90%.

Além desses fatores, é importante ressaltar que o estabelecimento de parcerias com os vários setores da sociedade civil legítima e garante a eficácia do programa,

aproximando o poder público da população e tornando a gestão mais transparente e mais sensível à dinâmica social.

Ainda se falando em parcerias, é bastante positivo o fato de os programas de geração de renda estar acontecendo de uma forma na qual os envolvidos se incorporam a um modelo de trabalho e dele tiram sua própria renda. Não é simplesmente a troca de um determinado tipo de material por ticket de leite ou de refeição, como tem sido comum em experiências de políticas de reciclagem em outros municípios.

Por fim, vale ressaltar que essa iniciativa tem o mérito de ser uma intervenção em todo um sistema de limpeza urbana e de tratamento dos resíduos sólidos na cidade, atingindo todas as camadas sociais, o que requer um corpo técnico sensível e apto às dinâmicas de negociações de conflitos, o que demonstra a ousadia e a coragem no enfrentamento de questões que não são visíveis aos olhos de quem busca resultados políticos de forma imediata.

MINAS GERAIS

## **Programa de Informação ao Consumidor de Juiz de Fora**

Laura da Veiga\*

### **Os objetivos do programa**

O principal objetivo do Programa Municipal de Informação ao Consumidor da Secretaria Municipal de Agropecuária e Abastecimento da Prefeitura de Juiz de Fora é o de fornecer aos moradores do município alguns dos instrumentos necessários para que exercitem mais amplamente seus direitos como cidadãos e consumidores. O pressuposto com que operam os proponentes do programa é o de que o exercício da cidadania passa pelo acesso à informação, cada vez mais amplo, sobre o que pode e deve ser esperado dos setores públicos e/ou privados. Cidadãos bem-informados estariam mais bem qualificados para exigir uma prestação de serviço público que se oriente por parâmetros universalistas, de eficiência e de qualidade. Consumidores mais bem informados poderiam exercer suas escolhas de forma adequada, escolhendo as empresas que fornecessem os bens desejados a preços mais atraentes. Ao setor público que atua na área de mercado de alimentos competiria produzir e fornecer as informações necessárias ao exercício de cidadania e ao estabelecimento de melhores relações de mercado. Menos do que procurar intervir diretamente no mercado, o programa produziria um recurso – a informação –, através da pesquisa de preços e da montagem de banco de dados, disponível através da rede cujo acesso é feito por telefone ou por microcomputadores.

Além do objetivo geral, o programa também pretende:

- Promover maior concorrência entre os agentes econômicos do segmento supermercadista;

---

\* Doutora em sociologia pela Universidade de Stanford e superintendente de pesquisa e pós-graduação da Escola de Governo de Minas Gerais

- Inserir de forma mais objetiva o setor público no cotidiano do cidadão;
- Possibilitar ao consumidor uma escolha informada sobre preços e disponibilidade dos produtos desejados;
- Reduzir o preço dos alimentos no município de Juiz de Fora, ampliando a concorrência entre supermercados e açougues.

### **A estrutura do programa**

O Programa Municipal de Informação ao Consumidor foi estruturado obedecendo a dois aspectos fundamentais: o nível de renda do público-alvo e os meios de fazer com que a informação chegue ao morador. Para tal, a implantação e a expansão do programa foram concebidas, conforme relatório da Secretaria Municipal de Agropecuária e Abastecimento, em seis fases:

- Fornecimento de informações sobre preços dos produtos via linha telefônica especialmente dedicada à atividade do Disque Economia desde setembro de 1995;
- Lançamento do BBS-Nutrinet, através do qual qualquer cidadão que possua um computador com modem possa ter acesso ao único BBD do Brasil especializado em alimentos – nesta Freenet, o consumidor, além das informações de preços do Disque Economia, também conta com orientações sobre valores nutricionais dos produtos, características dos mesmos, receitas para preparo de alimentos, receitas alternativas e dietéticas, preços praticados no mercado atacadista (Rio, São Paulo, Belo Horizonte e Juiz de Fora) e de insumos, e outras informações, como telefones úteis, horário de vôos, dicas para curar ressaca, combater celulite e manter as qualidades nutricionais dos alimentos por um período maior; além disso, o consumidor tem acesso a informações de locais de feira-livre e dispõe de um correio eletrônico para se comunicar com a prefeitura, desde outubro de 1995;
- Publicação, todas as quartas-feiras, do *Guia do Consumidor*, no jornal de maior circulação do município, listando os preços praticados, pelos supermercados e açougues, de 50 produtos largamente consumidos pela população; implantada em novembro de 1995;

- Distribuição domiciliar de 100 mil exemplares do Código de Defesa do Consumidor, feita juntamente com as contas de energia elétrica, a partir de março de 1996;
- Lançamento do Disque Economia na Rua – nesta fase, o próprio consumidor, instruído por um funcionário da prefeitura, utilizaria um terminal de computador, exclusivamente instalado no centro da cidade, para, em um rol de 180 produtos, obter a informação sobre uma lista de até 15 produtos por ele selecionados: são fornecidos nome e endereço dos três estabelecimentos com preços mais baratos; o cidadão, após a consulta, leva impresso o valor a ser gasto na aquisição, e os locais a que deve se dirigir. Em funcionamento desde maio de 1996;
- Lançamento do Disque Economia nos Bairros (a ser executada) – nesta última etapa, a Secretaria Municipal de Agropecuária e Abastecimento objetiva colocar novos computadores a serviço do Disque Economia, de forma a prestá-lo de maneira itinerante; assim, em período previamente definido para bairros predeterminados, a secretaria instalaria o equipamento para a população das regiões menos privilegiadas financeiramente tivesse acesso de forma ainda mais facilitada aos preços praticados nos supermercados.

### **O programa em seu contexto**

Procurando ampliar o nível de informação ao consumidor, o programa atua em várias frentes:

- Pesquisa e divulga, via jornais, boletins, consulta telefônica e rede, os preços dos produtos mais consumidos pela população, praticados nos principais estabelecimentos de comércio varejista de alimentos do município;
- Fornece, através das consultas, os três locais com endereços onde os 15 produtos selecionados pelo consumidor podem ser adquiridos pelo menor preço;
- Divulga cartilhas e textos como o Código de Defesa do Consumidor e a Lei do Inquilinato;
- Pesquisa e divulga preços de produtos de época (produtos de Páscoa, de Natal).

Os executores do Programa têm preocupação com o monitoramento constante das atividades, procurando superar gargalos operacionais. O monitoramento é realizado através do preenchimento de um questionário de avaliação em cada chamada telefônica e do correio eletrônico do BBS. A partir daí é identificado o veículo através do qual o consumidor obteve referências sobre o Disque Economia, se é ou não a primeira vez que faz a consulta, o bairro onde mora, sugestões e reclamações. Os questionários são tabulados mensalmente e os resultados compõem um relatório analisado pelo diretor. No PROCON, os estagiários e o pessoal de atendimento também registram problemas apontados pelos consumidores. Desse modo, os responsáveis pelo programa identificaram:

- A dificuldade de acesso à linha telefônica, problema superado com a reserva de uma das linhas para o atendimento aos usuários;
- Que o acesso à Nutrinet estava lento em virtude também de linhas telefônicas, problema solucionado com a aquisição de linhas e a melhoria do equipamento;
- Dificuldades operacionais na coleta de preços, superadas pela informatização de todo o processo.

A equipe encarregada do programa tem procurado expandir o atendimento para atingir as camadas mais pobres e menos informadas do município. A localização de uma central de atendimento no PROCON tem este objetivo. Este atendimento é recente, iniciou-se em maio de 1996, mas os resultados foram considerados positivos tanto pela equipe do PROCON quanto pela equipe da Secretaria Municipal de Agropecuária e Abastecimento.

Os números de consultas telefônicas, conforme relatórios de avaliação do Disque Economia, variam entre 161 e 181 chamadas entre os meses de abril e junho de 1996. Os dados sobre as chamadas telefônicas poderiam estar indicando que:

- O programa tem sido mais acionado, mas sua penetração parece ainda baixa (uma média de 8,05 chamadas/dia útil em abril e nove em junho);
- O atendimento propiciado na rede do PROCON ainda não produziu o impacto desejado.

Contudo, deve-se ressaltar que o telefone é somente um dos veículos utilizados. Além dele, tem-se a divulgação de listagens de preços em jornais e boletins e via rede.

Outro ponto importante a ser destacado é o cuidado com que a equipe tem procurado fazer o programa avançar, através da ampliação da prestação de serviços e do acionamento de usuários institucionais. Entre os usuários institucionais, o secretário de Abastecimento, em entrevista, destacou: a própria prefeitura de Juiz de Fora estaria sendo beneficiada (agilidade na obtenção da lista de preços, o que facilita as licitações); aumentou o número de empresas que passaram a fornecer cesta básica para seus empregados pelo fato de já contarem com a pesquisa de preços; ampliou-se a consulta por associações comunitárias, escolas e associações de donas-de-casa.

O programa se inspirou no Disque Economia desenvolvido em Curitiba, onde só ocorre o acesso via telefone, o que corresponderia à primeira etapa do programa de Juiz de Fora. Deve-se ressaltar que o custo do projeto é relativamente pequeno: no ano de 1996 foram gastos R\$ 17.793,00 na aquisição de equipamentos e R\$ 24.720,00 com pessoal e aluguel de linha telefônica.

### **Metas já realizadas**

O projeto previa seis fases, cinco das quais foram executadas entre fevereiro de 1995 e julho de 1996. A sexta, Disque Economia nos Bairros, está dependendo da informatização da prefeitura e da aquisição dos equipamentos para localizar o serviço nos bairros. A equipe do Disque Economia está otimista e preparada para executar a tarefa que lhe competirá na expansão do serviço.

Através da análise dos relatórios dos últimos quatro meses referentes às chamadas telefônicas, percebe-se que o número médio de chamadas diárias situa-se entre oito e nove. É um resultado ainda tímido, mas o serviço prestado é de boa qualidade: no PROCON, atendentes atenciosos, disponíveis para esclarecer dúvidas, fornecem listagens impressas com o resumo da pesquisa feito (os três locais onde a compra sairia mais barata, produtos que não foram encontrados) em papel timbrado com logotipo. Na entrevista com funcionários do PROCON (são parceiros, mas não da equipe executora da SMAA), pode-se perceber uma clara avaliação positiva sobre o nível de satisfação de quem procura o serviço. O material utilizado para divulgação é de boa qualidade, didático e informativo.



O BBS-Nutrinet oferece vários serviços além das informações que integram o Disque Economia. Como a própria equipe do programa reconhece, a rede tem uma restrição básica, que é a necessidade de o usuário dispor de um micro com modem. A expectativa é que, com o tempo e maior difusão da informática, esta restrição se torne menos séria.

Para atingir outro tipo de público, a equipe do Disque Economia está utilizando a sede do PROCON. A implantação do serviço aí é bastante promissora. A população sente-se mais à vontade no PROCON, um órgão que é percebido como sendo do “consumidor”. Na visita realizada, pode-se perceber que os usuários não se sentem intimidados, as instalações são simples e receptivas. A localização do PROCON também favorece o acesso: corresponde ao andar térreo da prefeitura, situado no nível da rua, no entroncamento de ruas de grande circulação de pedestres.

Os serviços prestados são de ótima qualidade: há uma pesquisa sobre 180 produtos básicos que cobririam em torno de 90% das necessidades de consumo das famílias, e os estabelecimentos pesquisados concentram 80% dos consumidores do comércio varejista desses tipos de produtos.

### **A gerência do programa**

O programa é gerenciado pelo Departamento de Informação e Promoção Rural. O diretor do departamento, um jovem economista formado em Viçosa, supervisiona diretamente uma equipe pequena composta por três graduados em administração, um analista de sistemas, uma nutricionista, um técnico de nível médio e 12 estagiários. São todos jovens, com contratos temporários de trabalho. Deve-se ressaltar que a SMAA foi criada em 1993 e seu corpo técnico é todo jovem, com contratos em cargos de comissão.

Essa pequena equipe faz a coleta de preço duas vezes por semana, alimenta o sistema, realiza o atendimento, calcula a cesta básica e a cesta nutricional, atende consultas via BBS-Nutrinet e produz os relatórios de acompanhamento. O entusiasmo e a dedicação de todos são visíveis e impressionam muito. O monitoramento constante tem permitido a superação de pontos de estrangulamento.

A parceria com o PROCON (órgão da Secretaria de Governo da Prefeitura) merece destaque especial. No PROCON, o atendimento é feito por um funcionário da prefeitura e um estagiário da SMAA, sob a supervisão do analista de sistemas, com

visitas regulares da coordenadora do programa. Outras parcerias importantes envolvem os próprios empresários da rede varejista, em uma ponta, e associações de moradores, de donas-de-casa e caixas escolares, na outra.

### **Aspectos positivos constatados através da visita e de entrevistas**

Na medida em que a equipe tem se mostrado capaz de atender bem às demandas do consumidor, ela já introduz um elemento positivo na relação agentes públicos-cidadão. Como já foi afirmado, o atendimento é didático (esclarece dúvidas e informa ao usuário seus direitos e opções), é rápido e de qualidade. Enfim, uma boa prestação de serviços públicos, algo pouco usual neste país.

Além disso, ao difundir informações úteis à vida cotidiana do cidadão e, ao mesmo tempo, ao colocá-lo a par de seus direitos, um serviço como este possibilita que a escolha do consumidor se dê com mais dados e alternativas. Ao mesmo tempo, pode alterar o padrão de interação com os órgãos governamentais ao lançar alguns possíveis fundamentos de uma relação mais ativa e um pouco menos burocratizada com agentes públicos. E na medida em que demonstra que o agente público pode e deve ser ágil e eficiente, pode ampliar o número de cidadãos que passem a cobrar de outros órgãos uma prestação de serviços adequada e respeitosa. Sem dúvida, na medida em que torna esta hipótese mais provável, é uma contribuição ao exercício da cidadania.

Em vários municípios existem serviços semelhantes ao de Juiz de Fora. O caráter inovador do programa de Juiz de Fora está na procura sistemática de “democratizar o direito à informação através do uso de diferentes veículos de informação” e do estabelecimento de parcerias frutíferas, visando ampliar o tipo de serviço prestado. Tanto a Nutrinet quanto o Disque Economia na Rua são facilmente adaptáveis em serviços similares existentes no país. A equipe local tem recebido consultas sobre isto, a partir, inclusive, da divulgação das suas atividades por meio de sua participação no concurso Gestão e Cidadania. E ela está disposta a fazê-lo.

### **Conclusão**

O Programa Municipal de Informação ao Consumidor é uma experiência promissora, apesar de recente. O caráter inovador decorre do constante monitoramento do serviço, da avaliação sistemática por usuários e de ações planejadas visando à

divulgação dos serviços prestados, preservando a qualidade. A atitude prudente e conscienciosa da equipe merece destaque.

Na etapa atual, já são perceptíveis os avanços alcançados: consulta por agentes institucionais e usuários individuais, legitimação do serviço através de respostas ágeis e com qualidade, e informatização de todo o processo tornando-o rápido e atualizado, o que possibilitará a pretendida multiplicação dos pontos de atendimento.

A filosofia que orienta o programa é simples:

- Democratizar a informação na expectativa de que um cidadão bem-informado possa fazer escolhas mais adequadas;
- Demonstrar, na prática, que um serviço público pode ser eficiente e de qualidade.

Parece evidente que um serviço público com tais características pode ter o efeito de aumentar a exigência dos cidadãos para um melhor atendimento em outras esferas governamentais. No entanto, não se pode esperar que um programa tópico e recente altere de forma rápida a percepção das pessoas sobre o mau funcionamento da máquina pública, na sua longa tradição de baixa responsabilidade e ineficiência. Mas deve-se apoiar os que trabalham para reverter este quadro.

Os riscos com que o programa se defronta são os decorrentes de descontinuidade provocada por mudança no comando político da prefeitura. Os executores do programa procuram reduzir tais riscos através de dois tipos de ações:

- Estabelecer rotinas que possam ser executadas por qualquer equipe;
- Legitimar o programa junto ao público através da prestação de um serviço eficiente.

Um último aspecto a destacar é o espírito empreendedor da equipe, que procura estabelecer parcerias com diferentes tipos de agentes (redes de supermercados, escolas, associações de moradores, empresas de transporte, produtores rurais, CEASA, SUNAB e PROCON) para viabilizar o projeto. Deste modo, ela tem sido bem-sucedida em obter recursos materiais e financeiros e, ao mesmo tempo, ampliar sua credibilidade sem violentar a filosofia que adota.

SÃO PAULO

### **Coleta de Sementes do Cerrado e Matas em Franca**

Silvia R. C. Salgado\*

“Um município como Franca, onde o desenvolvimento social e, principalmente, industrial ocorre com extrema rapidez, necessita urgentemente estruturar seus projetos ambientalistas e de saneamento com maior cuidado e qualidade”.

Essas palavras de Célio Bertelli, coordenador do programa, são indicativas da dimensão que Franca dá à questão ambiental. Engenheiro agrônomo e zootecnista, Bertelli é a primeira surpresa para quem visita o programa e espera encontrar apenas o entusiasmo característico de quem trabalha com programas de preservação ambiental. O coordenador, de 40 anos, e “30 de mato” como costuma afirmar, agrega conhecimento técnico-científico ao dinamismo e à sensibilidade em relação aos problemas do meio ambiente e alerta sobre a necessidade de acompanhamento técnico e tecnologia adequada para a realização de projetos ambientais.

A coleta de sementes nativas faz parte de um grupo de ações que constitui uma segunda surpresa: o município tem 27 programas, projetos e realizações na área do meio ambiente. Da educação ambiental à articulação regional para a proteção da bacia do Sapucaí-Mirim/Grande, por meio do Consórcio dos Municípios da Alta Mogiana, Franca possui um conjunto integrado de atividades.

O programa está inserido na Secretaria do Meio Ambiente, uma conquista dos resultados obtidos na área ambiental. A nova pasta de Franca é dirigida pelo professor Ivan Vieira, líder da extinta Assessoria de Projetos Especiais, um geógrafo dedicado às questões de meio ambiente, que considera essencial o planejamento regional nas ações

---

\*Documentalista, jornalista, mestre em ciências da comunicação pela Escola de Comunicação e Artes da USP e coordenadora da Unidade de Produção, Documentação e Informação da Fundação Prefeito Faria Lima – Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (CEPAM).

para conter a degradação dos leitos dos rios e córregos, e fundamental uma intensa campanha de conscientização da comunidade.

Com a criação da secretaria, o professor Vieira e o coordenador do programa pretendem, entre outras opções, a implantação de projetos de saneamento que acompanhem o ritmo acelerado de desenvolvimento, bem como a viabilização da obtenção de verbas federais e estaduais, destinadas à preservação do meio ambiente.

### **A origem**

A preocupação em recuperar as matas ciliares da região constitui a origem do programa. Segundo Ivan Vieira:

“O Nordeste paulista vem perdendo gradativamente a mata que corresponde à formação arbórea que, naturalmente, aparece e ocupa todo o espaço existente tanto às margens dos córregos e rios como todo o perímetro de lagoas e represas. A Agressão do homem tem feito com que esse importante elemento para o equilíbrio ecológico desapareça, causando danos como assoreamento dos rios”.

O Programa de Recuperação das Matas Ciliares iniciou-se em 1994, no ribeirão da Onça, bacia do rio Canoas, que, sendo o manancial mais importante para o abastecimento de água potável, estava com seu curso, em grande parte, desprovido de vegetação ribeirinha. Paralelamente a essa iniciativa, a prefeitura passou a ser muito procurada por munícipes para a obtenção de mudas. Na maior parte das vezes, essa demanda originou-se da necessidade de cumprir pena causada por dano ambiental, cuja exigência, em 90% dos casos, é a revegetação.

No final de 1994, identificou-se que não havia sementes suficientes para produzir mudas para atender à demanda. Verificou-se também que as sementes obtidas nos órgãos estaduais não eram próprias para a região, o que constituía indicador de que não ocorreria a necessária reparação do dano ambiental, mas apenas uma formalidade. A solução estava na produção de mudas nativas como forma de eliminar o problema da troca de plantas de ecossistemas.

## O programa

O objetivo do programa é a coleta de sementes de árvores nativas para a preservação/melhoria do banco genético regional, constituindo ação de proteção ao cerrado, o que não está previsto pelo Código Florestal. A Formação de mudas de árvores da flora regional está destinada ao trabalho de recuperação das matas ciliares e encostas, bem como ao florestamento e reflorestamento do nordeste do estado, principalmente com a proteção da bacia hidrográfica do Sapucaí-Mirim/Grande, que representa a unidade geográfica da região.

Iniciou-se com o estudo da possibilidade de coleta de sementes na própria região, bem como a investigação de técnicas para germinação e produção das mudas. Para isso, houve uma fase de diagnóstico, quando se identificou que o município possui uma área de 3.300ha desprovida de mata ciliar. Foi essa “descoberta”, via levantamento aerofotogramétrico do Instituto Geográfico e Cartográfico de São Paulo, que ampliou o objetivo do programa para a recomposição florística ordenada. Paralelamente, fez-se a localização das espécies nativas e a verificação das espécies em extinção, através de visitas técnicas, caminhadas e excursões.

Esbarrando-se na inexistência de uma tecnologia específica de produção de mudas para o cerrado, a coleta foi planejada para resultar paulatinamente em uma metodologia de coleta, produção e processamento de sementes. Do diagnóstico à formação de equipe e primeira coleta, foram seis meses de trabalho, que envolveram simultaneamente a gestação e a implantação do programa, a identificação e a negociação com os infratores ambientais e a participação de setores da sociedade civil em atividades de discussão, esclarecimento e sensibilização.

As parcerias procuram amenizar a insuficiência de recursos financeiros. Um convênio com a Fundação Florestal permitiu a obtenção de material (tubetes, bandejas, substratos e laminados). Outro com o Programa Unibanco Ecologia forneceu, em 1995, R\$ 20 mil para a produção de mudas. A relação com o Colégio Técnico Agrícola e a Universidade de Franca permite o fornecimento de mão-de-obra. A própria organização do programa foi realizada de forma a permitir a utilização de recursos das outras unidades/setores da prefeitura.

ONGs como a Naturama, a Nordeste Paulista, as associações (de engenheiros sanitaristas, apicultores e criadores de peixes), os grupos de escoteiros e os Rotary

Clubes estão sendo envolvidos, seja pela solicitação de apoio, seja pelo oferecimento de suporte.

Os grupos de escoteiros, as escolas e os jovens têm participação constante nas atividades do programa. Muitas vezes são inseridos mais do ponto de vista simbólico e sempre como forma de educação ambiental. Há coletas de sementes planejadas e executadas com eles, por exemplo, mas o objetivo não é utilizá-los como mão-de-obra de fato, até porque o trabalho é complexo e apresenta riscos.

Um dos pressupostos das ações é que os danos ambientais são causados muitas vezes por falta de informações e não apenas por má-fé dos proprietários. Apostando nisso, houve um trabalho de sensibilização, principalmente em relação aos infratores.

## **Os resultados**

Os gestores da experiência demonstram uma postura criteriosa em relação aos resultados do programa. Para eles, a efetiva avaliação da experiência virá daqui a dois anos, quando a área germinada estiver realmente recomposta, atingindo, no mínimo, a função de pioneira (primeira etapa no processo de regeneração). No entanto, caminhar com a equipe pelas ruas de Franca, ou mesmo pela área em que é realizada a coleta de sementes, significa presenciar a frequência com que proprietários rurais abordam o agrônomo Célio Bertelli para obter orientação, resolver dúvidas e/ou indagar sobre quando podem buscar novas mudas.

O próprio diagnóstico da necessidade de seis milhões de mudas para a recomposição total das matas ciliares também é apontado como resultado, pois ampliou a dimensão da proposta, caracterizando-a como empreendimento de médio e longo prazo, que requer um conjunto de ações amplas e contínuas como: a implementação de um programa para a área do meio ambiente; a formatação e o gerenciamento de um programa efetivo de educação ambiental; a formulação de atividades, instrumentos e canais que forneçam suporte ao processo de sensibilização e conscientização dos proprietários rurais.

O levantamento permitiu também o desenvolvimento/absorção de técnicas que o programa, hoje, está utilizando para outros municípios, tais como a iluminação da área de matas ciliares existentes, o cálculo da área a ser recuperada e a identificação das espécies nativas para recomposição (trabalho de campo).

São produtos, ainda:

- A recuperação de 60 ha de matas nativas degradadas, incluindo uma lagoa que foi transformada em estação de educação ambiental;
- O fornecimento de excedente para instituições que estão desenvolvendo pesquisas com espécies vegetais de cerrado; o Laboratório de Biotecnologia da Universidade de Ribeirão Preto, por exemplo, tem sido apoiado pelo programa em seu estudo sobre as propriedades medicinais das plantas do cerrado; o Programa Flora Medicinal Viva de Franca tem reunido raizeiros, estudantes, professores, farmacêuticos e agentes comunitários, com o objetivo de resgatar o conhecimento da cultura popular sobre as plantas e as raízes medicinais;
- Os avanços obtidos nos métodos e procedimentos para criar uma tecnologia de produção de mudas do cerrado, já que a mesma é praticamente inexistente.

Os impactos da experiência de Franca devem ser avaliados na perspectiva de recomposição dos cerrados degradados, das matas ciliares e das matas de planalto no médio e longo prazo. O programa apresenta índices de 80% de aproveitamento das mudas plantadas, enquanto a maior parte das ações de distribuição de sementes apresenta apenas 10% de aproveitamento. Hoje, o programa tem impacto inclusive no perímetro urbano, uma vez que seus desdobramentos apresentam intervenção nessa área, como, por exemplo, o Programa Ave-Flora que, desenvolvido conjuntamente pela prefeitura, pelo Rotary Club e pelos centros comunitários localizados na periferia, atua nas denominadas áreas institucionais e parques municipais caracterizados pelo abandono ou má conservação.

Com relação à produção de mudas, o programa distribuiu 12 mil em seu primeiro ano de funcionamento. Em 1995, a produção foi de 60 mil mudas. Em 1996 foram produzidas 190 mil mudas, confirmando a previsão. A proposta é produzir 500 mil mudas anuais a partir de 1997.

O custo unitário é de R\$ 0,80, incluindo as despesas desde a coleta até a produção de mudas, além do serviço de distribuição gratuita. Há estudos para estabelecer cobertura dos custos com a cobrança dos infratores ambientais, para que se possa atender mais rapidamente a outras necessidades e demais programas estaduais de proteção de mananciais.



## Considerações Finais

As ações do município para a preservação de um banco genético regional constituem, por si só, iniciativa inovadora. Outros aspectos podem ser destacados:

- A questão ambiental é vista além dos limites do município, pois se reconhece a bacia hidrográfica como importante representação geográfica do programa, e a articulação e execução do mesmo dentro do Consórcio Intermunicipal da Bacia do Sapucaí-Mirim;
- A ação conjunta entre o poder público e a sociedade civil é a premissa da proposta; não se trata o cidadão como mero coadjuvante, mas como parceiro, como ator indispensável para a eficácia das ações; daí a preocupação com a educação ambiental em todos os níveis, sobretudo para as crianças e adolescentes;
- A forma de relação do programa com órgãos fiscalizadores estaduais confere-lhe a dimensão de agente de efetividade de ações e não apenas de elemento complementar à fiscalização dos reparos aos danos ambientais;
- O programa não é isolado, mas elemento organizador/articulador da busca de formulação de uma política municipal de meio ambiente;
- Há preocupação com os aspectos de preservação, mas também com o desenvolvimento econômico e social; o programa prevê ações como o oferecimento de alternativas de comercialização de sementes aos agricultores que têm reservas legais, e a orientação na utilização de áreas de preservação permanente para realização de apicultura.

Cabe destacar que a recuperação de áreas degradadas em Fraca vem assumindo sua condição de problema coletivo, mudando, inclusive, a relação entre o cidadão e os agentes públicos: o poder público abandonando a postura “policialista” convencional em relação à comunidade e esta, por sua vez, deixando de considerar a autoridade pública como emanadora de regras a serem burladas. Caminho difícil... Parece que o programa resolveu percorrê-lo.

Os aspectos positivos são evidentes. Cumpre, entretanto, alertar para dois pontos que devem merecer atenção. O primeiro refere-se a um arrojo maior na inserção do

programa nos instrumentos que adotam a bacia hidrográfica como unidade físico-territorial de planejamento e gerenciamento: o enfoque regional que fortalece a proposta. Uma segunda questão é a necessidade de mecanismos / instrumentos para institucionalização / continuidade do projeto. O trabalho da Rede de Comunicação de Experiências Municipais (Recém) da Fundação Prefeito Faria Lima – Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (CEPAM) – tem identificado uma perversa tendência em que o dinamismo e a competência técnica dos líderes de uma experiência acabam por estigmatizá-la e atrapalhar sua continuidade.

SÃO PAULO

## **Centrais de Abastecimento de Campinas S.A.: Gestão 1993-96**

Silvia R. C. Salgado<sup>1</sup>

### **Introdução**

“Quando a empresa pertence a outras esferas de governo, as relações ficam muito distantes. (...) As relações nos municípios são mais saudáveis e, sobretudo, as cobranças podem ser feitas diretamente aos dirigentes. Isso representa mais razões para que o poder público busque competência no atendimento das necessidades. (...) As decisões são mais rápidas e as respostas, as alternativas, as soluções também.”

Essa opinião do presidente da CEASA/Campinas, o agrônomo Rubens Mandetta, foi expressa em um final de conversa, depois que a visita de campo estava praticamente concluída, e é emblemática para a caracterização do contexto do programa.

Basicamente, a gestão 1993-96 acata a concepção de que o abastecimento é foco da administração municipal, e que esta tem autonomia para legislar sobre ele e geri-lo, complementarmente às esferas estadual e federal, como ocorre com qualquer outro assunto de interesse local. Por essa perspectiva, a principal preocupação da gestão CEASA não foi apenas manter as funções de uma central de abastecimento, mas ser o “braço” do governo municipal na formulação e aplicação de uma política municipal de abastecimento. Para isso, o programa busca criar um conjunto de instrumentos de intervenção envolvendo questões como a otimização da atuação no setor varejista, a

---

<sup>1</sup> Documentalista, jornalista, mestre em ciências da comunicação pela Escola de Comunicação e Artes da USP e coordenadora da Unidade de Produção, Documentação e Informação da Fundação Prefeito Faria Lima – Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (CEPAM).

interferência na produção agrícola, a atração de novos negócios ao município e a atuação na área social.

Foram implementadas ações para promover o desenvolvimento integral da empresa, procurando, basicamente, a diversificação das atividades de comercialização de produtos hortigranjeiros em relação ao perfil tradicional das Centrais de Abastecimento, tornando a CEASA/Campinas um centro de negócios e de geração de investimentos para ao município, e a implementação de programas de abastecimento alimentar. Buscou-se tanto adequar a área de abastecimento ao campo empresarial quanto atuar na formulação de uma política municipal de abastecimento.

O ponto de partida da experiência foi, como afirma o presidente da CEASA, o próprio programa de governo. As atividades desenvolvidas fazem parte do Plano Plurianual 1994-97, apresentando um conjunto de metas a serem cumpridas e afirmando uma atuação inserida nos demais programas da administração municipal.

### **Do estatuto à missão**

Conhecer o Estatuto da CEASA/Campinas é reconhecê-la como uma central de abastecimento responsável por duas áreas básicas de ação: a referente ao atacado e a relativa ao varejo. Inserir-la no universo das Centrais de Abastecimento instaladas no estado de São Paulo é encontrar um primeiro diferencial: é a única vinculada à prefeitura municipal que não utiliza qualquer percentual de recursos públicos. E por que a situação de Campinas é diferente?

O presidente Rubens Mandetta explica que, quando foi criado o Sistema Nacional de Abastecimento, a Companhia Brasileira de Alimentação (COBAL) estabeleceu convênios com vários estados para construir unidades de abastecimento. Em São Paulo já existia a rede CEAGESP. No interior, Campinas foi o município que demonstrou condições/possibilidades de convênio direto com a COBAL, que manteve 51% das ações.

Durante o governo Collor, os convênios foram suspensos e a companhia doou suas ações aos estados conveniados, o mesmo ocorrendo com o município de Campinas. Desde então, de acordo com o estatuto, a gestão da CEASA é competência da prefeitura municipal.

Considerando-se o estatuto e a condição atípica da Central de Abastecimento de Campinas, deve-se também buscar a compreensão do que está ocorrendo no programa, no fato de a empresa ter definido como sua missão:

“integrar produtores, distribuidores e órgãos públicos para a melhoria contínua do abastecimento e qualidade alimentar da população, através de infra-estrutura adequada” (Programa de Gestão da Prefeitura Municipal de Campinas, 1993).

## **O programa**

São objetivos do programa:

- Criar instrumentos e implementar procedimentos que permitam a auto-sustentação da empresa;
- Ampliar o conjunto de “negócios” no que se refere ao atacado;
- Ampliar o foco de atuação, estendendo-se às atividades de varejo;
- Evoluir em sua atuação no setor de atacado, tendo como meta interferir na própria produção agrícola municipal e/ou regional;
- Atuar na área social, implantando canais, instrumentos e equipamentos de abastecimento à população menos favorecida, e criando programas emergenciais para suprir carências.

Sem disponibilidade de recursos para investimentos e impossibilitando de gerar caixa com as atividades existentes, o programa baseou sua ação na identificação de oportunidade de negócios e na obtenção de parcerias para operacionalizá-los.

Dessa forma, surgiram novos negócios no setor de atacado, como: o Mercado Livre (2.728 m<sup>2</sup>) para comercialização de verduras e legumes de produtores da região; o Pavilhão de Frutas Importadas (2.587 m<sup>2</sup>); o Mercado Permanente de Flores (18.870 m<sup>2</sup>) para suprir a deficiência de canais de distribuição no atacado; o Armazém Atacadista (60.000 m<sup>2</sup>) devido à existência de apenas uma rede de atacado na região; o Mercado de Pescado (330 m<sup>2</sup>). Essas construções foram totalmente custeadas por permissionários ou terceiros.

A área de infra-estrutura e serviços também teve investimentos possibilitados pela participação de terceiros. A implantação da telefonia digital, a construção da nova alça de acesso a CEASA e do novo posto de combustíveis e oficina mecânica são exemplos disso.

No setor de varejo, foi construído o Horto Shopping Ouro Verde, com 100% dos recursos dos lojistas, empreendimento integrado ao terminal de ônibus, que serve a uma área periférica concentrando cerca de 250 mil habitantes. Inicialmente, a idéia era construir um mercado municipal, mas a participação da comunidade local conduziu à construção de uma área com 3.784m<sup>2</sup>, não apenas com o comércio convencional, mas com outros serviços, como prefeitura, posto do INSS, TELESP, CPFL etc.

Programas sociais como o Pão e Leite nos terminais de ônibus e o Instituto de Solidariedade para Programas de Alimentação (ISA) também contam com parcerias. O ISA é resultado da parceria entre a CEASA, a Federação das Entidades Assistenciais de Campinas (FEAC), o Instituto de Tecnologia de Alimentos (ITAL), a Fundação Educar D'Paschoal, a Abrasso/Credicard, o Sindicato e a Associação dos Permissionários da CEASA. O empenho conjunto permitiu a instalação do Centro de Processamentos e Cozinha Industrial (com capacidade produtiva de 500 kg/dia), que aproveita os excedentes de comercialização, antes desperdiçados, com o objetivo de complementar a alimentação de 600 famílias e fornecer alimentos processados a 100 entidades cadastradas.

Os investimentos no programa chegaram, até o final de 1996 a R\$12 milhões, com ampliação do Mercado de Flores e outras pequenas obras. De 1993 a 1996, os investimentos atingiram cerca de R\$12,5 milhões. As parcerias é que permitiram esses investimentos, pois o orçamento da CEASA é composto, basicamente, pela receita arrecadada com a cobrança de tarifa (aluguel pago pelos permissionários) e pela cobrança de condomínio, somando R\$ 400 mil mensais.

O programa ocasionou a expansão dos negócios e da empresa, que passou de 300 a 1.300 permissionários, considerando-se apenas sua função de locação de espaços.

## **Os resultados**

“Eficaz é o sistema que permite ao cidadão que mora na periferia poder, sem ter que ir ao Centro, fazer compras no varejão, ir ao banco, pagar sua

conta de luz, reclamar de sua conta de água e marcar uma consulta na prefeitura, tudo no mesmo lugar...”

É assim que o presidente Rubens Mandetta gosta de fazer referência aos resultados do programa.

As atividades são produto da consolidação do que foi proposto no Plano Plurianual 1994-97. Muitos projetos, serviços e obras surgiram no decorrer do processo. Considerando-se os fatores intervenientes, as mudanças nas prioridades e outros aspectos inerentes ao dinamismo do programa, sete das 10 metas principais apresentadas foram realizadas. Não estavam incluídas e foram implementadas atividades como o Instituto de Solidariedade para Programas de Alimentação (ISA), o Programa Pão e Leite e o Programa de Aproveitamento do Lixo. Também não estavam previstos obras e serviços como instalação de áreas para carregadores, sistema de telefonia digital, reformulação do sistema elétrico, acesso novo a CEASA, construção do posto de gasolina etc.

A ocupação da área total da CEASA significa que nos próximos quatro ou cinco anos haverá um aumento de 50 a 60% da receita, considerando-se apenas sua função de locação de espaços. No que se refere ao condomínio, haverá uma comunidade maior para ratear despesas, que não devem aumentar muito, devido aos procedimentos implementados com esse objetivo. No curto e médio prazo haverá um aumento de receitas para a empresa.

Aos indicadores quantitativos, como o aumento de alimentos comercializados – de 419.116t em 1992 para 514.472t em 1996 – ou a ampliação em 53% da área construída em relação a 1994, devem ser somados impactos como os do Projeto ISA, que combate a fome e o desperdício, do Programa Pão e Leite, que proporciona alimentação de qualidade a preços menores, e dos projetos e serviços que ampliam o conceito de consumidor, geram empregos, facilitam a realização de negócios, melhoram a oferta de produtos e permitem acesso de maior número de pessoas a equipamentos de varejo.

Os resultados podem, ainda, ser exemplificados por ações em diversos níveis, como: a venda de leite e derivados mais baratos, proporcionando ao pequeno produtor a oportunidade de distribuição de seu produto e à população menos favorecida a chance de obter uma alimentação mais saudável; a identificação das potencialidades regionais e a implementação de espaços/canais para inserção desses produtos no sistema de

abastecimento; a implantação de sistema de telefonia, eliminando a perda de 60% das ligações; a obtenção de um novo acesso a CEASA, permitindo maiores agilidade, conforto e segurança na entrada e saída do entreposto; a utilização de painel eletrônico com informações que subsidiam decisões e agilizam o comércio.

### **Considerações finais**

O trabalho em parceria é a primeira característica que chama a atenção quando se conhece o programa. Busca-se nos parceiros a afinidade com os objetivos do projeto e, acima de tudo, a disponibilidade de continuar na gestão do mesmo. A CEASA já fazia parcerias, em menor grau, para a realização de obras. Hoje, os parceiros participam da administração, do cotidiano das atividades. Conselhos consultivos e associações são subprodutos quase “obrigatórios” das parcerias efetivadas.

Há parcerias com outros órgãos do próprio governo municipal: o Projeto Sopão aconteceu de forma intersetorializada; o Programa Pão e Leite é parceria com a ENDEC, outro organismo municipal. Está sendo iniciado também um projeto com a Secretaria Municipal de Educação cujo objetivo é a educação alimentar e a eliminação de desperdícios.

As parcerias da CEASA/Campinas levam em conta que o papel do poder público deve ser o de articulador e que existe uma sociedade interessada em que a qualidade de vida melhore. São exemplos de que o setor público deve ter disposição e competência para identificar possibilidades de negócios e buscar parceiros e de que a sociedade civil tem como anseio o desenvolvimento do município. As parcerias e a escolha de parceiros são “pensadas” como elementos para a garantia e a continuidade do programa, procurando-se formas de organização e funcionamento específicos para isso.

No caso do ISA, por exemplo, o principal parceiro – a Federação das Entidades Assistenciais de Campinas (FEAC) – tem expressão nacional de 50 anos de experiência, sendo, portanto, quem mais “entende” de organização e administração de entidades desse tipo. “Eles eram o parceiro ideal, apesar de não serem da área de abastecimento”, como afirma Rubens Mandetta. A tecnologia de engenharia alimentar necessária foi buscada no Instituto de Tecnologia de Alimentos (ITAL). As máquinas e equipamentos foram financiados pelo Instituto Abrasso/Credicard, com apoio financeiro final da fundação Educar D’Paschoal. Hoje o ISA tem personalidade jurídica própria e está



apenas sediado na CEASA. O Sindicato e a Associação dos Permissionários da CEASA é que fornecem os produtos para o Centro de Processamento de Alimentos.

Diferente é o caso do Mercado de Flores, para o qual a CEASA praticamente “criou” o parceiro: da formação do grupo – identificação e isenção dos fornecedores – à interlocução e, finalmente, à constituição de uma associação que pudesse representar efetivamente esses produtores em uma parceria. No Horto Shopping Ouro Verde, o parceiro deveria ter outra peculiaridade: o “sacolão” precisava de alguém que investisse R\$250 mil numa região pobre e que atuasse ali com preços mais baixos.

Outro aspecto a ser considerado no programa é a sua dupla atuação, ou seja, otimiza as funções da CEASA como central de abastecimento e implementa projetos projetos/atividades que se caracterizam como órgão coordenador da política municipal de abastecimento, mantendo uma independência do cotidiano da prefeitura. Assim, o próprio comércio varejista é tratado numa perspectiva empresarial, mesmo sendo considerada ação de interesse/obrigação do poder público.

A Gestão CEASA 1993-96 pretendeu “criar” uma empresa estruturada e capitalizada, que é municipal e que tem condições de administrar e gerenciar um programa de abastecimento, sem utilizar recursos da prefeitura e gerando receitas para o município. As dificuldades são apontadas pelos próprios gestores do programa como o “espírito de tratar” gerado pelo senso de oportunidade e dinamismo que leva, entre outros problemas, à condução de alguns procedimentos calcados mais em ensaio e erro, sobretudo com relação aos aspectos jurídico-legais. É fato, também, que a quantidade de frentes de trabalho implica, muitas vezes, pouco tempo para a consolidação das propostas: quando um equipamento começa a funcionar, a atenção já tem de estar voltada para o outro.

A experiência de Campinas vem demonstrar ou corroborar a necessidade de fortalecimento da esfera municipal como pré-requisito para a descentralização da ação governamental, inclusive a relacionada a uma política do abastecimento. O município é um espaço privilegiado para a participação e controle mais diretos da administração pública e o programa de Campinas e, sobretudo se tiver continuidade/evolução, uma referência importante na área do abastecimento alimentar pelo enfoque social e não apenas na sua conotação econômica.

SÃO PAULO

## **Meninas de Santos: Política de Assistência Social como Inclusão Social**

Iraci Ozéas dos Reis<sup>1</sup>

### **Introdução**

Para melhor compreensão da qualidade técnica do Projeto Meninas de Santos, faz-se necessário recorrer à política de assistência social reconhecida pela Constituição de 1988 e transformada em lei pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993, como política pública de seguridade social.

Historicamente, a assistência social sempre foi praticada no Brasil como aquele conjunto de ações tópicas, circunstanciais e sem garantia legal, que deixaram de ser assumidas pelas políticas sócio-econômicas setoriais.

“Trata-se de ação assistemática direcionada para a pobreza individual de pessoas submetidas à situação de pobreza absoluta e cujo mínimo vital encontra-se ameaçado, ou já atingiu níveis profundos de deterioração, em frontal colisão com o conteúdo social do direito do cidadão que clama por assistência condigna.”<sup>2</sup>

A assistência social por esta ótica é sinônimo de emergência, amadorismo, de ausência de planejamento. É sempre vista pelos profissionais mais comprometidos com a questão social como uma ação que “envergonha”, dada sua funcionalidade para o sistema e sua incapacidade de redistribuir riquezas, apropriada pelos partidos de direita e pelos governos que a transformaram em clientelismo.

Para muitos, o destinatário típico de assistência social é o miserável; porém, considero que seu alvo seja a privação, que pode ser relativamente mais ou menos

---

<sup>1</sup> Doutoranda em serviço social pela PUC/SP.

<sup>2</sup> Pereira, 1996:50

acentuada de acordo com o padrão de desenvolvimento de cada sociedade e da forma como está distribuída a riqueza desta. Portanto, seu alvo de atenção não se limita à pobreza absoluta, mas também à pobreza relativa, que tem como parâmetro a desigualdade e não a miséria, o que justifica a existência social em países como o Brasil. Neste sentido, a assistência social como:

“política pública que se ocupa do provimento de atenções para enfrentar as fragilidades de determinados segmentos sociais, superar exclusões sociais, defender e vigiar os direitos mínimos de cidadania e dignidade. É política de atenção e de defesa de direitos: direito a sobrevivência em padrões éticos de dignidade construídos historicamente em dada sociedade”<sup>3</sup>

Ao se ocupar do provimento de atenções, a assistência social deve ocupar-se também dos riscos sociais, entendendo o risco não como uma questão de preocupação pessoal e individual, como querem as culturas liberais e neoliberais, mas como um compromisso coletivo da sociedade com os riscos sociais da população. Pois a noção de risco não implica iminência de um perigo, mas a necessidade de medidas preventivas para que se reduza significativamente esse risco.

Neste sentido, o governo da cidade de Santos destaca a questão social como prioridade política e consegue imprimir uma nova forma de governar, criando uma rede e de serviços a partir de ações integradas entre as várias secretarias, com um sistema de informações melhorando sensivelmente as condições de vida da população.

Na área da assistência social, este sistema de informação permitiu uma análise dos problemas, direcionando ações focalizadas como no Projeto Meninas de Santos, assegurando que tanto governo quanto instituições não-governamentais se organizassem em função de resultados concretos.

Neste projeto, o combate ao risco social é assumido como compromisso curativo e preventivo de governo, entendendo que as meninas são cidadãs de direito. Conseqüentemente, a política de assistência social que sempre se caracterizou como aquela voltada ao atendimento da pobreza absoluta, excludente, mostra sua eficiência

---

<sup>3</sup> Sposati, 1995:27.

contribuindo para a inclusão social, quando assumida com seriedade, competência técnica e vontade política, sem um caráter seletivo.

## **O Projeto**

O Projeto Meninas de Santos tem como objetivo atender adolescentes do sexo feminino, vítima de exploração sexual ou que estão em risco de prostituição. Em abril de 1993 surgiram as primeiras discussões acerca da sua concepção teórica, planejamento e funcionamento, e em novembro de 1993 iniciaram-se as atividades com o público-alvo. O projeto é uma alternativa que se coloca como forma de combate à prostituição, à rua e ao trabalho precoce, através da recuperação dos laços familiares, do retorno à escola e da formação profissional.

O projeto é de iniciativa do município, coordenado pela Secretaria de Ação Comunitária, e em parceria com as Secretarias de Educação, Saúde e Cultura.

O governo municipal tem como prioridade política o investimento de recursos e serviços em políticas sociais, e, no atendimento à criança, assume o compromisso de cumprir o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Sendo Santos o município pioneiro na implantação do ECA, e por ter redes de serviços em educação e saúde, passou a contar com o apoio do UNICEF para a implantação do Projeto Meninas de Santos.

O Centro de Referência Casa do Trem, o local de atendimento do projeto, está instalado na região central da cidade, onde funciona o porto, local que concentra a maior zona de prostituição e drogas do município. Atualmente tem 280 meninas matriculadas, e destas 180 frequentam regularmente a Casa do Trem.

Os parâmetros para avaliação da eficiência do projeto são o retorno das meninas às famílias de origem ou nuclear, a frequência e o aproveitamento escolar, e a iniciação ao trabalho.

O projeto é estruturado tendo por concepção o desenvolvimento da criança, que deve ser equilibrado e integral, não existindo universos separados. Conseqüentemente, os serviços a elas direcionados devem prestar atendimento de forma integrada. Os órgãos municipais de educação, saúde e cultura desenvolvem atividades em conjunto com a Secretaria de Ação Comunitária, criando um ambiente facilitador para o bom desempenho dos trabalhos.

A composição da equipe e as respectivas cargas horárias são: um coordenador de nível superior; 40 horas semanais; quatro educadores de nível médio, 40 horas semanais; dois cabeleireiros, 20 horas semanais; uma manicure, 20 horas semanais; um professor de teatro, quatro horas semanais; dois estagiários da Secretaria de Esportes, quatro horas semanais. O projeto funciona de segunda a sexta-feira, das 14h às 22h.

### **Dinâmica do trabalho**

O trabalho de campo é desenvolvido pelas educadoras e consiste nos primeiros contatos com as meninas na zona de prostituição, nas boates, nos motéis e nas ruas, 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. Este contato inicial é realizado de forma muito cuidadosa, pois qualquer abordagem mais incisiva no sentido de afastá-las deste universo seria infrutífera. Dadas as condições em que se encontram nesse momento, as meninas não assumem explicitamente sua condição de vida e trabalho, e as educadoras são vistas como intrusas no seu universo social.

No período diurno, as educadoras retornam ao local, encontram as meninas fora do horário de trabalho, geralmente livres dos efeitos de drogas. Neste momento há possibilidade de maior aproximação. Atualmente, como o trabalho já se tornou conhecido, sendo as educadoras bem-aceitas, as próprias meninas que participam do projeto, ou mesmo famílias que conhecem o trabalho trazem novas participantes.

O atendimento individual é feito no momento em que a menina procura a Casa do Trem. Uma educadora presta o atendimento, fazendo a acolhida e preenchendo uma ficha com dados pessoais, familiares e sociais.

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 freqüentar o projeto, com o objetivo de conhecer sua história, trabalhar o fortalecimento d núcleos familiares ou evitar o rompimento dos mesmos.

## **Oficinas de atividades**

A maioria das meninas inicia sua participação na Casa do Trem através da oficina de beleza. Sendo uma oficina voltada para a questão da estética e da beleza, ajuda na recuperação da auto-estima, sendo este o aspecto mais importante a ser trabalhado. Segundo a avaliação das educadoras, é somente com a valorização da “auto-estima”, aspecto fundamental para o desenvolvimento humano, que podem ser trabalhadas questões mais diretamente relacionadas à cidadania, aos direitos sociais etc. As que têm aptidão podem se profissionalizar. É aberta para o atendimento ao público, permitindo o contato com outras adolescentes e com a comunidade.

Na oficina de sexualidade, são discutidas, em grupos, questões referentes ao corpo, contracepção, maternidade, doenças sexualmente transmissíveis, família, direitos, drogas e outras no gênero.

De acordo com o interesse e a motivação das meninas, e dentro das possibilidades do projeto, na oficina de artes plásticas aprende-se a pintar tecidos, papéis reciclados e cartões. Trabalha-se também com massas plásticas e outros materiais que propiciam a livre expressão.

A oficina de teatro tem o objetivo de integrar a dimensões corporal, afetiva e intelectual, contribuindo para o resgate da auto-estima. Aqui se trabalha a importância do outro, da solidariedade, desenvoltura e desinibição. A oficina proporciona uma atividade intelectual através do contato com vários autores, além de possibilitar o resgate das histórias das meninas. No momento, elas estão escrevendo uma peça baseada em suas vivências.

Por iniciativa das próprias meninas, foi criado o time de futebol Meninas de Santos Futebol Clube. Através do jogo, elas descobrem a necessidade de organizar-se, além da importância de certos cuidados corporais. Os jogos com times de outras localidades permitem trabalhar a dialética êxito/fracasso, intensificando as noções de alteridade e ética coletiva.

Iniciação ao trabalho é um setor da Escola Experimental Geração 2001, destinada a crianças e adolescentes em situação de risco social. Nesta escola, que conta com o apoio de empresários, funcionam oficinas de capoeira, serigrafia, pintura, escultura, balé e esportes. O setor de iniciação ao trabalho está sob a responsabilidade do mesmo órgão coordenador do Meninas de Santos, contando com cursos

profissionalizantes, como os de informática, para os quais as meninas do projeto são encaminhadas.

### **Trabalho integrado com órgãos de educação, saúde e cultura**

Através do trabalho junto à Secretaria de Educação, as meninas retomam os estudos, havendo um intercâmbio entre a coordenação da escola e a equipe de educadores da Casa do Trem. Há um sistema de comunicação e controle que permite uma avaliação sistemática sobre a frequência e o aproveitamento escolar. Os educadores trabalham junto aos professores, no sentido de entenderem a problemática dessas meninas, contribuindo para que não sejam discriminadas, mas aceitas e vistas como sujeitos de direito.

Sempre que necessário, as meninas são encaminhadas para atendimento médico e odontológico. Os profissionais de saúde também fazem palestras sempre que a equipe de educadores solicita, e em muitos momentos estas são feitas com a participação das famílias e da comunidade.

A oficina de teatro é desenvolvida por um profissional da Secretaria de Cultura do município, que presta serviços na Casa do Trem.

### **Resultados alcançados**

Em maio de 1995, 65 meninas freqüentavam regularmente o projeto. Destas, 40% estavam matriculadas na escola, mas com apenas 16% de aproveitamento segundo os parâmetros definidos pela rede de educação pública municipal. Em maio de 1996, das 130 meninas que freqüentavam regularmente o projeto, 78% já estavam na escola, com 84% de aproveitamento.

Em relação ao trabalho, 35 meninas concluíram cursos profissionalizantes, e destas 15 já estão trabalhando no mercado formal, com situação trabalhista regularizada.

Neste sentido, o projeto atende ao objetivo proposto, pois o retorno à escola é bastante satisfatório. O mesmo pode ser dito em relação à inserção no mercado de trabalho, principalmente considerando-se a condição do país e o elevado índice de desemprego.

Mas o dado mais significativo que demonstra a eficiência do projeto é que algum tempo depois que as meninas passam a freqüentar regularmente a Casa do Trem elas

deixam de se prostituir, abandonando também, em geral, o uso de drogas. Começam a entender seus direitos, recuperam a auto-estima e, segundo depoimento dos educadores, passam a procurar com frequência o Conselho Tutelar, quando sentem seus direitos ameaçados.

Estas informações se confirmam nos significativos depoimentos colhidos em entrevistas feitas com cinco meninas na oportunidade da visita de campo. Eis algumas declarações:

“Não nos criticam, não nos discriminam”;

“É uma porta que se abre, aqui descobrimos nossos direitos”;

“Se não fosse aqui, não saberia como dirigir minha vida, pois aqui deixei as drogas, hoje trabalho, me acho bonita”;

“Aqui somos ouvidas, não ouvimos conselhos”;

“Minhas amigas que começaram a participar do projeto mudaram de vida”.

### **Participação da sociedade civil**

O que se observa pela fala dos educadores é que o projeto vem ganhando força, ampliando o volume de atendimento, e há uma sensível melhoria no grau de aceitação da sociedade civil em relação ao trabalho, em comparação ao que ocorria no início, quando se enfrentou forte resistência à iniciativa, reforçada principalmente pelos meios da comunicação locais.

É importante destacar que o marco fundamental para o início da sensibilização da opinião pública sobre o trabalho ocorreu quando foi lançada a campanha “Seja um Anjo da Guarda”, em 12 de outubro de 1994, em parceria com o Ministério Público, o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, a Fundação ABRINQ e a Rádio e TV Tribuna. Esta campanha é desenvolvida pela prefeitura e busca, junto aos empresários a inserção de adolescentes no mercado de trabalho.

Os meios de comunicação passaram, então, a convocar a população para mobilizar-se em defesa da criança. Essa campanha começou a modificar positivamente a opinião pública e conseguiu as primeiras adesões de empresários, que vêm crescendo desde então.

O projeto é de iniciativa do município, e conta com a participação de várias secretarias, como já apontado. Conta também com parceria UNICEF, em contribuição



anual. Algumas empresas contribuem oferecendo vagas de trabalho para as meninas. Atualmente, os meios de comunicação oferecem o serviço de divulgação do trabalho.

O projeto desenvolve ações junto aos vários conselhos em funcionamento no município, como o dos Direitos da Cidadania e o Conselho Tutelar da Criança e do Adolescente, tendo organizado um curso sobre violência doméstica para os conselheiros do ECA.

Há, portanto, uma série de iniciativas no sentido de sensibilizar a sociedade civil sobre a questão da criança e do adolescente, procurando-se criar a consciência sobre a responsabilidade coletiva em relação a esta problemática.

## **Conclusão**

O projeto é inovador pelo próprio público ao qual se destina, principalmente no que se refere à faixa etária. Outro aspecto de inovação é a forma como a equipe trabalha as questões da sexualidade e do uso de drogas, tendo como eixo norteador a recuperação e a valorização da auto-estima, encarando com naturalidade as dificuldades vividas no cotidiano das meninas, superando a tradicional postura moralista e preconceituosa em relação a esses problemas.

Esta atitude decorre do entendimento que a equipe tem da gravidade das questões sociais no Brasil e da ausência dos poderes constituídos na proposição de políticas competentes para sua resolução.

A partir do entendimento de que as meninas são vítimas desse quadro social, todas as atividades desenvolvidas com elas são no sentido de fazê-las se sentirem sujeito no processo de mudança e não “assistidas”, no sentido tradicional do termo, que quase sempre expressa ações paternalistas.

O projeto ainda tem pouco tempo de funcionamento, e algumas questões precisam ser mais bem trabalhadas. Por exemplo, o número de meninas vítimas de exploração sexual no município não é conhecido, sendo ainda necessário ampliar o grau de adesão das meninas ao projeto.

Do início do funcionamento do projeto até agosto de 1996, 280 meninas foram matriculadas. Destas, 180 passaram a frequentar o projeto regularmente, havendo, portanto, 39,3% de abandono. A equipe não tem uma avaliação qualificativa das causas deste abandono, mas apenas alguns indicadores percebidos na prática do trabalho.

A parte documental do trabalho carece de um sistema organizacional de melhor qualidade. Os dados e resultados obtidos existem, mas estão contidos separadamente nas várias oficinas e frentes que compõem o trabalho, havendo pouca integração entre os indicadores.

Neste tipo de trabalho é necessária uma sistemática supervisão técnica, administrativa e de apoio psicológico. E este serviço é prestado por um profissional contratado da Universidade Cidade de Santos, porém com um número limitado de horas, frente aos desafios do trabalho.

O local de funcionamento do projeto é precário, as salas de atividades são separadas de forma improvisada por estarem instaladas em um prédio tombado pelo Patrimônio Histórico e que não pode sofrer as modificações e adaptações necessárias.

Enfrentar essa problemática com seriedade e competência requer acreditar na capacidade de mudança do homem e das regras do jogo, e mais que isso: exige uma equipe com perfil apropriado para o trabalho. Este é, sem dúvida, o caso dos profissionais envolvidos no projeto, que se identificam com o que fazem, são desafiadores, e isto é claramente perceptível na observação de suas ações cotidianas.

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

### **Referências bibliográficas**

Pereira, Potyara A. P. *A assistência social na perspectiva dos direitos: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil*. Brasília, Thesaurus, 1996.

Sposati, Aldaisa. *Assistência social: desafios para uma política pública de seguridade social*. In: Conferência Nacional de Assistência Social. *Caderno de Textos*. Brasília, MPAS, 1995.

PARANÁ

**Câmbio Verde – Curitiba: Um Programa Social de Coleta de Lixo**

Vanderlei Souza Carvalho\*

**Introdução**

Desde 1989 a prefeitura de Curitiba passou a investir na compra do lixo que se acumulava pela cidade, buscando uma forma eficiente de coletá-lo e a participação da população carente na limpeza urbana. Em 1991, tendo em vista uma grande safra de repolho e de outros produtos hortifrutigranjeiros, que, devido a uma fraca demanda, poderiam vir a ser desperdiçados, a prefeitura passou a considerar a possibilidade de adquirir esses produtos, viabilizando o escoamento da produção, e implantar uma forma mais eficiente de coleta seletiva do lixo urbano a partir da troca de alimentos por lixo reciclável, minimizando, assim carências sociais. A Secretaria Municipal de Meio Ambiente passou, então, a realizar as negociações necessárias para a compra desses produtos e a conseqüente troca por lixo reciclável.

A implantação de um programa nesses moldes não exigia construções específicas; no entanto requeria uma preparação da população para adesão ao programa e negociações entre diferentes órgãos de governos para a viabilidade da compra e troca dos produtos com a população. Portanto, a responsabilidade pelo programa ficou a cargo da Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMMA), embora para a operacionalização fosse necessário contar com o apoio da Secretaria Municipal de Abastecimento (SMAB), na compra e seleção dos alimentos, e do Departamento de Limpeza Pública, no fornecimento de caminhões e coletores de lixo, na separação e na venda dos resíduos. O Instituto Pró-Cidadania ficou responsável pela aplicação, em obras sociais, dos recursos provenientes da venda do material reciclado; a Federação

---

\* Graduando em ciências sociais pela PUC-SP, professor no 1º e 2º graus da rede oficial de ensino do estado de São Paulo e pesquisador do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC).

Paranaense das Associações de Produtores Rurais (FEPAR) passou a viabilizar o fornecimento dos produtos; e as associações de moradores passaram a ceder espaço para os “pontos de troca” e para as reuniões de educação ambiental com a população.

### **O Programa Câmbio Verde**

O tratamento das questões ambientais em Curitiba é bastante segmentado. O Programa Câmbio Verde é apenas uma das formas de manter a coleta seletiva. A coleta de papéis também é feita pelos Carrinheiros Cidadãos, diretamente nas lojas. Há uma coleta seletiva nos pontos de fácil acesso da cidade, e o lixo hospitalar tem coleta e tratamento diferenciados, com a participação dos responsáveis pela sua produção. O destino final do lixo não-reciclável é o aterro sanitário. Não há um programa de compostagem de todo o lixo orgânico, apenas os resíduos de jardinagem.

O programa busca solucionar, em um primeiro momento, o problema da limpeza da cidade, coletando seletivamente o lixo, dando-lhe adequado destino final, mantendo, desta forma, a cidade limpa e prolongando a vida útil do aterro sanitário. Ao mesmo tempo em que viabiliza o escoamento da produção agrícola de hortifrutigranjeiros de pequenos e médios produtores, o programa estimula o interesse da população em contribuir para a manutenção da limpeza da cidade, promovendo a educação ambiental. E ainda, ao trocar de alimentos por lixo reciclável, minimiza carências sociais da população da periferia da cidade.

O programa trabalha com um orçamento de R\$768 mil em 1996, correspondente a 0,116% do orçamento do município, despendido na sua totalidade pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMMA), recursos que não retornam para replicação do programa. O Programa conta com grande aceitação da população, mas enfrenta limitações financeiras, por isso mesmo não há desejo de expansão. Nas palavras do próprio secretário de Meio Ambiente, Sergio Galante Tocchio, “o programa não pode tornar-se uma ação paternalista”. Algumas solicitações não têm sido atendidas. Nesses casos, indica-se o ponto de troca mais próximo.

O programa é operacionalizado através da troca de alimentos (hortifrutigranjeiros) por lixo reciclável (metais, plásticos, vidros e papéis) com a população carente, em localidades periféricas e datas predefinidas, com periodicidade quinzenal. Além dos referidos alimentos, em datas especiais como Natal, Páscoa, Dia

das Crianças e período de volta às aulas, outros produtos compõem a troca por lixo, tais como: brinquedos, cadernos chocolates, panetões e livros didáticos *Lições curitibanas*.

O programa coleta seletiva do lixo poderia enfrentar dificuldades em obter a adesão da população, sobretudo da periferia da cidade, no sentido de separar e dispor o lixo em locais de fácil acesso para os caminhões de coleta. Mas a troca por alimentos faz com que a população, além de separar o lixo, o entregue em pontos definidos, facilitando a coleta. Por outro lado, a definição de “pontos de troca” de forma integrada com associações de moradores facilita o acesso dos educadores ambientais à população, para a realização do trabalho educativo. Ademais, a compra de produtos aos pequenos produtores evita o desperdício de alimentos e eventual inadimplência, aliado, é claro, de oferecer, para a população carente, alimentos que em outras circunstâncias, ela dificilmente viria a consumir. Portanto, a intervenção direta do poder público foi a forma encontrada para solucionar simultaneamente problemas ambientais, econômicos e sociais.

Os resultados obtidos podem ser avaliados como bons. A cidade de Curitiba está realmente limpa, e o lixo reciclável está tendo um destino adequado. A população carente das áreas onde o programa atua passou a ter acesso a alimentos de boa qualidade a um custo muito baixo: apenas o de coletar e trocar o lixo. Os produtores rurais estão efetivamente vendendo seus produtos e a área social recebe os recursos provenientes da venda do lixo reciclável para as suas obras sociais. Acrescente-se que este programa tem contribuído bastante para a educação ambiental da população carente. Pode-se inferir sem risco que a prática da coleta do lixo, por si só, pode introjetar hábitos saudáveis num segmento da população que tem tido, historicamente, pouca consciência e oportunidades para se preocupar com questões ambientais. O alimento diário dos filhos tem sido sua prioridade exclusiva.

### **Fatores de inovação**

Até o final da década de 80, a coleta de lixo em Curitiba obedecia aos padrões convencionais. Isto acabou por deixar a cidade mergulhada em um problema de acúmulo de lixo, até que, devido à proliferação de roedores e doenças nas áreas periféricas da cidade e nos lixões, o poder público municipal resolveu investir na compra do lixo nas áreas periféricas. Foi então que em 1989, a prefeitura criou o Programa Lixo que não é Lixo. A compra do lixo era feita através de vales-transporte,

mas notou-se que estes vales nem sempre eram utilizados para atender às necessidades básicas da população: às vezes eram trocados por bebidas.

Em 1991, a prefeitura criou então o Programa Câmbio Verde, que viabiliza a coleta eficiente do lixo nas áreas periféricas da cidade, bem como o escoamento da produção de hortifrutigranjeiros de pequenos e médios produtores rurais do Cinturão Verde de Curitiba. Esta é a inovação fundamental do programa, um aspecto de desenvolvimento sustentável.

Há certa dificuldade em avaliar impactos gerais ou específicos do Programa Câmbio Verde, uma vez que ele resume apenas em uma das experiências na área de limpeza urbana de Curitiba. Podem-se considerar alguns aspectos onde o programa tem atuação direta, como o escoamento da produção agrícola dos pequenos e médios produtores. Nesse aspecto específico, os resultados são satisfatórios, uma vez que o programa absorve praticamente todo o excedente não comercializado diretamente na CEASA, evitando, assim, o desperdício de produtos como se verificava anteriormente.

Considerando a limpeza urbana, os resultados são os seguintes: coletando-se em média 10 ton./dia de lixo reciclável, tendo sido coletado, até o mês de junho de 1996, um total de 1.037,37 ton. de lixo. Vale ressaltar que no projeto não se estipulou uma meta de coleta.

O programa visa à criação de empregos diretos e indiretos e à educação ambiental, itens difíceis de precisar em dados numéricos. O fato de o programa manter uma regularidade na produção e comercialização do Cinturão Verde de Curitiba pode ser visto como impacto positivo. Quanto à educação ambiental, os profissionais afirmam que o fato de o programa ter aberto uma porta de acesso à população carente para palestras e eventos, é muito positivo. Não verifiquei possibilidades de medir numericamente, nem tive como presenciar eventos.

O programa visa a atender à população com renda de até três salários mínimos. Segundo os dados censitários mais recentes, 30% da população da cidade estão nessa faixa de renda, o que corresponde a aproximadamente 400 mil pessoas, que formam a clientela potencial do programa. Segundo informações da SMMA, o programa atende atualmente a 13,42% dessa clientela potencial.

Todos os recursos despendidos no programa são oriundos do poder público: órgãos do governo local, Secretaria Municipal de Meio Ambiente. O retorno relativamente pequeno proveniente da venda do material reciclado é destinado às obras

sociais do Instituto Pró-Cidadania.<sup>1</sup> O programa não é auto-sustentável. A opinião recorrente entre as pessoas envolvidas na gestão do programa é que não se vislumbra outra forma de solucionar o problema do acúmulo do lixo urbano sem uma intervenção direta do poder público, sobretudo na destinação de recursos.

Os custos do programa são relativamente pequenos, e ele conta com uma eficiente utilização de recursos humanos e materiais já disponíveis no sistema de limpeza urbana. Não houve compra de caminhões nem tampouco contratação de pessoal: os caminhões e o pessoal de uma empresa prestadora de serviço à prefeitura são deslocados para os pontos de troca. Outro aspecto importante é a compra dos alimentos a serem trocados. Funcionários da Secretaria Municipal de Abastecimento (SMAB), alocados numa unidade da CEASA, efetuam a compra junto à FEPAR. Os alimentos são selecionados segundo critérios de qualidade e entregues ao pessoal do serviço de coleta para serem trocados com a população. Como se pode observar na entrevista do secretário Municipal do Meio Ambiente, Sérgio Galante Tocchio:

“O Programa Câmbio Verde prima pela simplicidade da ação e pela participação da população (...) Com criatividade e um pouco mais de investimentos o poder público assegura a limpeza da cidade, envolve a população e minimiza problemas sociais”.

O programa é gerenciado pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMMA), pois, segundo a concepção dos órgãos do poder público envolvidos, trata-se de um programa de limpeza pública. O planejamento e a previsão de gastos são feitos com base em um levantamento histórico dos recursos anteriormente aplicados, onde os gastos do próximo período tendem a manter-se equivalentes aos do anterior. O levantamento de preços é feito anualmente, quando se faz necessária uma renovação do contrato de fornecimento com a FEPAR. Há, freqüentemente, uma checagem para avaliar se os preços praticados pela FEPAR estão abaixo dos preços de mercado, como ajustado anteriormente.

A compra dos alimentos foi dispensada d licitação a partir de negociações e da justificativa da “impossibilidade de concorrência”, em vista da necessidade de compra

---

<sup>1</sup> É impossível precisar o montante dos recursos obtidos com a venda do material coletado pelo Programa Câmbio Verde, porque todo lixo reciclável – coletado também através de outros programas – é comercializado e os recursos são conjuntamente repassados para o Instituto Pró-Cidadania.

em caráter extraordinário e da confirmação de se tratar de preços abaixo dos de mercado. Esses aspectos foram considerados pelo Tribunal de contas do Estado (TCE), Diretoria de Contas Municipais, no uso de suas atribuições legais, como atestam os documentos.

As parcerias estabelecidas são de viabilidade e não de custeio. As parcerias com a sociedade civil passam pelas associações de moradores, na cessão de locais, e pelas empresas, para viabilizar pontos de troca nas suas dependências ou proximidades, bem como para o estímulo da população em colaborar com o programa. A FEPAR contribui no sentido de oferecer os produtos a serem comprados. Há também uma parceria com uma ONG – o Instituto Pró-Cidadania –, que apenas recebe os recursos para aplicação em obras sociais.

As parcerias com outros órgãos de governo local passam por uma integração, unindo atribuições específicas para viabilizar o programa. Uma vez que o programa envolve limpeza pública, educação ambiental, destinação de recursos extraordinários para compra e distribuição de alimentos, aquisição e seleção dos alimentos, todos os órgãos com atribuições relativas a essas funções se envolvem no programa, cumprindo seus respectivos papéis. A coordenação e gestão do programa são de responsabilidade efetiva da SMMA.

O expediente encontrado pela prefeitura, trocando com a população alimentos pelo lixo reciclável, tem assegurado saídas importantes, a saber: coleta seletiva do lixo, acesso à população para conscientização, escoamento da produção de pequenos e médios produtores, além, é claro, de estímulo a um comportamento ambiental correto.

Se considerado o pleno exercício da cidadania, a população seria levada pela sua consciência a colaborar com a limpeza da cidade, mas cidadania não é algo que se adquire de uma hora para outra; logo, parece saudável estimular a tomada de consciência a partir de cálculo racional mesmo, somando disposição e criatividade para a solução dos problemas. Essa prática, desenvolvida pelo poder público de Curitiba, altera a relação entre cidadãos, sociedade civil e poder público, exatamente na confiança mútua e na abertura de canais de comunicação com a população. O poder público ganha em confiabilidade e a população percebe a importância de sua colaboração. Há que se ressaltar o ganho social de um programa como esse, que oferece à população carente alimentos que ela provavelmente não poderia comprar em outras circunstâncias.

O Programa Câmbio Verde é, antes de tudo, uma alternativa para assegurar a limpeza da cidade; dadas as condições conjunturais, assumiu um aspecto social; e na sua



forma de operação tem assumido outra característica importante, a de possibilitar o acesso da população a um trabalho de educação ambiental. Portanto, programas com essas características são factíveis em qualquer lugar do mundo, desde que haja recursos públicos que possam ser destinados à troca, disposição dos órgãos de governo local para a aplicação desses recursos priorizando a limpeza urbana, e produtos para serem trocados – obviamente, não necessariamente hortifrutigranjeiros.

Considerando o aspecto dos recursos despendidos no programa, pode-se ponderar que esses serão tão altos quanto maior a produção de resíduos. A produção de resíduos obedece a uma lógica de densidade populacional, mas também a arrecadação de recursos passa por essa mesma lógica, dado que grandes cidades do ponto de vista populacional são, em geral, também grandes do ponto de vista da geração de receitas.

De todo modo, deve-se ressaltar que em cidades muito grandes como São Paulo, Po exemplo, um programa que termina por jogar alguns tipos de lixo que podem ter tratamento diferenciado em aterros sanitários acarretaria um esgotamento mais rápido desses aterros. Portanto, são preocupantes as limitações do Programa Câmbio Verde, quando se trata de adaptá-lo a cidades muito grandes. Preocupa a ausência de compostagem além do não-reaproveitamento de um tipo de resíduo que em São Paulo existe em quantidades gigantescas: os resíduos da construção civil.

## **Conclusão**

Apresentadas as impressões mais pontuais do programa, é importante agora fazer uma avaliação da questão ambiental urbana em geral e, em particular, refletir a alternativa encontrada pela prefeitura de Curitiba. A primeira coisa a apontar é o aspecto da vontade política e do engajamento em uma concepção ambientalmente correta de tratar questões tão cruciais com a limpeza urbana em nossos dias.

O Programa Câmbio Verde avança no modelo de gestão pública ao procurar viabilizar a coleta eficiente dos resíduos produzidos. Localidades de difícil acesso são sempre problemáticas, até mesmo na coleta convencional do lixo. Ao se propor a ir até as localidades carentes para coletar o lixo, o programa toca em um ponto crucial que é, ao mesmo tempo, manter a cidade limpa e estimular a tomada de consciência por parte dessa população, em geral desassistida, e que por isso mesmo representa um risco para si e para os demais extratos populacionais, no sonho do desenvolvimento sustentável.

Outro aspecto de importância capital no programa é a sua dimensão social. Os alimentos trocados por lixo com a população certamente fornecem uma refeição balanceada que lhe custaria mais do que pode pagar normalmente. Dessa forma, o programa leva à população carente os frutos do desenvolvimento econômico em troca de um dos seus efeitos mais funestos: os rejeitos e a sua capacidade de poluição ambiental.

Não se pode deixar de mencionar o aspecto da participação da população nas soluções: ainda que essa participação esteja condicionada de certa forma por uma compensação econômica, não resta dúvida de que ela representa uma importante mudança de hábitos, sem a qual fica difícil se imaginar uma possibilidade de futuro saudável.

Falando a respeito do programa em questão, as autoridades curitibanas enaltecem a simplicidade das alternativas encontradas, o que se confirmou na observação. Uma simplicidade que combina criatividade com recursos relativamente limitados, mas que têm apresentado resultados consideráveis. Observa-se na operação do programa a integração entre diferentes órgãos governamentais: por exemplo, a isenção de licitação pública para a compra dos alimentos - obtida a partir de negociações com a área jurídica - e condição básica para a viabilidade do programa. Os alimentos comprados para a troca geralmente são produtos que sobraram da comercialização de um determinado período na CEASA. Embora isso não interfira na sua qualidade, o trajeto que eles fariam até ficarem disponíveis para consumo final, incluindo burocracia e transporte, faria com que chegassem danificados. Para os fins do programa, eles são comprados no dia seguinte em perfeitas condições, a preços abaixo dos de mercado.

O programa, no entanto, apresenta fragilidades. A primeira reside no fato de não investir pesadamente no estímulo à redução dos resíduos. Têm-se exemplos de que a reciclagem para a comercialização traz até mesmo o desejo de juntar o máximo de lixo possível - é o caso particular das campanhas em escolas de São Paulo, onde se verificaram casos de garotos que tomavam mais refrigerantes para coletar a latinha e trocá-la por computador. Pode parecer uma comparação absurda, mas se a lógica é o cálculo racional do retorno proveniente, esta pode ser uma prática. As campanhas de reutilização e redução da geração de resíduos são ainda as práticas mais adequadas.

Outra questão importante é o fato de o programa se resumir quase totalmente à coleta do material reciclável. A eficácia seria maior se a população estivesse mais

envolvida na questão como um todo, acompanhando mais diretamente os processos de reciclagem e reutilização de tudo que for possível. Não se pode, também, abrir mão da compostagem de todo o material orgânico, que poderia vir a ser um excelente húmus, inclusive para atividades de cultivo comunitárias. Outro ponto de fragilidade do programa é o não-reaproveitamento dos resíduos da construção civil, que vão todos para os aterros sanitários, contribuindo certamente para o esgotamento mais rápido da vida útil desses locais. Belo Horizonte tem adotado soluções nesta linha.

RIO GRANDE DO SUL

## **Projeto Cidade Constituinte – Porto Alegre: O Desafio de uma Nova Prática de Planejamento**

Ricardo Toledo Silva\*

### **Inserção do Projeto Cidade Constituinte nas iniciativas democráticas da prefeitura de Porto Alegre**

O projeto Cidade Constituinte insere-se em um conjunto de iniciativas da Prefeitura Municipal de Porto Alegre voltadas a um processo efetivo de participação popular nas decisões relativas à vida da cidade. Já é bastante conhecido o Orçamento Participativo, com base no qual as prioridades de investimento público e a própria estrutura do orçamento municipal são moldadas a partir de iniciativas populares, trabalhadas no plano de cada comunidade e harmonizadas para o conjunto da cidade.

A Cidade Constituinte tem uma inspiração igualdade democrática e assenta-se – como o Orçamento Participativo –, em um processo interativo de consultas e de harmonização de diferentes necessidades locais no âmbito de toda a cidade. No entanto, o objeto em torno do qual se organiza é bastante diferente daquele do Orçamento Participativo. Trata-se de uma iniciativa que procura vencer o desafio de estruturar um processo democrático de planejamento básico – e não de programação orçamentária –, voltado, por definição, para uma perspectiva de mais longo prazo e para objetivos nem sempre tão tangíveis quanto àqueles que inspiram a peça orçamentária.

A questão do planejamento em uma perspectiva democrática tem sido objeto de grande preocupação de todos os que se envolvem na teoria e na prática das gestões regional e urbana no Brasil, desde a abertura democrática de meados dos anos 80. Reconhece-se, por um lado, o esgotamento dos instrumentos centralizadores e autoritários que marcaram as políticas regionais, urbanas e setoriais das décadas de 60 e 70. Por outro lado, a redução das políticas regionais e urbanas a simples objetos de

---

\* Professor associado da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP e coordenador do Núcleo de Pesquisas em Informações Urbanas (Infurb-USP).

gestão tem-se mostrado insuficiente para dar conta da complexidade dos problemas que devem ser enfrentados. Nesse sentido, o Cidade Constituinte afigura-se uma iniciativa importante no sentido de propor uma alternativa real ao vazio que se formou entre o planejamento autoritário e a prática imediatista da gestão como simples instrumento de facilitação de parcerias com entidades privadas. O projeto, hoje, inova o processo decisório sobre um instrumento tradicionalmente impermeável à maioria das formas de participação democrática, que é o Plano Diretor Municipal. Essa inovação só é possível, no entanto, a partir da prática de outras iniciativas anteriores de mobilização e de tomada de decisão, que tiveram lugar em programas de geração de emprego, de incubação tecnológica, e de reagrupamento setorial de temas do Orçamento Participativo, até então organizados em base fundamentalmente geográfica.

O projeto é inovador essencialmente no que se refere ao caráter horizontal que dá aos órgãos e entidades setoriais. Isso lhe confere uma característica de leveza administrativa e agilidade que dificilmente seria conseguida caso coubesse ao mesmo projeto as incumbências de aprofundamento temático e detalhamento operacional das iniciativas nele geradas. Por outro lado, a organização da administração municipal em todo seu contribui para seu sucesso a partir de uma atitude em geral receptiva às idéias geradas em debates e negociações do Cidade Constituinte. Essa receptividade, entretanto, não é uniforme em todos os órgãos e entidades setoriais, o que gera algumas assimetrias em prejuízo de ações setoriais vinculadas a entidades que tenham uma estrutura corporativa mais fechada.

A dificuldade de relacionamento entre entidades setoriais e instâncias supra-setoriais de planejamento é uma constante em toda a administração pública brasileira, nos três níveis. Durante o regime autoritário procurou-se impor o planejamento mediante uma estrutura hierarquizada de subordinação dos setores. A ineficácia dessas tentativas é notória e a tentativa de articulação horizontal – em estruturas matriciais – tem caracterizado a maior parte das iniciativas de organização supra-setorial depois da transição democrática. De novo, entretanto, o sucesso tem sido muito limitado. No caso do Cidade Constituinte, a conjunção de um processo participativo derivado de uma experiência de sucesso – do Orçamento Participativo – com as atribuições de harmonização supra-setorial da Secretaria de Planejamento tem contribuído para um melhor desempenho relativo tanto do processo democratizante quanto do planejamento.

## Objetivos e desempenho do projeto

O projeto tem como objetivos básicos:

- A democratização das relações entre Estado e Sociedade;
- A redistribuição de renda na cidade;
- A priorização de políticas públicas em favor dos marginalizados e excluídos;
- A apropriação da cidade por seus moradores e usuários.

Seu trabalho é fundamentalmente de mobilização e de “tradução” de posicionamentos de diversos agentes, procurando apontar soluções negociadas para os problemas da cidade. Essas soluções negociadas para os problemas da cidade. Essas soluções têm normalmente um horizonte temporal de médio e longo prazo, diferentemente do Orçamento Participativo, que diz respeito à imediata incorporação das pautas específicas de reivindicações no orçamento municipal.

O escopo específico do projeto não se presta a uma avaliação objetiva de eficiência, baseada em dados quantitativos – ao menos em curto prazo. No que respeita estritamente ao caráter dos eventos e dos sistemas de comunicação que constituíram objeto das iniciativas levadas a efeito até o momento, há evidências de que tiveram uma organização profissional e bem dirigida. Os relatórios dos dois Congressos da Cidade denotam um domínio adequado das técnicas de organização e desenvolvimento das discussões de grupo, tendo em vista os resultados de recomendações objetivas que emergiram de encontros que reuniram mais de 2.500 integrantes.

No que respeita à eficácia, no estágio presente de evolução do projeto, esta não é passível de avaliação em separado da eficácia do conjunto da administração municipal e de seu emblemático Programa de Orçamento Participativo. Em longo prazo, é possível visualizar alguns critérios de avaliação específica a partir de indicadores indiretos de sociabilidade que venham a atestar um cumprimento dos objetivos básicos vinculados a uma lógica de “solidariedade e urbanidade”. Entre eles, certamente figurarão os associados à diminuição da violência urbana e do vandalismo e ao aumento de ações cooperativas de caráter permanente.

O projeto tem trabalhado com um orçamento extremamente modesto e tem-se utilizado em grande parte de pessoal e apoio logístico cujos custos se diluem nas

despesas fixas da prefeitura. Nesse sentido é perfeitamente sustentável, ainda que não tenha - e nem caberia em seu escopo – receitas operacionais próprias.

### **O processo de participação no Cidade Constituinte**

O projeto procura superar dificuldades inerentes de comunicação e de manifestação de vontade da população de baixa renda no processo decisório das políticas de âmbito municipal. Propõe-se a romper com uma lógica “excludente e segregadora” para dar lugar a laços de “solidariedade e urbanidade”, conforme declaração dos próprios responsáveis. Procura superar o “duplo desafio de desprivatizar o Estado, abrindo-o para a interlocução e ação aberta dos diversos setores sociais, e, ao mesmo tempo, também introduzir responsabilidade e conteúdos públicos na ação da iniciativa privada”.

O maior problema com que normalmente se defrontam os projetos e programas de mobilização e participação é o caráter episódico da mobilização em torno de objetivos específicos que, uma vez atingidos, deixam de ter poder catalisador. O Cidade Constituinte procura superar essa tendência mediante uma agenda variada e sempre renovada de eventos e objetivos. Destaca-se entre os elementos de mobilização de longo prazo, o processo de revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano. A organização dos dois Congressos da Cidade que tiveram em fins de 1993 e de 1995 atesta uma forma competente de mobilização e de motivação da participação popular, ao incorporar nos planos de longo prazo aspirações concretas relativas à qualidade de vida na cidade. Os congressos tiveram uma estrutura equilibrada de posicionamentos teóricos e proposições concretas, em ambos os casos resultando em pautas claras, organizadas segundo grupos temáticos.

A natureza dos objetivos e das ações envolvidas no Projeto Cidade Constituinte não se presta – em curto prazo – a uma avaliação quantitativa. É muito difícil atribuir ao programa a parcela específica que lhe possa caber no processo generalizado – e reconhecido – de melhoria de qualidade de vida que tem sido logrado na cidade de Porto Alegre. No entanto, a instituição de alguns instrumentos e programas específicos por inspiração do Projeto Cidade Constituinte parece atestar sua eficácia. Por exemplo, foi a partir de debates e gestões deste projeto que se instituíram as Plenárias Temáticas do Orçamento Participativo, que inovaram o processo de participação pelo fato de reagruparem demandas por tema setorial e não apenas por corte geográfico, como

inicialmente era feito. Foi também a partir de discussões no âmbito do Cidade Constituinte que se concebeu o Plano de Desenvolvimento Econômico da Secretaria de Indústria e Comércio, que tem tido atuação marcante nas linhas de geração de emprego e de incubação tecnológica.

Por sua própria natureza de projeto de mobilização e de intermediação entre governo municipal e sociedade, o Cidade Constituinte não tem por função aprofundar ou detalhar os conteúdos dos programas gerados no âmbito das discussões que promove. Em ambos os exemplos do parágrafo precedente, os programas foram detalhados e têm sido executados por órgãos e entidades executivos formalmente investidos de competência para isso. No que respeita ao processo de revisão do Plano Diretor, que e si mesmo envolve um longo percurso de debates, negociações e ajustes, sua pertinência ao projeto tende a ser mais duradoura.

Além disso, ele é de competência do mesmo órgão que abriga o programa – a Secretaria de Planejamento –, o que promove uma aderência mais forte e duradoura que nos casos de remissão a outras secretarias ou entidades. Como o processo de revisão do plano ainda está em andamento, é prematuro falar-se em resultados. No entanto, a evolução do processo até agora já atesta o enfrentamento de problemas extremamente difíceis, que não chegaram a ser superados em outros processos de negociação, como nos casos de São Paulo ou Campinas.

As parcerias entre governo municipal e comunidades organizadas constituem o ponto mais forte e consolidado do Projeto Cidade Constituinte. Ele se beneficia da capilarização institucional do Orçamento Participativo e avança no sentido de propor uma temática mais complexa e prospectiva que aquele. Demonstra também uma boa capacidade de articulação inter-setorial, ao mobilizar a maioria das capacitações setoriais específicas da prefeitura em benefício de iniciativas geradas em seu âmbito de discussão e negociação.

No que respeita à articulação intergovernamental, entretanto, o Cidade Constituinte ainda não está suficientemente amadurecido. Esta lacuna é clara no processo de discussão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (ou Urbano e Rural, conforma ainda se discute), pela fraqueza dos vínculos de articulação com entidades estaduais no que se refere às interações do município com a região metropolitana de Porto Alegre e ao manejo de políticas de titularidade estadual ou compartilhada. Esse conflito tem um elemento político de difícil superação imediata, que se vincula ao fato de Porto Alegre ser a única cidade administrada pelo PT em toda a



região metropolitana. Não obstante, as discussões do Plano Diretor têm contemplado a necessidade de melhorar essa articulação, e a própria concepção estratégica do plano incorpora espaços e zonas de desenvolvimento de receptividade metropolitana. Este é o caso do Corredor de Desenvolvimento, ao norte, e da Cidade Xadrez, a leste, que têm suas morfologias e processos de desenvolvimento concebidos em função das articulações da malha urbana de Porto Alegre com os principais municípios da região metropolitana a norte e a leste.

As articulações com agentes privados envolvem dificuldades, que, porém, não parecem ser maiores do que as que normalmente emergem quando o poder público exerce sua competência reguladora sobre a cidade. Do que pude constatar nos entendimentos que tiveram lugar em uma reunião da Coordenação Geral de Reformulação do Plano Diretor à qual fui convidado como observador, as discussões com o setor imobiliário e com comunidades locais, ainda que duras, não bastante objetivas e democráticas. Se por um lado ainda não se chegou a um consenso ou a uma atitude francamente cooperativa entre indústria da construção e administração municipal, por outro, a disposição ao diálogo – de ambas as partes – parece ser promissora. Esse processo é diferente de outros em que, sentindo-se pressionados, os agentes do capital imobiliário passam a solapar os planos mediante formação de lobbies na Câmara Municipal, posicionamentos públicos abertamente divergentes e, mais importante, omissão no debate direto.

### **O processo de participação na elaboração do II Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Porto Alegre**

A estrutura horizontal e supra-setorial do projeto permite que se tenha maior clareza sobre o conjunto de aspirações e necessidades da população, com uma ponderação mais equilibrada que as resultantes de processos setoriais de interação, ainda que abertos e democráticos. Na interação setorial, os agentes envolvidos – tanto da parte do governo, quanto da sociedade civil e dos agentes privados –, sabem que o limite da discussão está no escopo setorial específico, e com isso todos tendem a carregar suas necessidades e suas capacidades de oferta no âmbito daquele setor específico. No caso do Cidade Constituinte, esse viés é em grande parte neutralizado pelo caráter multissetorial da discussão ou, quando separado em temas setoriais para aprofundamento, pela posterior ponderação conjunta com as demais áreas temáticas.

Isso é o que se depreende dos documentos dos I e II Congressos da Cidade e pela própria evolução da reformulação do Plano Diretor.

Chama atenção, nesta última, a preocupação expressa de integrar as formas de uso e ocupação não-urbanos do espaço municipal no âmbito do plano, o que seria muito difícil caso este tivesse sido conduzido a partir de uma lógica setorial. Essa preocupação é particularmente importante para o caso de Porto Alegre, que tem parte significativa de seu território - a sul – ainda vinculada a usos predominantemente não-urbanos. O plano, dessa maneira, leva em conta o interesse de segmentos não-majoritários da população em harmonia com aqueles determinados pela maioria.

Ainda no âmbito da reformulação do plano, destaca-se a característica de policentrismo que tem marcado a nova concepção estratégica, no sentido de garantir níveis adequados de autonomia a diferentes zonas da cidade, ao mesmo tempo contribuindo para o descongestionamento do Centro e para a dinamização econômica da cidade como um todo. Este é um exemplo interessante de como a interação entre população e técnicos da prefeitura pode levar a soluções interativas e de razoável complexidade conceitual.

## **Conclusões**

As linhas gerais programáticas e operacionais do projeto são adaptáveis a outros municípios e mesmo a outros âmbitos da administração pública. O conceito de controle social desvinculado de cada setor pode ser extrapolado para os difíceis desafios que hoje se afiguram na regulação e controle da oferta de infra-estrutura pública em todos os níveis, evitando-se as distorções associadas aos instrumentos de controle univocamente vinculados a cada setor. Não obstante, as dificuldades do próprio projeto em articular-se com as estruturas setoriais de corte corporativo mais fechado, assim como suas limitações no que respeita à articulação intergovernamental, atestam que esse percurso também envolve grandes dificuldades a superar.

O Projeto Cidade Constituinte pode ser definido como um desdobramento específico do Programa Orçamento Participativo, que marcou a gestão municipal de Porto Alegre no mandato anterior a 1993. Ele de certa forma complementa o escopo do Orçamento Participativo ao trazer para um plano propositivo, voltado às perspectivas futuras da cidade, as necessidades e aspirações da população. Enquanto o Orçamento Participativo trata da formulação imediata do orçamento para atender às necessidades e

aspirações da maioria, o Cidade Constituinte volta-se para as estratégias de prazo mais longo que venham a tornar a cidade mais adequada para as funções que são definidas como prioritárias pela maioria de seus habitantes. Nessa medida, é natural que os instrumentos deste programa sejam distintos daqueles normalmente utilizados pelo Orçamento Participativo. A par das já citadas limitações relativas ao alcance prático dos processos de controle social sobre as estruturas setoriais e sobre os objetos de competência estadual ou compartilhada entre mais de um município, existe uma questão de fundo que ainda está em aberto no processo de formação e consolidação do Projeto Cidade Constituinte. Trata-se da relação estrutural entre os instrumentos da democracia formal e os da democracia direta.

Tanto o Orçamento Participativo quanto o Cidade Constituinte têm-se mostrado, no contexto das administrações petistas de Porto Alegre, elementos poderosos de afirmação e consolidação de um processo legítimo e efetivo de participação popular. No entanto, estes não constituem estruturas permanentes, institucionalmente legitimadas, que garantam a permanência do processo de participação sob o governo de outros partidos. Paradoxalmente, a própria bancada do PT é contrária à institucionalização, por entender que a regulamentação poderia cercear o caráter público e a legitimidade do processo ao estabelecer procedimentos burocratizados de participação. É consenso entre os gestores do projeto que a cultura de participação tende a criar raízes suficientemente profundas para garantir sua continuidade mesmo em um contexto politicamente adverso.

A matéria, entretanto, causa preocupação entre os próprios gestores do programa e integrantes do governo petista. Recentemente, a administração municipal convidou um deputado suíço para discutir – em debate aberto – os limites e potencialidades da democracia direta, procurando ampliar o debate (*Zero Hora*, 20-7-1996). Os integrantes da prefeitura que entrevistei parecem ter consciência de que os limites entre a democracia direta e a desqualificação do Estado são tênues e de que a aplicação dos instrumentos daquela apenas se justificam em combinação com e em complementação ao exercício da democracia formal, através dos mecanismos existentes de ação estatal, e não em substituição a estes. Reconhecem, de maneira geral, que o processo está em evolução e que só a prática poderá dar uma resposta satisfatória a essa necessidade de equilíbrio.

Em que pese, às dificuldades apontadas, o Cidade Constituinte é uma das poucas contribuições concretas que hoje se afiguram no cenário do desenvolvimento regional e

urbano brasileiro no sentido de valorizar o planejamento em uma estrutura democrática. O conceito de planejamento é reinterpretado e o projeto consegue oferecer uma alternativa real de harmonização entre a prática democrática e as necessidades objetivas de planejamento da ação estatal. A prática do Cidade Constituinte aplicada ao processo de elaboração e implantação II Plano de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Porto Alegre é uma contribuição relevante, no sentido de abrir novos paradigmas para o conceito de planejamento e de descartar a falsa polarização que tem contraposto o estereótipos do planejamento autoritário a uma fantasia de democracia sem Estado.

RIO GRANDE DO SUL

## **A experiência pública inovadora do Fundo de Desenvolvimento Agropecuário de Tupandi**

Luis Roque Klering\*

### **Introdução**

A implementação do FUNDAT no pequeno município de Tupandi, no vale do Caí, a 90 km da capital do Rio Grande do Sul, constitui uma das experiências públicas mais surpreendentes e marcantes dos últimos tempos, pelo menos no contexto da região. O resultado atesta que, com uma gestão pública efetiva, é possível romper situações de marasmo local e de dificuldades regionais e nacionais, para alcançar níveis superiores de produção e de qualidade de vida.

Por mais de um século, a comunidade de Tupandi (que significa em tupi-guarani “luz do céu”, ou “luz do alto”) permaneceu estagnada, sem qualquer melhora significativa em termos sociais e materiais. Em 1993, no início da gestão do prefeito José Hilário Junges, foi instituído o Fundo de Desenvolvimento Agropecuário de Tupandi (FUNDAT), que produziu extraordinário efeito sócio-econômico, modificando profundamente o modo de produção e de vida dessa comunidade, num fenômeno cativante e dificilmente igualável em qualquer lugar do país. Independentemente da opção política dos seus gestores, é necessário reconhecer os méritos desse feito, bem como tentar decifrar seus mecanismos de operacionalização, para levar seus resultados positivos a outros recantos e municípios do Rio Grande do Sul e do Brasil.

A análise que segue centra-se fundamentalmente na compreensão do fenômeno de mudança tecnológica e social que ocorreu em Tupandi em conseqüência do FUNDAT e que permitiu a eclosão desse marcante fenômeno de reconversão e melhoria de produtividade das tradicionais propriedades de subsistência do município.

---

\* Professor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e coordenador da área de administração pública do Programa de Pós-Graduação em Administração.

### **Caracterização do município-sede do FUNDAT**

Tupandi constitui um pequeno município, que se emancipou em 1988. Possui uma população de aproximadamente 2.500 habitantes, numa área de 61 km<sup>2</sup>. Sua economia centra-se na agricultura, sendo uma região caracterizada por minifúndios.

A tradição alemã está marcada na comunidade de Tupandi por fortes traços culturais, como o gosto pela realização de grandes festas familiares (tais como o *Kerb*), a valorização da disciplina e da obediência (ao governo ou “império” constituído), a manutenção de costumes morais e religiosos, a valorização do ensino fundamental obrigatório e o uso cotidiano de um forte dialeto franco-alemão. Em muitas famílias, o idioma português se aprende e se fala apenas mais tarde, quando os filhos passam a freqüentar a escola. Como resultado da importância dada à educação fundamental, tem-se quase taxa nula de analfabetismo no município. No censo realizado pelo IBGE em 1991, Tupandi obteve a maior taxa de alfabetização dos chefes de domicílio entre os 4.491 municípios então existentes no Brasil.

### **Caracterização do problema que o projeto visa a solucionar**

Na sua lida rural, o pequeno produtor tende a repetir o processo de produção convencional aprendido por seus antepassados. Tal processo é pouco racional e produtivo, sendo por isso pouco econômico e lucrativo. No contexto econômico atual, é necessário produzir em escala maior, com melhor infra-estrutura, tecnologia e qualidade, com possibilidade de intercâmbio de informações, com integração das atividades do próprio condomínio, e do condomínio com empresas integradoras maiores, e com garantia de assistência técnica, de acesso a matérias-primas e de colocação da produção.

Do lado do pequeno agricultor, a questão ou problema central é: *o que é e como produzir?*

Do lado de um município pequeno, como o de Tupandi, o problema central é, por sua vez, a questão: *que estratégia de produção induzir à comunidade para tornar as propriedades economicamente viáveis, aumentar a capacidade de investimento do município e melhorar a qualidade de vida dos munícipes?*

No período que antecedeu à implantação do programa, aos jovens do município só restará a alternativa de irem buscar trabalho em municípios vizinhos maiores, mais bem estruturados economicamente (com empresas maiores). Vários ônibus vinham de manhã buscar a mão-de-obra local, para trabalhar em indústrias da região e voltar de noite. Esta situação era muito desfavorável para o município de Tupandi, porque não fazia jus ao retorno de impostos sobre a riqueza gerada fora de seu território. Outrossim, muitos jovens abandonavam a terra e a casa, para irem trabalhar e residir em centros maiores, como Novo Hamburgo e Porto Alegre. Com poucos recursos, acabavam indo morar em periferias, em situação de muita carência material e afetiva.

### **Forma de enfrentamento do problema**

Em fins de 1992, antes de assumir a prefeitura, o prefeito eleito, junto com seu futuro secretário de Agricultura, partiu *para ver o que era feito de novo e positivo em termos de agricultura*, em municípios do Rio Grande do Sul (região de Humaitá e Santa Rosa), Santa Catarina (região de Criciúma e Chapecó) e oeste do Paraná. Voltaram da viagem convencidos de que o quadro econômico da pequena propriedade podia ser modificado para melhor, especialmente através do fomento da avicultura, da suinocultura, da fruticultura e da produção de leite tipo B. Fizeram, então, muitas reuniões de casa em casa, para propor e discutir novos modelos (ou maquetes) de galpões de produção.

Constatou-se, então, uma segunda dificuldade: o pequeno produtor rural não dispunha de recursos para viabilizar a produção, de acordo com as novas exigências (o custeio era impraticável na rede bancária). De outro lado, a prefeitura dispunha de poucos recursos para investimento, tendo em vista que seu orçamento na época era de aproximados R\$60 mil por mês.

No início da nova gestão municipal (1993-96), a questão do modelo de financiamento do nosso sistema de produção foi levada para a Câmara Municipal, onde foi amplamente discutida. Dessa forma, o assunto chegou às diversas comunidades ou distritos do município, representados pelos vereadores. A discussão também foi levada a líderes comunitários, como professores, empresários da indústria e do comércio, e técnicos agrícolas.

Após três meses de discussões, o município criou, em 31 de março de 1993, a Lei nº 154/93, do FUNDAT.

No dia do lançamento público do programa, um domingo de manhã do mês de maio de 1993, pouco entusiasmo foi gerado. Somente sete proprietários manifestaram interesse na adesão ao programa. A prefeitura, por sua parte, deslocou toda a atenção ao programa, cumprindo rapidamente seus compromissos. Fazia a terraplanagem e aguardava o levantamento da estrutura, para depois prontamente fornecer as telhas de cobertura e as cortinas (no caso de aviários). A construção era feita pelos próprios colonos, na forma de mutirão. Tendo em vista os primeiros resultados gerados, a fila de interessados na adesão ao programa cresceu rapidamente, sendo que por quase dois anos todo o esforço da prefeitura ficou comprometido com o programa. Ao final, de um universo de mais ou menos 500 famílias do município, 95 construíram algum aviário, 91 fizeram galpões para criação de suínos e apenas três se interessaram pela produção de leite tipo B.

## **Sumário do programa**

### *O que é*

O Fundo de Desenvolvimento Agropecuário do Município de Tupandi (FUNDAT) financia e incentiva programas especiais de apoio às atividades agropecuárias, e projetos de infra-estrutura na área rural, dentro do município. Rege-se pela Lei nº 154/93 e pelo art. 181 da Lei Orgânica Municipal.

### *Objetivos*

A lei de criação do FUNDAT (nº 154/93) não apresenta explicitamente os objetivos do programa; todavia, é corrente ouvir que o FUNDAT visa fundamentalmente tornar produtivas as propriedades de minifúndios, que normalmente são apenas de subsistência. Os objetivos secundários aparecem em relatórios e são os seguintes:

- Fixar o homem no campo;
- Criar expectativa de melhoria da qualidade de vida da agropecuária;
- Viabilizar economicamente a pequena propriedade rural;
- Absorver a mão-de-obra familiar disponível;
- Aumentar a arrecadação de ICMS;



- Criar mão-de-obra especializada.

### ***Métodos***

As ações desenvolvidas pelo FUNDAT estão regulamentadas pela Lei Municipal nº 154/93. Os proprietários se inscrevem na prefeitura, cuja Secretaria de Agricultura analisa o pleito. Cada pedido é cadastrado numa pasta, disponível para conferência pelo público em geral, bem como pelo Tribunal de Contas do Estado. Cada beneficiário a incentivo do programa assina um “termo de compromisso”, que até o momento todos teriam honrado. Embora o período de vigência do programa já tenha sido encerrado, alguns casos remanescentes ainda são viabilizados. Todavia, a prefeitura pensa abrir novas modalidades de incentivo às atividades agropecuárias, para atingir produtores com outras vontades e expectativas, e mesmo para dar continuidade ao projeto através de novas modalidades de ações, especialmente em termos de organização da comercialização dos produtos.

Em média, cada produtor rural recebeu cerca de R\$ 2.144,39 de incentivo público para a construção de galpões, na forma de serviços e materiais; os dois terços restantes para a viabilização do negócio eram providenciados pelos próprios interessados, com mão-de-obra e materiais próprios, como adiantamentos das empresas integradoras. De acordo com o prefeito, os trabalhos de terraplanagem (executados pela Secretaria de Obras, por autorização da Secretaria de Agricultura), sempre foram feitos de acordo com a lista de inscrições, que era de conhecimento público. Nas visitas feitas, não se ouviram referências a possíveis irregularidades na execução do Programa. Parece que os partidos políticos da situação e da oposição estão satisfeitos com o programa, visto ser do interesse de todos (a principal empresa integradora apóia o principal partido de oposição). O padre da cidade tem elogiado publicamente as conquistas e os resultados atingidos. Os jornais locais também vêm tecendo sucessivos elogios ao programa. Conta com a admiração do secretário da Agricultura do Estado, bem como do próprio governador, que teria visitado o município para verificar os resultados.

### **Resultados obtidos**

O FUNDAT visou fundamentalmente a tornar mais produtivas as cerca de 500 pequenas propriedades rurais do município, que focavam apenas sua auto-subsistência.

Durante os dois anos de implementação, a prefeitura apoiou técnica e financeiramente a construção de aviários, pocilgas e “mangueiras” de leite, bem como a plantação de pomares de árvores frutíferas, num investimento total de R\$ 401.232,00; esse montante abarcava cerca de 30% da receita mensal do município. Esse vigoroso e decidido investimento no programa, exigiu a postergação de vários outros projetos municipais.

A adesão ao programa ocorreu nas mais diferentes faixas de idade. Muitos filhos passaram a trabalhar com os pais, na forma de parceria ou com seus próprios negócios. No sistema antigo, os filhos trabalhavam para a família até casarem, quando então partiam para novas ocupações, em outras colônias ou cidades maiores. Com o novo sistema, podiam estabelecer-se na comunidade, com seus próprios aviários ou em parceria com os pais, e participar das várias atividades organizadas nas diversas comunidades, especialmente ligadas a futebol, festas e reuniões. Em decorrência do novo ânimo, várias comunidades construíram em mutirão seu “ginásio de esportes”, usado tanto para esportes quanto para as atividades sociais. Exemplo eloqüente é o da comunidade de Morro da Manteiga, que construiu em mutirão, com apoio da prefeitura, um ginásio com mais de 1.000 m<sup>2</sup>.

Na inspeção realizada, verificou-se que muitos proprietários praticam um sistema de integração entre a avicultura e fruticultura, ou suinocultura e piscicultura, que também se tornou bastante comum. Todavia, a ocupação mais típica é a avicultura. Cada aviário possui cerca de 14m de largura por 50m de comprimento. Ali se produzem, por vez, aproximadamente 14 mil frangos. São necessários cerca de duas horas de lida diária, que muitas vezes é feita pela família em conjunto. O ganho líquido por aviário é de aproximados R\$1 mil por mês.

Na vistoria feita, foram encontrados vários casos surpreendentes: um ex-motorista de caminhão, que voltou para sua terra de origem e agora tem *liberdade de trabalhar num negócio próprio*. Conforme seu relato, no emprego anterior ganhava entre quatro e cinco salários mínimos, tinha muitas despesas, muitos compromissos burocráticos e vivia com muita insegurança. Também se encontrou um produtor que já adquiriu vários implementos agrícolas, produz leite tipo B, frangos, suínos e frutas, tudo de acordo com o novo sistema de produção.

Em outra propriedade, nos altos da cidade, foi encontrada uma criação de suínos, controlada por família oriunda da região das Missões. Trabalha em parceria com o dono do negócio, que naquele dia estava fazendo uma viagem de estudos em outro município (Capitão).

Noutra propriedade, na localidade de Morro da Manteiga, foi encontrado um casal jovem que tem aviário e está entrando no negócio da horticultura. Estava esperando a chegada do telefone, cuja infra-estrutura foi levantada na base do mutirão. Na localidade, a prefeitura vem melhorando as estradas de acesso (*por pressão dos moradores*). No início do programa, nesta localidade com cerca de 50 famílias foi implantada uma rede de água canalizada com mais de 12 km de extensão.

Na localidade de Santa Rita, entrevistou-se um casal que cria suínos e produz leite simples. Há pouco tempo, construiu residência nova, em local mais elevado e arejado, com melhor padrão de conforto e até mesmo antena parabólica.

Em muitas propriedades, verificou-se um sentimento de orgulho pelos resultados obtidos, que em termos gerais podem ser qualificados de materiais, vivenciais e comportamentais.

Em termos materiais, o índice de retorno do ICMS (imposto de circulação de mercadorias) aumentou de 0,035218 em 1994 (anos-base 1992 e 1993) para 0,075541 em 1996 (anos-base 1994 e 1995). O aumento do ICMS já reverteu ou compensou o investimento feito pela prefeitura. Produzem-se atualmente 10 milhões kg/ano de carne de frango e 4,9 milhões kg/ano de carne de suíno (4 e 2 ton./hab.). Produzem-se também 109.500 litros de leite tipo B. De forma complementar, as lavouras estão mais produtivas e a indústria e o comércio da pequena cidade estão mais ativos.

Em termos vivenciais, verifica-se um novo ânimo na vida das pessoas. Elas estão mais alegres, confiantes, solidárias, ciosas do seu valor. Parecem realizar-se com atividades e fatos simples, mas cheios de significado. Neste sentido, vale a pena lembrar a referência feita pelo ex-motorista de caminhão: *se necessário, levanta de madrugada para cuidar de seu negócio; na empresa, só recebia almoço quando era acompanhado por ajudante, que não tinha condição de pagar o seu*. O aceno e o cumprimento respeitoso de muitas pessoas deram a garantia de que estavam realizadas com os modos simples de trabalho e vida levados a efeito.

Em termos comportamentais, cabe destacar a frase proferida pelo prefeito, de certa forma assustado: as pessoas mais exigentes; elas sabem que são as responsáveis pela conquista da prefeitura, e por isso estão cobrando, dentro das possibilidades; querem acessos novos, telefone, água, aulas de 2º grau para os filhos, laboratório de informática, postos de saúde e hospital, banda municipal, asfalto, calçamento e assim por diante.

Nas visitas, verificaram-se cuidado e limpeza elevados nas residências, como a revelar que as pessoas que ali moram se prezam muito.

### **Aspectos de inovação do programa**

Vários aspectos do programa constituem fatores de inovação relevantes, que cabem ser destacados:

- *Estratégias de convencimento dos produtores* – para influenciar na adesão dos produtores do município ao programa, a prefeitura recorreu ao auxílio de líderes comunitários importantes, como técnicos e profissionais, empresários, jornalistas, radialistas, sindicalistas e outros; o próprio exemplo do prefeito, que atua nesse setor de produção, serviu de testemunha importante; cabe ser destacada a participação de jovens e mulheres nas reuniões técnicas que certamente resultou em opinião e apoio favoráveis ao programa;
- *Credibilidade pública* – a administração municipal investiu, de forma regular e constante, a significativa importância de cerca de 30% da sua receita municipal no programa; outrossim, o maquinário municipal foi dirigido de forma prioritária para a execução das obras de infra-estrutura necessárias, para atender rapidamente às demandas, ou seja, a prefeitura dava respostas aos pedidos formulados pelos produtores, inclusive em relação a ações complementares, como execução de acessos, extensão de água e energia elétrica e busca de apoio de empresas integradoras da região; vistoria realizada puderam ser constatados grande entusiasmo e comprometimento dos servidores municipais e dos produtores rurais com a execução, os resultados e as possibilidades futuras do programa;
- *Planejamento e organização das ações do programa* – as ações do FUNDAT foram bem planejadas e organizadas, com registros confiáveis, guarda de dados em pastas individualizadas, cumprimento de compromissos conforme as ordens de chegada, bem como estabelecimento claro e contratual de deveres e direitos;
- *Modernidade dos modelos de produção* – a prefeitura preocupou-se muito com a adequação e atualização dos processos e aparelhos de produção; sugeriu módulos-padrão de produção, trouxe técnicos da EMATER para assessorarem a implantação das unidades de produção e organizou palestrar com profissionais

competentes e jornadas de visitação a propriedades-modelo ou de experimentação; na visita de vistoria feita, pode-se verificar uma nítida sensação de orgulho dos produtores pelas obras e pela mudança de vida que haviam conseguido implementar; esse sentimento era manifestado por jovens, idosos, mulheres e mesmo por pessoas não envolvidas diretamente nessas atividades de produção;

- *Viabilidade técnica e financeira do negócio* – a prefeitura compreendeu que o projeto era perfeitamente exequível e rentável, com retorno certo tanto para o próprio município, através do aumento de arrecadação do ICMS; de fato, essa previsão foi cumprida até superando amplamente as expectativas iniciais;
- *Auto-sustentação do programa* – a administração municipal enfatizou muito as contrapartidas aos incentivos oferecidos, especialmente o compromisso pela persistência no negócio, pela extração obrigatória de notas fiscais e pelo respeito ao meio ambiente; outrossim, como regra geral, o material era fornecido para completar as unidades de produção, obrigando os produtores a investirem antes a sua parte, especialmente mão-de-obra e material de construção básico;
- *Abrangência do programa* – a prefeitura estendeu e viabilizou os incentivos para qualquer produtor do município, de forma que os vários distritos pudessem beneficiar-se das ações municipais, sem vantagens específicas para qualquer área ou produtor; tal procedimento granjeou o apoio de todas as comunidades do programa, resultando num progresso bastante equilibrado das diversas comunidades que compõem o município.

### **Aspectos de inovação do programa**

Verificou-se que os produtores ficaram mais cientes da importância do papel que exercem para a geração de riquezas e receitas para o município; por isso, passaram a exigir contrapartidas razoáveis, em termos de melhorias nas estradas de acesso, no fornecimento de energia elétrica e água encanada e no acesso a telefones, bem como de outros benefícios da administração pública municipal.

Com isso, ficou claro que à prefeitura cabe o papel de ser o agente fomentador e catalisado de reuniões, de mutirões e outras ações em favor das comunidades. Aos cidadãos cabe o papel de discutir e buscar em conjunto os melhores meios para a elevação dos seus padrões de qualidade de vida.

### **Adaptação do projeto a outros municípios**

27% das famílias brasileiras ainda vivem de atividade agropecuária. A maior parte vive em minifúndios que atualmente são, na sua maioria, pouco produtivos, por falta de apoio e direcionamento adequados. O Brasil é um país continental, com grande potencial agrícola. A sua qualidade de vida irá melhorar através do aumento da produção e da oferta regular de alimentos, em estabelecimentos agropecuários pequenos, médios ou grandes, que sejam efetivamente produtivos e competitivos, inclusive no nível internacional.

No Rio Grande do Sul, 64% dos municípios têm menos de 10 mil habitantes, que de modo geral têm na atividade agropecuária sua principal base de sustentação econômica. O FUNDAT pode ser repetido em muitas situações práticas, tanto no setor primário quanto em outros setores que necessitem de efetivo fomento.

PARANÁ

**A Experiência do Médico de Família em Londrina**

Clarice Melamed\*

**Introdução**

O debate sobre programas de saúde da família (PSFs), comumente referidos como “médicos de família”, é hoje nacional. Parte de uma crítica ao modelo assistencial em vigor no país e encaixa-se bem na perspectiva de construção do Sistema Único de Saúde (SUS), cujas metas básicas são parte importante do capítulo de direitos sociais da Constituição de 1988, mais tarde regulamentadas detalhadamente pela Lei Orgânica da Saúde (nº 8.080/90).

A implantação desses programas tem sido acelerada em um número significativo de municípios brasileiros nos últimos dois anos. As motivações, origens e processos são distintos, porém o Ministério da Saúde procurou normatizar e promover alguma homogeneidade entre eles. O modelo preconizado pelo Ministério da Saúde para o Programa Médico de Família (PMF) define alguns parâmetros genéricos: adscrição de clientela em torno de uma área abrangendo de 600 a mil famílias; reorganização das práticas de trabalho em saúde; abordagem multiprofissional; ação intersetorial; educação continuada; controle social. As atividades básicas da equipe do programa, desta forma, seriam a visita e a internação domiciliar, além da interação entre equipe de saúde e a vida comunitária. A unidade deve prestar atendimento por demanda tanto espontânea quanto programada e estar submetida a mecanismos de avaliação calcados na satisfação do usuário, no impacto dos indicadores de saúde e na qualidade do atendimento. Contudo, deve-se destacar que iniciativas como a de Londrina foram

---

\* Economista e pesquisadora associada da Escola Nacional de Saúde Pública / FIOCRUS. A autora agradece à equipe coordenadora do Programa Médico de Família (PMF), que a recebeu carinhosamente quando esteve em Londrina, e especialmente a Silvío Fernandes da Silva, secretário de Saúde do município e Zelma Francisco Torres Tomazi, chefe do Departamento de Serviços de Saúde da Autarquia do Serviço Municipal de Saúde (ASMS), que forneceu amplo material sobre programa e tornou possível este trabalho.

implantadas anteriormente à orientação assumida pelo Ministério da Saúde. Um segundo ponto fundamental é que nem todos os programas implantados até o momento apresentam a mesma qualidade. Em algumas regiões, eles são orientados, por exemplo, para fins estritamente eleitorais, com resultados discutíveis ou são vistos como programas que visam a competir/substituir a rede já existente e, em vez de colaborarem para uma utilização mais equilibrada dos recursos públicos, acabam por gerar maior desperdício.

Apesar de ser uma idéia bastante disseminada, experiências satisfatórias deste tipo de programa ainda são raras no Brasil. A grande novidade no caso de Londrina foi a autonomia dada às equipes no planejamento das ações a serem desenvolvidas, orientadas para a priorização do cadastramento das populações. Este foi um passo fundamental, pois é muito difícil planejar com segurança uma nova forma de intervenção em regiões cuja população é praticamente virgem de qualquer tipo de contato com serviços de saúde.

O Programa Médico de Família de Londrina foi oficializado através de convênio firmado entre o município de Londrina e a União em junho de 1994, sendo efetivamente implantado a partir de abril de 1995; participam também, como entidades colaboradoras, a Secretaria da Saúde do Estado do Paraná (SESA), a Universidade Estadual de Londrina (UEL), através do Núcleo de Estudos em Saúde (NESCO), a Secretaria Municipal de Educação, a Empresa Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER) e a Fundação Nacional de Saúde (FUNASA).

O Ministério da Saúde, além de definir as diretrizes gerais do programa, participou no início com a destinação de recursos que foram aplicados na compra de equipamentos e veículos. Quanto à qualidade dos profissionais envolvidos, o estado do Paraná e a região de Londrina em especial são tradicionalmente bem servidos. A Universidade Estadual de Londrina conta com o único mestrado em saúde pública de toda a região Sul do país.

A integração com a comunidade se dá através dos Conselhos Locais de Saúde e com o Conselho Regional de Saúde da Região Sul (CONSUL). Os conselhos locais e o CONSUL são órgãos políticos de controle social do SUS/PSF.



## O programa e seu contexto

O município de Londrina abriga uma complexa rede de serviços na área de saúde que o coloca como o centro de referência macrorregional no setor. Sua posição como pólo regional de desenvolvimento, consagrada na década de 60, a implantação do curso de medicina na década de 70 e posteriormente, a abertura de outros cursos na área de saúde, fizeram com que o município se transformasse num centro de referência médica e de procedimentos diagnósticos. A rede vinculada ao SUS oferece serviços de variada complexidade, que vão desde os procedimentos básicos até os de alta sofisticação, como os transplantes renais, a cirurgia cardíaca, a litotripsia extracorpórea e outros. Apresentado um quadro extremamente favorável para os padrões nacionais, Londrina pertence a um grupo de 113 municípios que são considerados em gestão semiplena, ou seja, o controle de todas as ações e serviços de saúde já foi repassado pelo Governo federal à responsabilidade do município e submetido ao controle do Conselho Municipal de Saúde. A autonomia na execução ocorre paralelamente à autonomia no financiamento: os recursos provenientes do governo federal chegam ao município diretamente, sem intermediação do governo estadual. A relação contratual ou convencional com os prestadores privados é transferida também da União para a esfera municipal. O município passa, então, a estabelecer, com base no plano municipal de saúde, os critérios para a contratação de serviços, evitando, dessa forma, a duplicidade de meios para os mesmos fins ou atividades, o desperdício e o gasto injustificado de recursos.

O programa visa atingir uma população de aproximadamente 20 mil pessoas<sup>1</sup>. Como método, adota uma postura radicalmente diferente da que hoje se observa no país, principalmente no atendimento dos segmentos mais pobres. Pretende atingir todos os indivíduos da comunidade, sem exceção. Procura incentivar a prevenção, ao invés de tratar apenas da doença. Em vez de o indivíduo procurar o programa é o programa que procura o indivíduo, por meio de visitas e cadastramento (sem o impedimento de que, em caso de necessidade, ocorra o inverso). Além disso, incentiva junto à população o debate a respeito de suas condições de vida e da necessidade de outros investimentos de caráter público como saneamento básico, coleta de lixo, etc.

Entre os problemas que o programa tenta resolver poderíamos definir dois grupos, de qualidades diferentes. O primeiro seria melhorar as condições de

---

<sup>1</sup> Em algumas áreas do programa havia um atendimento (duas vezes por semana) feito por médicos que vinham de Londrina para trabalhar nestes distritos.

atendimento médico, o que corresponde basicamente a um ato de vontade do executivo municipal, pagando bem e promovendo um rígido processo de seleção e de educação continuada de profissionais que passam a residir no local. O segundo é um objetivo de mais longo prazo: construir, com a população, um modelo novo de saúde, onde a doença é um dos aspectos a serem resolvidos, mas que exige esforços e ações de vigilância sanitária e epidemiológica.

O acompanhamento constante das equipes é feito pelo Grupo Técnico de Acompanhamento, através de reuniões periódicas e visitas aos distritos. No caso do segundo objetivo, que consiste em modificar a postura da população em relação ao modelo, o programa não tem uma forma única de tratamento. Como veremos a seguir, em cada localidade os conselhos têm criado, estimulados pela equipe de saúde local, formas alternativas para enfrentar a necessidade de fortalecer o caráter coletivo e político-educacional desta proposta.

Para a implantação deste programa, priorizaram-se cinco distritos da zona rural: Tamarana, Guaravera, Lerroville, Paiquerê e Irerê, levando-se em consideração o acesso aos serviços e os indicadores e epidemiológicos.

As equipes são multidisciplinares, compostas por: enfermeiro, médico, auxiliar de saúde, auxiliar de enfermagem, agente comunitário de saúde e motorista, todos residentes nos distritos rurais (ver tabela).

### **Profissionais integrados do Programa Médico de Família**

Local	População (hab.)	Agente						Total
		Enfermeiro	Médico	Auxiliar de Saúde	Auxiliar de Enfermagem	Comunitário de Saúde	Motorista	
Lerroville	5.046	1	1	1	2	2	1	8
Tamarana	8.756	2	1	2	6	4	1	16
Guaravera	5.142	1	1	3	1	2	1	9
Paiquerê	3.385	1	1	4	0	2	1	9
Irerê	2.219	1	1	0	2	1	1	6

Fonte: ASMS.

### **Principais impactos gerados pelo programa**

O primeiro grande impacto foi à própria chegada e instalação da equipe em uma região onde não havia qualquer médico. O impacto provocado pelo início do programa foi enorme, segundo depoimento dos próprios médicos. Durante alguns meses, no maior

posto instalado, a fila diária para atendimento era de 80 pessoas. Não havia, nesta etapa, como evitar que para qualquer tipo de necessidade, muitas vezes não ligada diretamente aos cuidados com a saúde, o médico fosse procurado em sua casa (já que passou a residir no local) a qualquer hora do dia ou da noite. Esta demanda excessiva, então, passou a ser o primeiro problema a ser resolvido, na medida em que levava a equipe e, principalmente, o próprio médico à exaustão (todos queriam falar com ele). Após três a quatro meses, a situação tendeu a normalizar-se, então, a implantação do programa começou a se efetivar de fato, com o reconhecimento de cada família moradora, em sua área, e a observação de sua realidade sócio-econômica e epidemiológica.

Em termos quantitativos, a autarquia municipal de saúde dispõe de vários resultados: aumento do número de consultas, da cobertura vacinal do número de visitas domiciliares (antes praticamente inexistente) e, o que é mais impressionante, a queda vertiginosa da mortalidade infantil, em apenas um ano (de 1994 para 1995), de 35,1 por mil nascidos vivos para 3,7 por mil nas áreas onde o PMF foi instalado.

Quanto à satisfação da população usuária, é inquestionável sua aprovação. Manifestações espontâneas e assistêmicas de satisfação são freqüentes e, aparecem expressas concretamente nas reivindicações de expansão do programa para distritos que ainda não o receberam, apresentadas nas conferências local e municipal de saúde de Londrina.

### **Custos e financiamento do programa**

De uma maneira geral, o programa não tem problemas de financiamento, particularmente no que se chama de custeio na área de saúde, definido como o pagamento dos profissionais, medicamentos e insumos. O gasto orçamentário anual do PMF foi estimado em R\$ 727.015,06 para 1996. Estes recursos são integralmente oriundos da autarquia municipal. Considerando que seu orçamento total foi estimado em R\$ 51.894.000,00, o percentual dedicado ao programa seria de 1,4% do total.

Do total de recursos da autarquia, aproximadamente dois terços são provenientes do Ministério da Saúde e um terço do orçamento municipal, correspondendo a 14% deste (cifra muito alta para os padrões nacionais). O que tem ocorrido no município de Londrina, a partir de 1993, é uma decisão de investir na saúde e avançar na municipalização, o que, associado à preexistência de uma poderosa rede de serviços

local, provocou uma potencialização dessa rede e, principalmente, sua aproximação da parcela mais pobre da população.

O custo fundamental do programa é de pessoal. A contratação dos profissionais do programa se dá pelo Conselho Comunitário do Distrito de Guaravera (maior comunidade onde funciona o PMF), o que permite maior agilidade administrativa e pagamento diferenciado do restante da rede municipal (médico - R\$ 4.008,42; enfermeiro – R\$ 1.441,58; auxiliar de enfermagem – R\$ 720,80; agentes comunitários de saúde – R \$213,03), compatível com a exigência de dedicação exclusiva e de residência na zona rural, permitindo maior envolvimento da comunidade no exercício do controle social do programa. Cada equipe conta com um veículo apropriado para seu trabalho. Os veículos são equipados com telefones celulares, que permitem maior segurança em casos de emergência. A equipe dispõe também de equipamentos adequados à complexidade dos atendimentos que realiza e de uma listagem de medicamentos especiais para a variedade de patologias que atende. Além disso, a prefeitura realizou reformas, construção e adequação das unidades básicas de saúde dos distritos onde o programa está implantado.

Quanto à eficiência, teríamos de fazer algumas aproximações: o programa cobre até o momento 15 mil habitantes e tem gasto de US\$ 50 *per capita / ano*. Este valor não inclui gastos com internações e/ou exames solicitados à rede municipal de saúde. Mesmo que acrescentássemos US\$ 40 ou US\$ 50 a título destes outros serviços (superestimando esses gastos), ficaríamos abaixo do que se estima ser o gasto público total *per capita* (somando-se aqui as três esferas da Federação) de US\$ 130 (dados de 1995), com resultados infinitamente superiores.

Uma das dificuldades na implantação de um programa como este é de ordem estrutural, pois ele atua numa lógica contrária à do modelo conhecido pela população. Este programa visa a ações de promoção de saúde e de prevenção de doença, atuando fora do consultório médico, em áreas antes desatendidas e de forma inovadora. A participação da comunidade, sua organização em conselhos locais de saúde e a discussão conjunta das prioridades acabam demonstrando que ações de saúde envolvem práticas cotidianas que transcendem a prática médica. O contato com a equipe local vai tornando claro à população que ações sobre o meio, imunizações ou orientações de autocuidado têm, muitas vezes, maior valor que a própria consulta médica. Esse trabalho de desmistificação da atividade do médico, no entanto, não é simples. A

população muitas vezes menospreza as ações de prevenção e promoção e valoriza as ações curativas, pois esta é a forma a que está acostumada.

A exigência do PMF de que seus profissionais residam no distrito rural é outra das dificuldades enfrentadas. Formados nos grandes centros, os profissionais, especialmente os de nível superior, são obrigados a aprender a conviver em pequenas comunidades, onde os valores culturais são muito diferentes dos seus e o volume de trabalho é muito grande, devido à situação de carência generalizada. Considerando a compreensão que a comunidade tem do modelo assistencial implantado, do qual está excluída como sujeito e é vista como objeto de atuação, apenas portadora de patologias, torná-la co-responsável pelo desenvolvimento de ações que envolvem sua participação direta na promoção da sua saúde e prevenção de doenças constitui tarefa das mais árduas.

A participação popular tem sido uma das grandes conquistas da saúde no município de Londrina. No PMF essa conquista é bastante significativa. É preciso registrar que os Conselhos Locais de Saúde têm-se organizado de forma efetiva, mas apresentam variações de um distrito para outro. Em Lerroville, por exemplo, o Conselho Local de Saúde tem grande representatividade e tem decidido questões importantes, exercendo um efetivo controle social dos serviços ali prestados. Em assembléia com a comunidade, o conselho discutiu, por exemplo, se um determinado profissional da área de odontologia deveria vir a prestar serviços àquela comunidade, pois havia rumores sobre a qualidade de seu atendimento a crianças. Depois de uma longa plenária com a participação de cerca de 100 pessoas e com a presença do profissional em julgamento, o conselho votou e decidiu favoravelmente à admissão. Em Guaravera, o conselho está organizado um cineclube com o objetivo de reunir a população interessada e provocar dinâmicas de grupo, estimulando uma convivência coletiva. Em Irerê, desenvolve-se um projeto de ações sobre o meio ambiente, privilegiando o saneamento ambiental e a população organizada no Conselho Local de Saúde participa ativamente. Em Paiquerê, a proposta é privilegiar a educação em saúde.

Como é possível observar, a filosofia do PMF permite uma variação bastante ampla de possibilidades no contato com a população. É uma proposta permeável a realidades bem diversas. Entretanto, é mais fácil melhorar efetivamente as condições de saúde da população adscrita (por exemplo, reduzindo a mortalidade infantil a índices próximos aos do Primeiro Mundo), do que alterar duradouramente a qualidade de relações entre o cidadão e os representantes do Estado. Este seria o resultado, em longo

prazo, que este tipo de programa poderia oferecer. Há rumores, nas regiões onde o programa está implantado, de que com a mudança de partido na prefeitura, em função das eleições municipais, o programa possa ser atingido. Chegamos a perguntar a um médico, se a população reagiria caso isto acontecesse. Ele não é muito otimista a esse respeito. A avaliação informal do pessoal da coordenação e das equipes é de que a aceitação é boa, mas que o nível de organização ainda não é forte o suficiente para um enfrentamento mais violento. Considera-se hoje o fortalecimento da organização local um dos pontos prioritários para que o programa continue funcionando sob quaisquer circunstâncias adversas.

### **Conclusões**

O que mais nos impressionou no PMF de Londrina, foi assistir a um pequeno vídeo que inicialmente não tinha um roteiro muito definido e onde é narrada uma visita da equipe de saúde a cinco famílias que vivem em um lugarejo rural, isoladas e sem atividade profissional definida. A fita acompanha a chegada do médico de família, que já conhecia a situação daquele grupo. Lá encontra uma criança de dois anos nua e muito suja, com um quadro de pneumonia. O vídeo mostra o médico pedindo ao pai, que estava ao lado, para limpá-la. Na passagem a seguir, o menino aparece limpo, já no posto de saúde, recebendo a medicação necessária. A pergunta que vem à cabeça é quanto vale essa vida. Para muitos, nada! Na maior parte do país, a negligência impera no tratamento da saúde de quem não tem recursos ou cultura suficientes para defender seu direito de permanecer limpo. Londrina é uma exceção. É uma cidade rica para os padrões brasileiros, equilibrada sob o ponto de vista de indicadores sociais, bonita e de clima ameno, com grandes campos plantados e uma população pobre proporcionalmente inferior à que margeia nossas grandes metrópoles, a qual mora em bairros populares ou, então, em sítios e fazendas rurais, sem condições de acesso limitado à rede de infra-estrutura e serviços. O PMF e outras propostas desenvolvidas pela autarquia municipal de saúde nos últimos quatro anos tiveram como objetivo principal dirigir esforços para ampliar portas de acesso aos serviços de saúde aos mais pobres, fazendo isso com muito sucesso.

Particularmente, quanto ao PMF, há uma convergência de influências atuando nesta direção. Alguns municípios como Londrina foram influenciados pela experiência cubana e a própria Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS) tem incentivado sua

implantação. Existem temas latentes relacionados ao programa e à sua adaptação ao Brasil. Parte da comunidade especialista defende que ele possa ser estendido a todas as regiões sem restrições, propondo, inclusive, que ele possa vir a substituir a rede já instalada. Outro grupo, como é o caso de Londrina, acredita que este tipo de programa é mais apropriado a determinado tipo de realidade.

Programa Médico de Família de Londrina foi implantado em áreas que apresentam carência mais concentrada. Sendo assim, cumpre um papel fundamental na integração daquelas comunidades à vida social. Suas equipes têm sido treinadas para estimular qualquer possibilidade de organização da população local. Apesar de pobres, as comunidades onde estão instaladas as equipes do programa vivem em áreas onde há escolas e alguma infra-estrutura. Pelo fato de estarem localizadas em zonas rurais, suas casas não são aglomeradas como as das favelas urbanas e dispõem de água potável à vontade. A nosso ver, a característica esparsa em que vive essa população rural se adaptou plenamente às proposições básicas do programa (essa é a mesma opinião de seu grupo gerenciador).

Como aspectos não propriamente negativos do projeto, mas limitantes, destacam-se dois: o primeiro é que há uma sobrecarga de trabalho para o médico, principalmente nos distritos onde a população é maior, em torno de 5 mil habitantes e onde (em Guaravera, por exemplo) o médico assume integralmente a proposta do programa, envolvendo-se e estimulando diferentes tipos de atividades na região. O outro aspecto “negativo” extrapola o contexto de Londrina. O programa não é adaptável a qualquer região do país. Em regiões superpovoadas, esse tipo de serviço torna-se quase impossível de ser prestado. A própria superação da ênfase centrada no hospital ou no médico, cuja referência é constante nos documentos sobre o programa de Londrina, envolve uma discussão mais ampla e extrapola os contornos do setor de saúde como área de atuação pública. Para que o modelo assistencial seja alterado, é necessária a convergência na atuação do Estado junto a todas as áreas que compõem o que se chama de políticas do “*Welfare State*” acompanhada de uma política de rendas e de uma alteração do padrão cultural dos segmentos mais pobres, processos que devem caminhar articulados entre si.

Outro debate que tem aparecido, até mesmo na grande imprensa, associado à proposta de médico de família é a necessidade de diminuir custos/gastos com saúde, alegando-se que este programa poderia contribuir nesta direção. Se observado mais de perto, como é caso de Londrina, pode-se chegar à conclusão contrária: a curto e médio

prazos este programa, ao invés de reduzir custos, pode aumentá-los. Primeiramente, passa-se a prestar assistência cotidiana a um segmento da população que tinha contato com o serviço de forma esporádica. À medida que a oferta se amplia muito, a demanda potencial transforma-se em demanda real, contatando-se até exageros por parte da população, que necessita de um período para acostumar-se à nova situação. Mesmo após a etapa de implantação, há uma tendência de o serviço local demandar exames e até internações que antes não exigia. Para que se possa avaliar a hipótese de redução de custos a partir da atenção integral e preventiva, seria necessária uma análise de longo prazo de uma mesma população, que envolvesse um período pré e pós-implantação do programa. O que está por trás desse tipo de proposta não é propriamente a noção de redução de custos, mas principalmente uma elevação da qualidade e um redirecionamento da aplicação dos recursos. Nos últimos dois anos, o governo federal dobrou, de aproximadamente R\$ 7,5 bilhões em 1993 para R\$ 15 bilhões<sup>2</sup> em 1995, os gastos no setor de saúde, sem que isto tenha significado uma efetiva melhora nas condições do atendimento na maior parte do país. Este esforço de elevação do gasto só se torna visível quando recursos, como em Londrina, são dirigidos para programas de boa qualidade. Na maior parte dos casos, a verba disponível é absorvida pelo setor contratado (privado) pelo SUS, sem que haja qualquer tipo de crítica ou de readequação de situações por parte dos Conselhos Locais de Saúde. Em Londrina, a proporção de recursos repassados pelo governo federal *versus* a verba aplicada pelo município é de 2,5:1, mesmo sendo elevada a participação do orçamento municipal destinado à saúde (14%). É por isso que não se verifica uma carência muito grande de recursos: primeiramente porque eles estão razoavelmente disponíveis e, em segundo lugar, porque se efetiva neste município uma verdadeira transformação do enfoque dado ao serviço público no setor de saúde, ou seja, garantir o acesso a quem precisa. À medida que a demanda proveniente dos mais pobres penetra o sistema, não são mais as clínicas e hospitais privados, ou seja, a oferta que comanda o processo e, sim, os consumidores ou usuários.

---

<sup>2</sup> Estes dados não estão deflacionados.



PARANÁ

**O Programa Nutrir em Apucarana: uma saída simples e viável\***

Ricardo Ernesto Vasquez Beltrão \*\*

**Introdução**

Totalmente baseado no princípio preventivo, o Nutrir é um programa alimentar que objetiva combater a desnutrição infantil e as doenças em geral, possibilitando à população pauperizada do município o acesso gratuito a uma alimentação de alto valor nutritivo.

Para isso, estrutura-se em várias frentes, caracterizando-se por buscar imprimir à ação da área de saúde municipal uma postura proativa em substituição aos procedimentos tradicionais, baseados quase que exclusivamente no princípio curativo, com a ação estatal abordando relativamente às demandas que surgiam geralmente de maneira emergencial e precária. Nesse sentido, é importante frisar que a concepção de trabalho do Programa Nutrir enxerga a problemática social como eixo central de suas ações. Assim é que o órgão responsável pelo desenvolvimento reúne as áreas de saúde e de ação social do município.

O Programa Nutrir é uma forma de ação específica do governo local que integra e amplia o raio de atuação do Sistema Único de Saúde (SUS), já totalmente implantado no município de Apucarana (gestão semiplena). Sua operacionalização viabiliza-se através de ações integradas em várias frentes, englobando desde a prevenção até o diagnóstico e terapia médica propriamente dita, passando pela produção de alimentos e de medicamentos fitoterápicos, fatores que constituem a base de seu caráter inovador.

---

\* Este trabalho é produto da visita realizada nos dias 24 e 25 de julho de 1996. A maior parte das informações aqui constantes foi obtida através de entrevista com o coordenador do Programa Nutrir, Fernando Tarran, que gentilmente acompanhou toda a visita, a quem o autor agradece não apenas pela atenção dispensada, mas sobretudo pela calorosa recepção.

\*\* Graduado em ciências sociais, mestrando em administração pública e governo pela EAESP/FGV e monitor acadêmico junto à coordenação do Programa Gestão Pública e Cidadania.

## **Estrutura e funcionamento do Programa Nutrir**

### *O caráter preventivo e de diagnóstico*

No campo da prevenção e do diagnóstico, o município conta com a ação dos agentes comunitários de saúde, os quais, através de um sistemático acompanhamento das condições de saúde de toda a população residente nas áreas geográficas pelas quais cada um destes profissionais é responsável, subsidiam com informações os demais agentes públicos operando na prevenção de doenças e educação da comunidade. O trabalho é desenvolvido através de ações como controle de vacinações, transmissão de informações acerca de noções básicas de higiene, encaminhamento para atendimento médico e, até mesmo, acionamento do Conselho Municipal da Criança e do Adolescente, nos raros casos em que são esgotados os recursos disponíveis no trabalho de conscientização de pais e responsáveis quanto à garantia dos cuidados mínimos com a saúde da criança. Outro aspecto interessante é que os agentes permanecem co-responsáveis pelo acompanhamento dos casos encaminhados para as unidades de saúde durante todo o período de tratamento médico.

Atualmente o município conta com apenas 12 desses profissionais, o que inviabiliza a cobertura de toda a população residente com este trabalho. Em função desta limitação, provocada pelos baixos níveis de remuneração e pelas dificuldades para formação deste tipo de profissional – seja pela própria especificidade do trabalho, seja pela necessidade de um perfil de exercício de liderança comunitária, ou ainda pelo grande esforço necessário em termos de tempos e de investimento para sua adequada formação, priorizou-se a cobertura de regiões de periferia urbana com maior incidência de pobreza.

Independentemente da ação dos agentes comunitários, o trabalho de diagnóstico é operado também através do atendimento médico nos postos de saúde, garantindo a cobertura de toda a população demandatária.

### *A produção e a distribuição de alimentos*

No campo preventivo, o combate à desnutrição é operacionalizado também com a produção, pela própria municipalidade, de alimentos com elevado valor nutritivo, em escala minindustrial. Três tipos de alimentos são atualmente produzidos: a farinha multimistura, o Nutripão e o leite aromatizado.

### *Farinha multimistura*

Este produto é preparado em farelos de trigo e arroz, sementes e folhas de abóbora, folhas de mandioca e batata-doce. O alto valor nutritivo de sua composição permite o uso deste produto como importante complemento alimentar.

O processo de produção, sob responsabilidade da municipalidade, utiliza uma peneira mecânica tripla, uma torradeira a gás, dois misturadores elétricos, além de moinho e empacotadeira mecânicos. O trabalho é desenvolvido com tecnologia de baixo custo e em grande parte desenvolvida e aperfeiçoada na própria experiência ali desenvolvida, uma vez que o município é o pioneiro na produção deste tipo de alimento.

Por sua vez, esse é um dos fatores de dificuldade, uma vez que os problemas vêm sendo progressivamente enfrentados “na base do erro e acerto”, até mesmo no que diz respeito ao funcionamento do maquinário necessário. Nesse sentido, a experiência do Programa Nutrir vem servindo também de “laboratório de testes” para fornecedores de máquinas e implementos necessários à produção da farinha multimistura ou produtos com processo de produção semelhante. As dificuldades são comumente vencidas com alguma dose de imaginação, através de pequenas adaptações que se fazem necessárias para um melhor aproveitamento da capacidade instalada ou mesmo para o não-comprometimento do processo de produção.

Ainda no que tange ao processo de produção, três aspectos relacionados à obtenção de matéria-prima chamam a atenção.

O plantio de abóbora, mandioca e batata-doce, em área de quatro alqueires, sob a responsabilidade da municipalidade, garante a obtenção de significativa parte da matéria-prima. Nesta mesma área de plantio foi construída uma secadora de folhas, de forma que, após lavagem, as mesmas são secas e então encaminhadas à unidade de produção de farinha. Esta área de plantio tem uma característica peculiar: há 11 anos não recebe qualquer tipo de adubação química. A rotatividade de culturas é o principal fator que vem evitando a exaustão do solo, garantindo a manutenção de sua fertilidade para o plantio e colheita dos produtos.

Entretanto, o volume de produtos obtidos nesta área não tem sido suficiente para sustentar o programa em termos de matéria-prima necessária à produção de alimentos, sobretudo no que diz respeito às folhas utilizadas na composição da farinha.

A segunda peculiaridade deste trabalho é que, por esta mesma razão, e frente às dificuldades para a obtenção, no mercado, das folhas de mandioca, batata-doce e abóbora (falta de disponibilidade, alto custo e problemas com controle de qualidade), é

realizada uma coleta dessas folhas, existentes em abundância no município. Esta atividade é desenvolvida por uma equipe de funcionários da prefeitura, que realiza a coleta em áreas específicas, nas quais não há também a utilização de adubação química. Para a manutenção de estoque em níveis necessários, a coleta é intensificada nas épocas do ano em que há maior abundância dessas folhas. Para se ter uma idéia do volume deste trabalho, é comum que, após meio período diário, tenham sido coletadas folhas em quantidade suficiente para ocupar todo o espaço disponível na perua Kombi utilizada no Programa. Mesmo assim, após o processamento, a matéria-prima obtida é pouca, sendo esta uma dificuldade ainda não totalmente superada.

Uma terceira importante característica do processo de produção diz respeito ao controle de qualidade do produto. Para evitar desperdício, a produção e a distribuição são planejadas de forma a garantir a manutenção de estoques em nível compatível com o ritmo de rotatividade do produto, sem que o prazo de validade do mesmo seja ultrapassado. O prazo de validade da farinha é também definido com margem de segurança bem acima da recomendada para produtos do gênero.

Além disso, são periodicamente enviadas amostras para análise em órgãos especializados em Curitiba e outras cidades e, até o momento, jamais foi detectada a existência de produto impróprio para o consumo. Estas análises objetivam também monitorar a manutenção dos níveis protéicos da farinha multimistura, permitindo acompanhamento e correção de eventuais falhas no processo produtivo.

A capacidade de produção é em torno de 500 kg por dia, e a farinha é distribuída gratuitamente, como complemento alimentar, às crianças e gestantes em todos os postos de saúde do município, a partir de receituário médico, totalizando algo em torno de 600 receituários por mês. Este volume representa 30% da meta inicial do programa e estima-se que atualmente 70% dos obstetras e pediatras da rede pública já recomendem habitualmente a utilização do produto nas receitas aviadas, o que vem contribuindo para popularizar progressivamente a farinha.

A distribuição é feita também pelos agentes comunitários de saúde, em visitas domiciliares e ainda pela Pastoral da Criança, que atua no combate à fome. Em torno de 10% da farinha produzida são destinados à panificadora municipal, sobre a qual falaremos a seguir. Mas, antes, é importante ressaltar que embora a distribuição da farinha ainda não tenha atingido os níveis pretendidos pelo programa, ele atualmente supre totalmente a demanda, uma vez que o produto é fornecido nos postos de saúde a qualquer interessado, sem qualquer necessidade de receituário médico.

### *O Nutripão*

Este alimento é produzido em panificadora totalmente ferida pela municipalidade, a partir da própria farinha multimistura, farinha de trigo e derivados de soja. A análise deste produto revelou a presença de 9% de proteínas e de 5% de lipídios em sua composição, conferindo-lhe alto valor nutritivo. De sabor muito agradável, o pão permanece adequado para consumo, sem qualquer tipo de conservação artificial, por até 48 horas, sem que seja observada qualquer piora em sua aparência e textura ou prejuízo para o paladar.

Atualmente, a produção diária é de 15 mil unidades de 50g durante o período letivo, representando 90% da meta de atingir todas as crianças em idade escolar do município. A distribuição é realizada através da rede escolar e de creches públicas (13 mil unidades) e de entidades assistenciais (2 mil unidades), que recebem da prefeitura os pães pela manhã.

Aqui pode ser identificada uma deficiência do programa, uma vez que, em função do alto custo que formas de distribuição alternativas representariam, fora do período letivo só há abastecimento da população através da rede de assistência social.

A padaria do município funciona com forno elétrico e respectivos acessórios em espaço anexo à Casa da Farinha, maximizando o aproveitamento dos recursos humanos alocados no programa, uma vez que os funcionários vêm adquirindo, com prática, a capacitação para trabalhar em qualquer etapa dos processos produtivos de cada um dos gêneros alimentícios, minimizando a ociosidade e evitando interrupções no trabalho em casos de falta, férias, afastamento etc.

### *Leite de soja aromatizado e novos produtos*

Ainda no mesmo espaço físico, que totaliza aproximadamente 300m<sup>2</sup>, está instalada uma “vaca mecânica” que produz leite de soja aromatizado, também distribuído nas creches e escolas da rede pública. Uma importante conquista é que progressivamente vem diminuindo a tradicional rejeição das crianças a este produto, uma vez que os problemas com o sabor vêm sendo superados com a introdução de novos componentes que o tornam mais agradável ao paladar. O resíduo de soja é também aproveitado na produção do pão.

Está em fase experimental a produção de iogurte de soja, pretendendo-se produzi-lo em larga escala para distribuição na mesma rede. Da mesma forma, o

Programa Nutrir adquiriu recentemente uma máquina para a produção de macarrão integral, mas esta parte do programa encontra-se ainda em fase incipiente, passando pelos primeiros testes de produção.

Não foram obtidas informações quantitativas mais consolidadas sobre a produção e distribuição desses produtos, sabendo-se apenas que ainda são realizadas em pequena escala.

#### *A produção de fitoterápicos*

Outra importante frente de ação do Programa Nutrir é a produção de medicamentos à base de plantas. O trabalho desenvolvido pela prefeitura nessa área engloba também desde a produção até a distribuição dos medicamentos.

O cultivo de plantas medicinais é realizado na mesma área destinada à produção dos componentes da farinha multimistura. A já referida ausência de adubação química há 11 anos na área de plantio é fator fundamental no caso da produção dos fitoterápicos.

Atualmente, 15 diferentes espécies de plantas medicinais são cultivadas, após a seleção – chegou-se à produção de 28 espécies – que considerou necessidades clínicas, condições climáticas locais, sazonalidade e viabilidade econômica. A matéria-prima vem possibilitando a produção de tinturas e o encapsulamento de pós de plantas na Farmácia de Manipulação de Fitoterápicos montada exclusivamente com essa finalidade.

A EMATER/PR e o Instituto Agrônomo do Paraná (IAPAR) forneceram as mudas para o plantio cujas espécies foram “tipadas”, ou seja, foram selecionadas de acordo com a maior ou menor presença dos componentes químicos responsáveis pelo princípio ativo que se pretende obter com o medicamento.

Atualmente estima-se a presença de pelo menos um medicamento fitoterápico em pelo menos 10% do total de receitas médicas emitidas na rede pública de saúde. Embora este volume possa ser considerado modesto, é importante frisar que a indicação desses medicamentos alternativos por parte dos médicos vem apresentando lento, mas contínuo crescimento desde a introdução do programa. Como é sabido, o maior desafio para a adoção de terapias baseadas em princípios medicinais alternativos é superar as resistências culturais tanto entre os usuários quanto principalmente entre a categoria médica.

Do ponto de vista dos custos de produção, ainda não foi feito levantamento, mas frente ao volume de gastos da prefeitura com medicamentos, acredita-se que a

rentabilidade seja positiva, ou seja, a economia gerada com a substituição dos medicamentos nos grandes laboratórios seguramente supera os custos de produção dos fitoterápicos.

#### *Centro de recuperação dos desnutridos (CRD)*

Considerado como eixo central a problemática social, o CRD é uma tentativa de recuperação rápida para os casos mais graves de desnutrição na faixa etária de zero a seis anos. A internação é evitada ao máximo, mas vencidas as possibilidades de acompanhamento terapêutico, da utilização da farinha multimistura e do fornecimento de cesta básica, as crianças são enviadas a este centro, que atualmente conta com 12 crianças em acompanhamento. Desde sua implantação, aproximadamente 100 crianças foram atendidas até agosto de 1996.

É importante deixar claro que não se trata de um hospital infantil: ali são acompanhadas apenas crianças em estado de desnutrição, mas que não apresentam processo infeccioso ou quadros agudos que requeiram vigilância médica sistemática. Assim, é comum a ocorrência de casos de desnutridos que, após alta hospitalar, para lá sejam enviados para recuperação. As crianças permanecem no CRD de segunda a sexta-feira e durante os finais de semana vão para casa, até que seja superado o quadro de desnutrição.

É uma terapia baseada na alimentação rica em nutrientes, com a utilização da própria farinha multimistura em muitos pratos, além da adoção de fitoterápicos. Apesar de não haver internamento médico, o CRD conta com pediatra para eventuais intercorrências e nutricionista na orientação à alimentação.

Em função de casos específicos, o CRD acaba extrapolando com alguma frequência seu principal objetivo. No período de visita ao programa, pudemos testemunhar dois casos de crianças em tratamento com diagnóstico de deficiência mental e física. Mas as dificuldades enfrentadas pelas famílias para um adequado acompanhamento (miséria, alcoolismo, etc.), levaram à decisão pelo internamento provisório no CRD como um primeiro socorro, até que seja conseguida uma adoção ou outra solução mais adequada aos casos. Nesse sentido, o CRD acaba funcionando, na prática, como uma instituição que busca garantir a vida a algumas crianças submetidas a agudas situações de miséria e abandono.

Funciona em área do Centro de Promoção Humana São Benedito, em prédio próximo ao da Casa da Farinha, mas os recursos humanos e materiais são geridos pela prefeitura. A coordenação do trabalho fica a cargo da Pastoral da Criança.

#### *Ônibus de alimentação alternativa*

Com objetivo educacional, este ônibus-cozinha (adaptado com geladeira, fogão, mesa e demais utensílios) desloca-se diariamente para pontos da cidade, a partir de um agendamento solicitado pelas associações de moradores de bairro.

Nele são ministradas aulas sobre a utilização de produtos alternativos para alimentação, de forma a maximizar o aproveitamento de diversos gêneros alimentícios. Em torno de 20 pessoas participam diariamente. Ao final da aula, o que foi produzido é consumido em um almoço coletivo.

Quando a idéia foi lançada, a antecedência necessária para agendamento chegava a 60 dias. Diminuído o impacto da novidade e dada a própria natureza do programa, a demanda vem declinando bastante, de forma que atualmente vem sendo considerada a possibilidade de sua desativação.

#### **Parcerias com outros órgãos e com ONGs**

É o histórico de evolução do Programa Nutrir que mostra com maior clareza que ele emergiu de uma soma de esforços do poder público e da sociedade civil no combate ao problema da fome e da desnutrição no município de Apucarana. Iniciado em 1993, ou seja, no primeiro ano da gestão municipal, o Nutrir começou com a produção de fitoterápicos.

A idéia foi adaptada da que já era desenvolvida pela prefeitura de Curitiba, que na ocasião comprava medicamento fitoterápicos para distribuição na rede pública. Em Apucarana partiu-se para a própria produção, desde o plantio ao encapsulamento, diminuindo os custos e permitindo maior controle de qualidade.

O segundo passo foi a criação da Casa da Farinha. A Pastoral da Criança desenvolvia há anos um trabalho educativo junto à população pobre no município, ensinando a técnica de produção doméstica da farinha como alternativa de combate à fome e à desnutrição. O problema é que, nesse caso, as condições disponíveis para produção por parte do público-alvo eram precárias, tanto em termos de recursos financeiros quanto até mesmo no que se refere à garantia de condições mínimas de



higiene requeridas para que a atividade fosse realizada dentro de normas sanitárias adequadas.

O Instituto Polis, de São Paulo, iniciou a discussão com a prefeitura sobre a possibilidade dessa produção ser realizada por órgão público em escala minindustrial. A partir dessas discussões, a prefeitura aceitou o desafio e iniciou os primeiros testes com maquinário então disponível no mercado, formatando o eixo principal do programa. Instalada a Casa da Farinha, a idéia foi sendo ampliada e criou-se então o ônibus de alimentação alternativa, partindo-se também para a produção do Nutripão. Finalmente, como mais recente iniciativa do programa, criou-se o CRD, aproveitando-se o espaço físico de um antigo hospital desativado. Na produção de alimentos é também recente a instalação da vaca mecânica para a produção de leite aromatizado e iogurte. O pastifício encontra-se em fases de testes, como já referido.

Paralelamente, o trabalho da Secretaria Municipal de Saúde e Ação Social com os agentes comunitários de saúde já vinha sendo iniciado e, buscou-se então a integração deste recurso valioso ao Programa Nutrir.

Todos os espaços físicos onde são desenvolvidas as diversas atividades (área de plantio, Casa da Farinha, CRD) pertencem a duas ONGs que trabalham de forma integrada em projetos sociais do município de Apucarana: o Centro de Promoção Humana de São Benedito (CEPRHUSB) e o Instituto de Promoção Humana do Paraná (IPROHPAR). O prefeito municipal é ativista nas duas ONGs, o que sem dúvida facilitou a adoção do trabalho por parte da prefeitura.

Com a cessão dos espaços físicos para uso do programa, a prefeitura adquiriu os recursos materiais (equipamentos e insumos) e realizou as adaptações necessárias (por exemplo, ladrilhamento na Casa da Farinha para garantia de condições de higiene).

Os custos com recursos humanos para o programa são totalmente cobertos pela prefeitura, em parte com verbas do SUS. São alocados exclusivamente para o programa cinco funcionários na produção de alimentos e mais três no trabalho desenvolvido no CRD. As demais necessidades de recursos humanos (plantio, médicos, etc.) são cobertas por funcionários da prefeitura que trabalham também em outros programas públicos, seja no próprio órgão responsável pelo Nutrir, seja em outras secretarias municipais. É o caso da Secretaria da Fazenda (suporte financeiro), Secretaria da Agricultura (técnicos agrícolas e coordenação do plantio de fitoterápicos e de insumos para a farinha), e a Secretaria de Obras (suporte em reformas de espaços físicos). Já a Pastoral da Criança coordena o trabalho no CRD, como já apontado.

## **Recursos financeiros e resultados obtidos**

Os gastos totais do Programa Nutrir são atualmente estimados em aproximadamente R\$100 mil ao ano. Estão aí incluídas apenas as despesas diretas de manutenção, ou seja, os gastos com a produção de alimentos e fitoterápicos e manutenção dos equipamentos. Não foram obtidas informações a respeito de que percentuais, deste total, são despendidos com recursos humanos e materiais. Gastos indiretos com profissionais não alocados exclusivamente no Programa Nutrir não são incluídos neste total. Também não está contabilizada a compra de equipamentos (despesas de investimento).

Ainda que as poucas informações disponíveis sobre os dispêndios dificultem uma avaliação mais criteriosa, o custo do programa pode ser considerado bastante baixo em relação ao seu alcance, permitindo uma avaliação positiva acerca de sua eficiência. Além do mais, esses dados permitem concluir com segurança que é bastante viável a realização e adaptação do programa em outros municípios brasileiros, até mesmo os de porte bem menor que Apucarana (94.914 habitantes, segundo o Censo de 1991).

Segundo a mais recente estimativa, o índice de mortalidade infantil caiu de 27 para 19% no município de Apucarana no triênio 1993-95. Ainda que seja precipitado concluir que esta queda tenha resultado apenas dos esforços do Programa Nutrir – lembre-se que neste período o Plano Real foi implantado, aumentando o poder aquisitivo da população de baixa renda e, conseqüentemente, o consumo de alimentos-, não resta dúvida de que seus efeitos tiveram influência importante na melhoria deste indicador social. Outros importantes indicadores da importância e do impacto do programa nas condições de nutrição da população citados pela prefeitura são o ganho ponderal das crianças do CRD e a procura e boa aceitação dos produtos pela população e pelos profissionais de saúde.

## **Comentários conclusivos**

Com base nas informações disponíveis pode-se apontar como fatores de inovação do Programa Nutrir:

- Não se tem notícia, na experiência brasileira, de atuação do poder local na própria produção e distribuição em larga escala de um alimento específico (farinha multimistura) com alto poder nutritivo, como mecanismo de combate à fome e à desnutrição;
- Da mesma forma, a produção de fitoterápicos é uma iniciativa desafiadora no sentido de possibilitar à população em geral o acesso a medicamentos alternativos, sobretudo numa realidade onde a aquisição de remédios produzidos em laboratórios é dificultada pelos altos preços praticados no mercado, sobretudo para a população de baixo poder aquisitivo;
- O Centro de Recuperação de Desnutridos, como atividade complementar do programa, demonstra também seu caráter multifacetado, com ações pontuais no enfrentamento de cada questão específica;
- Há uma progressiva ampliação da cobertura do programa, buscando-se a universalização no acesso aos seus benefícios;
- A qualidade dos gêneros alimentícios e medicamentos produzidos é garantida;
- Os órgãos públicos estão integrados no desenvolvimento do programa;
- Realizam-se parcerias entre o poder público e organizações da sociedade civil no enfrentamento da questão, com utilização dos recursos disponíveis no âmbito local na superação das dificuldades encontradas;
- Conquistaram-se significativas mudanças na realidade alimentar da cidade a custo reduzido, com eficiência na adequada identificação do público-alvo através dos agentes comunitários e da rede pública de saúde;
- Superou-se o padrão clientelista e eleitoreiro de atuação do poder municipal na área alimentar, pois o que havia antes era o tradicional “mercado popular” para a venda de alimentos a baixo custo, mas com funcionamento irregular e esporádico nas épocas eleitorais;
- Superou-se o caráter curativo em ações na área de saúde, com o trabalho de caráter preventivo norteando a ação a partir de uma perspectiva que tem na problemática social o eixo central das ações.

Como deficiências, podem ser citados dois aspectos importantes:

- É muito pequena a disponibilidade de informações sistematizadas sobre as metas quantitativas e os resultados obtidos com o Programa Nutrir; conforme pode ser

observado neste capítulo, a maior parte dos indicadores utilizados são estimativas, não havendo, apenas para citar um exemplo, informações seguras sobre o volume de crianças desnutridas no município; até o momento os únicos dados produzidos como documentação foram as constantes no material enviado à Fundação Getulio Vargas para o Ciclo de Premiação de 1996 do Programa Gestão Pública e Cidadania;

- A institucionalização do programa ainda não está estabelecida, ou seja, não há qualquer garantia de que o mesmo tenha continuidade com a mudança do governo municipal; o programa não tem dotação orçamentária própria; os canais de decisão, embora abertos, não estão também consolidados ou institucionalizados em termos de participação da sociedade civil, de maneira que o eventual desmonte do programa sofreria pouca resistência; como solução para a garantia de sua continuidade, pensa-se em repassar, ainda na atual gestão, sua execução às ONGs parceiras, mas certamente esta transferência traria problemas no que se refere à disponibilidade de recursos financeiros necessários e à indisponibilidade das redes de saúde e de educação (e, conseqüentemente, de mão-de-obra nelas formada), fundamentais, respectivamente, na identificação e acompanhamento das condições de nutrição da população infantil e no esquema de distribuição dos gêneros produzidos no âmbito do programa.

## MATO GROSSO DO SUL

**Comissão Permanente de Investigação e Fiscalização das Condições de Trabalho**

Jan Rocha\*

**Introdução**

No início dos anos 90, começou a derrubada das plantações de eucalipto no estado do Mato Grosso do Sul para a fabricação de carvão, vendido para a indústria siderúrgica em Minas Gerais. Milhares de trabalhadores foram recrutados em Minas Gerais e transportados para o Mato Grosso do Sul com promessas de bons salários, mas, chegando lá, foram jogados em acampamentos primitivos, longe da cidade. Morando em barracas de lona, bebendo água de tambores sujos, sem luz, ficaram completamente dependentes dos donos das carvoarias para transporte e alimentos. Analfabetos na sua maioria, foram sistematicamente logrados nas contas e tornaram-se devedores dos donos, sem jamais receber dinheiro. Para vencer o trabalho de cuidar de até 30 fornos de queima de carvão, as mulheres e filhos a partir de cinco anos tiveram de ajudar, todos vivendo e trabalhando em condições insalubres, saindo do calor extremo dos fornos para o frio da noite. Não havia assistência médica, não havia escola para as crianças, nem lazer. Calcula-se que 8 mil pessoas estavam empregadas nestas condições, incluindo 2 mil crianças e adolescentes. Nas destilarias de álcool havia denúncias de más condições de trabalho, trabalho de menores e exploração da mão-de-obra indígena. Os trabalhadores não tinham carteira assinada, viviam em alojamentos insalubres e também freqüentemente eram logrados no peso da cana cortada. Os donos das carvoarias dificultavam visitas, proibiam entrevistas e escondiam as crianças quando pessoas estranhas se aproximavam.

Em 1992 a imprensa começou a denunciar essas condições e uma CPI foi constituída na Assembléia Legislativa. Como resposta aos fatos levantados, no dia 18 de

---

\* Jornalista britânica, correspondente da BBC e moradora de São Paulo desde 1969.

junho de 1993 o governo estadual criou uma comissão permanente, convidando para fazer as próprias entidades que denunciavam as condições. O problema mais urgente era nas carvoarias: a Delegacia Regional do Trabalho (DRT), não conseguia fiscalizar e investigar todas as denúncias, por causa das grandes distâncias envolvidas e do pequeno número de agentes. Surgiu a idéia de um trabalho conjunto envolvendo as organizações não-governamentais e órgãos do governo estadual e federal. Os órgãos do governo tinham o poder de entrar, autuar e multar e as organizações não-governamentais traziam a pressão da sociedade, forneciam informações e organização.

A comissão foi criada por ato do governo estadual, com o objetivo de unir os esforços de agências governamentais e de entidades não-governamentais em resposta às denúncias de escravidão, trabalho infantil e exploração de trabalhadores indígenas nas carvoarias e usinas de álcool e açúcar. O órgão estadual responsável é a Secretaria de Cidadania, Justiça e Trabalho (SCJT), sendo que o número de órgãos participantes cresceu de 27, na data da fundação, para 38, dos quais 19 são governamentais e 19 não-governamentais.

A comissão sobreviveu à mudança do governo estadual, em 1995, porque desfrutava de prestígio e credibilidade, tanto que todos os candidatos prometeram mantê-la. Em 1996, sua atuação foi solicitada em três novas áreas onde havia situações de exploração e trabalho infantil: cultivo de algodão, erva-mate e braquiaria.

### **O trabalho da comissão**

A comissão começou a fazer *blitze*, saindo de madrugada de Campo Grande para chegar de surpresa nas carvoarias (às vezes viagens de 10 ou 12 horas de duração) e flagrar crianças e mulheres trabalhando.

Depois de cada visita, um relatório minucioso era elaborado e distribuído entre todos os órgãos do governo, organizações não-governamentais e imprensa.

Sob pressão da comissão, cujos trabalhos foram amplamente divulgados na imprensa local, nacional e internacional, os donos de carvoaria proibiram o trabalho infantil, e algumas carvoarias, abriram escolas dentro dos acampamentos. Para manter as crianças nas escolas, foi instituído o vale-cidadania: para cada filho indo para a escola, com 70% de frequência, a mãe recebe R\$ 50,00 por mês do governo federal, repassado pelo governo estadual. Muitas famílias saíram dos acampamentos e foram morar na cidade (Ribas do Rio Pardo), para que as crianças pudessem frequentar a

escola municipal. Algumas escolas dentro das carvoarias também oferecem cursos de alfabetização para adultos, sendo que as professoras são pagas pelo governo estadual. Além disso, a maioria dos trabalhadores tem carteira assinada.

Nas destilarias o trabalho infantil não-índio foi quase eliminado por causa da pressão da comissão. Há melhoria de condições nos alojamentos e foi proposto o contrato coletivo dos índios (não há alternativas de trabalho para mão-de-obra indígena: por questões culturais, menores indígenas trabalham).

Houve mudanças na legislação decorrentes do trabalho de comissão: toda nova carvoaria precisa ter uma certidão de instalação (CAI) para poder explorar o carvão. Há uma proposta de isentar as carvoarias do ICMS, desde que a quantia correspondente seja aplicada em benefício dos trabalhadores.

O alto perfil do trabalho da comissão levou ao desencadeamento de um programa de governo chamado PAI: ações de várias secretarias estaduais em parceria com organizações não-governamentais (um projeto pioneiro que pode ser levado a outros estados). Já houve 54 ações nas carvoarias. Por exemplo: unidade móvel do SESI, com médico e dentista, que percorre as carvoarias e também organiza gincanas e atividades de lazer; mutirão de atendimento para fornecimento de documentos de identidade e tratamento de saúde por médicos e dentistas, com 12 mil pessoas atendidas em Três lagoas, 7 mil em Ribas do Rio pardo e 4 mil em Águas Claras.

A iniciativa privada tem participado: a Volkswagen prometeu entregar entre 25 e 30 veículos para o transporte das crianças das carvoarias, fornecendo também a manutenção; A Volvo mostrou interesse em particular. Há um envolvimento das universidades (representantes de duas universidades participam da comissão). A Universidade Católica Dom Bosco confecciona cartazes e panfletos sobre doenças para distribuição nas carvoarias e presta assessoria para pesquisas sociais nas carvoarias; os professores da Universidade Federal levam para a sala de aula as experiências vividas no trabalho da comissão, para sensibilizar os alunos para a problemática, usando os dados levantados para trabalhos específicos sobre o assunto, por exemplo, geografia e economia.

O Ministério da Justiça encomendou à comissão um dossiê sobre as carvoarias, o qual foi entregue ao presidente da República e à Comunidade Solidária. Também deseja passar a experiência para outros estados: Acre, Maranhão e Ceará.

O superintendente do INSS convidou a comissão a participar de um novo projeto de cidadania com assentados em Corumbá.

Um membro da comissão foi convidado por um secretário executivo do Fórum Nacional para Erradicação do Trabalho Infantil.

A comissão ganhou o prêmio Marçal de Souza de Direitos Humanos pela sua atuação em 1995.

O atual presidente da comissão foi o único representante do Brasil convidado a apresentar seu trabalho num congresso sobre trabalho infantil na Tanzânia.

Muitos empresários começaram a se conscientizar e melhorar as condições de trabalhadores a aceitar a necessidade de dialogar com a comissão. O grande passo foi a retirada das crianças do trabalho nos fornos. Já existe uma carvoaria-modelo, com ótimas condições de moradia, saúde e higiene para os trabalhadores.

A comissão conseguiu criar e manter uma verdadeira coalizão arco-íris, reunindo departamentos governamentais e entidades não-governamentais, unidos pelo esforço de acabar com condições subumanas de trabalho.

O poder público reconheceu sua incapacidade de resolver sozinho um problema tão complexo e chamou a sociedade civil para ajudar. Anteriormente, o governo rebatia ou negava as críticas das entidades e fiscalizava, quando fiscalizava, sozinho. Os dois lados mostraram coragem: o poder público em admitir suas limitações e chamar as ONGs; e as organizações não-governamentais em deixarem o papel mais fácil, o de criticar e jogar pedras, e assumirem responsabilidades. Esta união duradoura entre os órgãos governamentais e não-governamentais, aproveitando e juntando os méritos de cada um é inovadora.

É apartidária, apolítica: segue uma política de defesa dos direitos humanos e cidadania, não vinculada a partidos políticos – entre os participantes, há membros de vários partidos. Começou no governo de um partido e continuou no outro partido, mantendo sua independência. É ecumênica. A soma de esforços das organizações não-governamentais com órgãos governamentais é benéfica – cada um enxerga coisas específicas da sua alçada (por exemplo: saúde, meio ambiente, condição indígena).

Mato Grosso do Sul não tem a mesma tradição de movimentos sociais fortes que outros estados têm, por isso, o sucesso e a credibilidade da comissão são particularmente importantes.



## **Funcionamento da comissão**

A presidência é exercida em rotatividade pelas organizações governamentais e não-governamentais.

A comissão executiva é formada por quatro membros, além da secretária executiva, que atualmente é uma funcionária cedida pela Secretaria da Cidadania, Justiça e Trabalho.

A sede também é uma sala cedida pela Secretaria da Cidadania, Justiça e Trabalho.

No decorrer do tempo, os relatórios da comissão foram padronizados e profissionalizados. Os dados já reunidos pela comissão estão formando um banco de dados, num projeto da UFMT.

O sucesso da comissão levou à inclusão de mais secretarias (Saúde, Educação, Meio Ambiente e Planejamento). Outras ONGs pediram para entrar, mas seus pedidos foram primeiro analisados para não desvirtuar os objetivos.

São efetuadas três visitas por mês a carvoarias ou destilarias e, agora, área de braquiaria, algodão e erva-mate estão planejadas. Raramente uma visita é cancelada. O planejamento é feito com antecedência para o semestre, havendo visitas extraordinárias quando necessário. A comissão conseguiu criar um trabalho sistemático de visitas seguidas de relatórios: 55 cópias são enviadas para todos os membros da comissão, ministérios, organismos internacionais e imprensa.

## **Problemas enfrentados**

A comissão tem enfrentado dificuldades financeiras, pressões políticas e condições físicas adversas para cumprir seus objetivos. Durante alguns meses, a secretária executiva trabalhou sem salário; alguns membros governamentais, especialmente a Polícia Rodoviária, freqüentemente não têm veículo, gasolina ou pessoal para colaborar; os servidores, às vezes, não recebem diárias; outras vezes, a comissão paga as despesas de viagem com dinheiro recebido da OIT e, em diversas ocasiões, os membros levam sanduíches feitos em casa.

No início, a DRT não estava acostumada a trabalhar em conjunto e tentar resolver situações com contatos e diálogo, mas mudou, por exemplo: em março de 1996, membros da comissão foram impedidos de entrar numa das piores destilarias, a

Santa Olinda em Sidrolândia, que alegou não conhecer a comissão. A imprensa foi chamada para registrar o impedimento. Em solidariedade, a DRT, que tem o direito de entrar, também não entrou. Houve grande divulgação na imprensa e o próprio sindicato dos proprietários pressionou a destilaria para colaborar com a comissão. A destilaria teve de voltar atrás. No dia da nova visita, o próprio chefe da fiscalização da DRT foi junto, prestigiando assim, a comissão que saiu fortalecida do incidente.

A comissão teve de enfrentar o considerável poder político dos empresários, acostumados a ter influência devido ao financiamento de campanhas de deputados: no início tentaram influenciar particularmente os delegados da DRT, recebendo-os com churrascos fartos.

Outro problema enfrentado é a distância: as destilarias ficam a 400 km de Campo Grande. São necessários dois dias para cada visita. Os campos de braquiaria ficam a 150 km de Campo Grande, e são difíceis de localizar, porque mudam com muita rapidez. As plantações de erva-mate ficam a 400-500 km, e há hostilidade dos donos e gatos nas carvoarias e usinas, além do medo dos trabalhadores sofrerem sanções se forem vistos conversando com os membros da comissão.

### **Considerações finais**

Em visita à Carvoaria Carbomax, pudemos conhecer o uma escola funcionando no período da tarde com 10 alunos entre 7 e 14 anos, da 1ª à 4ª séries e a noite com oito adolescentes e adultos fazendo o curso de alfabetização (já houve mais alunos, mas saíram depois de aprenderem a ler e escrever um pouco). A professora Maria da Graça é paga pela prefeitura local e as crianças estavam usando camisetas da prefeitura. (Nota pessoal: tendo visitado esta mesma carvoaria de 400 fornos dois anos antes, durante uma reportagem e filmando crianças pequenas trabalhando, sujas de carvão, foi extremamente gratificante vê-las na escola, com camisetas limpas, sendo crianças e não pequenos trabalhadores escravos).

Em Ribas do Rio Pardo, visitamos o bairro dos carvoeiros, onde encontramos dona Maria Valquiria de Oliveira Dias, mãe de quatro filhos que antes morava junto aos fornos e trabalhava; agora, com três filhos na escola, recebe o vale-cidadania, seu marido fica na carvoaria e vem de 15 em 15 dias. Aponta como melhorias: a escola, o posto de saúde e as condições ambientais. (Problema grave: o vale-cidadania de julho

estava atrasado. Os membros da comissão levantaram o problema numa reunião no dia seguinte com o secretário do Trabalho).

Constatamos que as compras das famílias ainda são controladas pela companhia e descontadas do salário, mesmo com a família morando na cidade. Isto quer dizer que a companhia ainda tem o poder de manipular os descontos salariais e sugere que a comissão ainda não conseguiu resolver todos os problemas de exploração nas carvoarias.

Aproximadamente 30 mil trabalhadores e suas respectivas famílias são atendidos pela comissão, estando assim distribuídos:

- Carvoarias – 8 mil pessoas;
- Destilarias – de 11 a 12 mil;
- Braquiaria – 2 mil;
- Algodão – de 5 a 6 mil;
- Erva-mate – 800.

O financiamento anual de R\$15.500,00 vem das seguintes fontes:

- Governo estadual – R\$2.500,00 em diárias, material e instalações;
- Governo federal – R\$4.000,00 em diárias, combustível, etc.;
- OIT através de um acordo com a principal organização não-governamental da comissão, a Pastoral da Terra – R\$9.000,00.

DISTRITO FEDERAL

## **Programa Bolsa-Escola \***

Marco Antônio de Almeida\*\*

Hamilton Faria\*\*\*

### **Introdução**

O Distrito Federal conta com 56 mil famílias cuja renda não atinge o valor da cesta básica. A evasão e a repetência, duas doenças crônicas da escola brasileira, atingem principalmente as famílias carentes, que não têm condições mínimas para manter seus filhos na escola. A Bolsa Familiar para a Educação consiste no pagamento de um salário mínimo mensal a cada família carente que tenha todas as suas crianças entre 7 e 14 anos matriculadas na rede escolar pública do DF.

A família requerente deve comprovar ter todos os filhos da mencionada faixa etária matriculados na escola, residir a cinco anos consecutivos no DF, e ter renda *per capita* de cerca de meio salário mínimo ou menos. A partir do cadastramento no Bolsa-Escola, as famílias são inscritas automaticamente nos programas de emprego e renda da Secretaria de Trabalho / SINE.

### **Gerenciamento**

Para coordenar o Programa Bolsa-Escola foi criada uma comissão executiva, coordenada pelo secretário da Educação e integrada pelos secretários do Desenvolvimento Social e do Trabalho e representantes do gabinete do governador, da Fundação de Serviço Social, da Fundação Educacional, do Movimento de Meninos e

---

\* Adaptação feita por Marco Antônio de Almeida, do relatório de Hamilton Faria para o Programa Gestão Pública e Cidadania.

\*\* Mestre e doutorando em sociologia (Unicamp) e pesquisador do Instituto Polis.

\*\*\* Economista e mestre em sociologia, professor da FAAP e presidente do Instituto Polis.

Meninas de Rua e do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, que deliberam sobre a implantação e a operacionalização do programa.

A operacionalização fica a cargo da secretaria executiva do programa, coordenada e dirigida pelo secretário executivo. Cada região administrativa do DF possui uma comissão local, composta por representantes da Divisão regional de Ensino, do Centro de Desenvolvimento Social e de entidade popular designada pela comunidade, e tem os objetivos de divulgar o programa na comunidade, acompanhar a operacionalização, receber e dar encaminhamento a denúncias, auxiliar e acompanhar as famílias.

### **Implantação e controle**

Dado o caráter inédito do projeto, o governo do DF adotou uma estratégia gradativa de implantação. O projeto foi inicialmente implantado em Paranoá, e três meses depois em Brazlândia e Varjão. Ainda em 1995 atingiu mais duas cidades: Recanto das Emas e São Sebastião.

Em cada cidade foi formada uma comissão local, com representantes da comunidade, da Administração Regional, da Divisão Regional de Ensino e do Centro de Desenvolvimento Social. A parte operacional do projeto é coordenada por uma secretaria executiva, que se encontra na Secretaria de Educação. Inicialmente foram realizados estudos de população, renda familiar, cobertura de matrícula e especificidades das escolas públicas.

A implantação do projeto realiza-se após planejamento local, divulgação pública, formação da comissão local e treinamento dos professores que farão as inscrições. Após esta etapa, um grupo de famílias inscritas é selecionado (por amostragem) e visitado. Em cada escola há um responsável pelo acompanhamento da frequência escolar.

As mães, que geralmente ocupam a posição de chefe da família, permanentemente ao lado dos filhos, recebem mensalmente, pelo Banco de Brasília, o valor da bolsa-escola. A família beneficiada com o bolsa-escola deve controlar a frequência do(s) filho(s) à escola, uma vez que nenhum pode ter mais de 10% de faltas no mês. Se o aluno bolsista não freqüentar 90% dos dias letivos do mês, o pagamento é suspenso. Poderá ser regularizado caso o aluno volte a freqüentar normalmente a escola

no mês seguinte. A bolsa-escola é renovada anualmente, após reavaliação da condição sócio-econômica da família.

## **Recursos**

Os gastos com o programa, incluindo os custos dos benefícios e de implantação, corresponderá, a 1% do orçamento total do DF. É um gasto muito pequeno para a importância do projeto. É possível implementar o programa apenas com recursos orçamentários do município. Por outro lado, em virtude de seu caráter profundamente social, o potencial de captação é bastante amplo: é possível contar com verbas da União e com recursos de outros organismos e entidades nacionais e internacionais, inclusive bancos multilaterais. No entanto, mesmo que estes recursos não se viabilizem, o programa possui condições de garantir a sua auto-sustentação.

Os recursos atuais para o custeio do programa são oriundos da arrecadação de tributos do DF, consignados anualmente no orçamento. O governo esperava contar, em 1996, com recursos da União no valor de R\$ 4 milhões, mas essa expectativa não se confirmou. O programa continua sendo custeado inteiramente com recursos próprios.

Em 1995, foram destinados R\$ 5,6 milhões para o Bolsa-Escola, mas foram efetivamente gastos R\$ 2.542.600,00 em virtude da operacionalização gradativa do programa.

Para 1996, foram destinados R\$ 21.400.000,00 para pagamento da bolsa-escola, ou seja, 0,5% do valor global do orçamento geral do DF e 3% do valor destinado à educação. Até o meio de 1996 foram gastos R\$ 5.606.100,00. Somando-se os gastos de 1995 e 1996, o pagamento do benefício às famílias totaliza R\$ 8.148.700,00.

## **Parcerias**

Auxiliam na execução do programa as administrações regionais, a Secretaria de Agricultura/EMATER (responsável pela inscrição, acompanhamento e inclusão das famílias beneficiárias em seus programas voltados para o atendimento do pequeno produtor), e a Secretaria do Trabalhador / SINE, que atende às famílias beneficiárias das áreas urbanas, em seus programas de geração de emprego e renda.

Participam ainda a Companhia de Desenvolvimento do Planalto Central (CODEPLAN – informatização do programa e radiografia sócio-econômica da

população mais carente do DF) e a Universidade de Brasília (através de bolsistas que auxiliam no cadastramento e visitas domiciliares). O programa conta com uma ação integrada de organismos do estado e articula-se com a sociedade civil: Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, Movimento de Meninos e Meninas de Rua e comunidade local.

## **Resultados**

Atualmente, 14.786 famílias estão sendo beneficiadas pelo programa, que atinge 28.672 alunos, distribuídos em sete regiões administrativas. Os resultados ainda estão sendo avaliados, mas é possível apontar alguns números otimistas. Em 1995, em Paranoá, de 2.095 alunos beneficiados, apenas 20 abandonaram a escola, principalmente meninas que ficaram grávidas e casaram. O índice de aprovação foi de 79,8%, enquanto a média do DF é 70,2%.

Existem outros resultados qualitativos apontados pelos entrevistados: maior envolvimento da família na educação da criança, já que ela é responsável por parte substancial da renda familiar; matrículas de crianças que nunca estudaram; maiores possibilidades das famílias propiciarem as condições materiais mínimas para o aluno freqüentar a escola; um autocontrole das faltas por parte do próprio aluno.

A maior e mais significativa conquista do Bolsa-Escola foi a freqüência integral dos alunos e o envolvimento dos pais/responsáveis com o processo educativo dos filhos.

Embora a preocupação inicial fosse manter o benefício para a família, os pais, antes pouco comprometidos, foram, indiretamente, sensibilizados a comparecer em massa a reuniões promovidas pelas escolas, para acompanhar de perto o desenvolvimento/desempenho de seus filhos, chegando ao ponto de participar dos conselhos escolares e se envolver no processo de eleição para diretor das escolas.

Além disso, é totalmente inovador unir em um mesmo programa a redistribuição da renda e a conseqüente melhoria das condições de vida das famílias, com a valorização da educação. O Bolsa-Escola é um programa inovador na área de educação porque criou mecanismos de baixo custo, em curto espaço de tempo, para democratizar o acesso à escola e a permanência dos tradicionalmente excluídos no processo de ensino-aprendizagem.

## **Dificuldades**

No aspecto mais propriamente técnico, houve dificuldades na implantação do programa, em razão do perfil dos profissionais e da sobrecarga de tarefas para as escolas. Para superá-las, foi assinado um convênio com a UnB, para que estudantes do curso de serviço social e outros afins constituíssem equipes de auxílio para as inscrições, análises e visitas domiciliares nas áreas urbanas.

Buscou-se também aperfeiçoar os instrumentos de controle e simplificar o formulário de inscrição. Além das dificuldades, também houve problemas em aferir com precisão a renda dos membros adultos da família, que realizam trabalhos autônomos informais, cuja declaração é verbal.

As fraquezas do programa no seu primeiro ano estão relacionadas à deteriorização do serviço público no Brasil: recursos materiais reduzidos e recursos humanos despreparados e desmotivados, principalmente nas áreas de educação, saúde e serviços sociais. Esta situação, agravada pela falta de prioridade para estas áreas, no orçamento anterior (elaborado em 1994), impediu a implantação do programa de forma mais incisiva, de modo a atingir metas mais elevadas em 1995.

Além disso, os demais órgãos que fazem interface com o programa não dispuseram de recursos financeiros e agilidade para a execução de suas ações, voltadas ao atendimento às famílias bolsistas. Dessa forma, o programa atingiu mais rapidamente seus objetivos vinculados à área educacional do que os de promoção integral da família. Este quadro pode ser completado com o ainda pequeno envolvimento da sociedade civil na realização do programa.

## **Poupança-escola**

As vantagens do programa são evidentes. Nas cidades onde é implantado, a escola transforma-se no centro da vida comunitária, gerando o envolvimento das famílias no desempenho escolar de seus filhos. O Bolsa-Escola permite a redução das desigualdades sociais, por meio da transferência direta de renda para setores excluídos da sociedade, e o aumento do consumo de parte da população carente. E, talvez o mais importante, atuando como ação preventiva ao desvio precoce de crianças e jovens para o mercado de trabalho, contribui para ampliar a consciência da cidadania por parte das populações que vivem a apartação social.



O programa é complementado com a poupança-escola, que incentiva os alunos bolsistas a concluírem o 2º grau. Com a poupança-escola, eles têm direito ao benefício de um salário mínimo anual, quando promovidos na série, o que reforça a aprovação e reduz aos altos índices repetência.

Quando o aluno concluir a 4ª série do ensino fundamental, será aberta uma caderneta de poupança em seu nome. Nesta caderneta será depositada somente a metade do saldo de seu crédito e este valor poderá, então, ser sacado. O resultado de aprovação ou reprovação continuará a ser anotado nas séries seguintes e, se, o aluno concluir a 8ª série do ensino fundamental, novamente terá uma poupança da qual poderá sacar metade do saldo. Quando o aluno concluir a 3ª série do ensino médio, ele receberá todo o valor do seu crédito, com juros e correção monetária nos parâmetros da caderneta de poupança. O Aluno que for reprovado por dois anos consecutivos perderá o total dos depósitos existentes em seu nome.

Se, em qualquer momento, o aluno abandonar a escola, o crédito em seu nome é automaticamente transferido para os cofres do Tesouro do governo do DF. Enquanto os recursos da poupança-escola estiverem depositados, comporão o Fundo de Solidariedade do Distrito Federal, que visa financiar programas de geração de emprego e renda, prioritariamente para empréstimos a jovens entre 17 e 27 anos de idade para pequenos empreendimentos.

## MATO GROSSO

### **Projeto Jaburu**

Nelson Luiz Nouvel Alessio\*

#### **Introdução**

Este projeto é um resumo do Projeto Jaburu, que é essencialmente uma proposta de chegar-se à auto-regulação da caça na reserva xavante do rio das Mortes. Foi preparado a partir de relatório de visita de campo realizada em julho de 1996.

Com o intuito de sistematizar a exposição, primeiramente o projeto será apresentado em seu contexto. Em seguida, serão abordados a origem, a evolução e o estágio em que se encontrava o projeto em julho de 1996. Na seqüência, serão focalizados seus objetivos e a forma de gerenciamento.

#### **O Projeto Jaburu em seu contexto**

Nas décadas de 30 e 40, o governo federal enviou diversas expedições à região onde hoje se encontra a reserva xavante do rio das Mortes. Os sucessivos projetos de ocupação levaram à devastação de grandes extensões de cerrado, que foi substituído por campos de monoculturas agrícolas e por pastagens. A consequência imediata foi a perda da diversidade da fauna e da flora.

Por outro lado, não obstante seu esforço de acompanhar as mudanças sem perder a identidade própria, os xavantes, com o contato, passaram de seminômades a sedentários e adotaram alguns hábitos e valores “civilizados”, como a prática da caça com o emprego de armas de fogo. Aliás, cabe esclarecer que a própria FUNAI adotou a política de fornecer aos indígenas armas de fogo, o que – ao menos para a comunidade de Pimentel Barbosa – levou praticamente ao abandono do arco-e-flecha.

---

\* Mestrando em administração pública e governo na EAESP/FGV e monitor acadêmico junto à coordenação do Programa Gestão Pública e Cidadania.

Acrescente-se que os xavantes são um povo de caçadores. Não apenas para sua alimentação, mas para sua cultura como um todo, a caça tem papel preponderante. Assim, é natural que o declínio das populações de fauna de caça assumam uma dimensão significativa para eles.

A reserva xavante do rio das Mortes encontra-se no estado do Mato Grosso, a cerca de 350 km ao norte do município de Barra do Garça e a 212 km de Nova Xavantina, onde se localiza a sede da Associação Xavante de Pimentel Barbosa. Sua área total é de aproximadamente 330 mil hectares, dos quais 22 mil foram degradados pela ocupação ilegal de fazendeiros até 1980.

Dentro da reserva, existem quatro aldeias formadas (Pimentel Barbosa, Água Branca, Caçula e Tanguro). Só a aldeia Pimentel Barbosa, com população de 390 indivíduos, está diretamente envolvida com o Projeto Jaburu. Cabe observar também que Pimentel Barbosa está dando origem a uma quinta aldeia, inclusive como medida estratégica de enfrentamento da nova política do governo federal, que poderá levar à redução das áreas das reservas indígenas.

Ainda para contextualizar o Projeto Jaburu, cabe acrescentar que faz parte da organização social do povo xavante o conselho tradicional, cujos membros naturais são os homens adultos da aldeia. Este conselho reúne-se duas vezes ao dia (início da manhã e início da noite) e nele são debatidas e decididas às questões comunitárias.

Por outro lado, o sonho tem importância fundamental para os xavantes, pois é considerado como orientador das decisões e legitimador das ações daquele que sonhou. E mais: o xavante acredita que não sonha se não comer carne de caça e, sem sonhar, não tem como orientar-se no mundo.

### **O Projeto Jaburu: origem, evolução e estágio em julho de 1996**

O sonho de um dos membros da tribo – Sibupá – apontava a necessidade de uma iniciativa para repovoar, com os bichos do cerrado, o mato da reserva do rio das Mortes. Este sonho, levado ao conselho tradicional e depois a todos os membros da aldeia, foi a origem do Projeto Jaburu.

Em 1986, ainda como uma idéia vaga, o Projeto Jaburu foi apresentado aos jovens da tribo que estudavam ou estudaram fora (ao todo oito homens), para que ajudassem em sua concretização com o auxílio da sociedade contemporânea. No ano seguinte, 1987, foi possível transformar o sonho em projeto escrito, com o apoio de

Wanderley de Castro (psicólogo de Goiânia que havia trabalhado para a BBC, no projeto Década da Destruição).

Wanderley de Castro auxiliou ainda nos contatos com ONGs internacionais e apresentou o projeto a Ailton Krenak, do Núcleo de Cultura Indígena. Progressivamente, o Projeto Jaburu passava a receber o apoio de instituições diversas (primeiramente, as internacionais) e, em 1990, já estava colocado no nível nacional, recebendo apoio da Empresa Brasileira de Agropecuária / CPAC, do Fundo Nacional de Meio Ambiente, da ESALQ (de Piracicaba, SP) e da UNICAMP.

O projeto – inicialmente voltado à preservação ambiental para a manutenção da dieta alimentar tradicional dos xavantes – foi tomado corpo e, além de manter seu objetivo inicial, revelou-se como importante instrumento para: afirmação dos xavantes como povo de cultura diferenciada dentro da sociedade brasileira; fortalecimento sócio-econômico-cultural da aldeia Pimentel Barbosa; melhoria da qualidade de vida dos indígenas e, em consequência, aumento de sua expectativa de vida; fortalecimento das organizações indígenas.

Os esforços realizados ao longo destes últimos anos já resultaram: em um primeiro levantamento cartográfico da reserva; em diversas realizações culturais destinadas a informar a sociedade contemporânea sobre o povo xavante com vistas a vencer preconceitos; na criação de novas metodologias de aproveitamento de frutas do cerrado; na melhoria da dieta alimentar dos xavantes, graças inclusive à abertura de duas estradas na reserva (estrada norte e estrada noroeste), facilitando o acesso aos recursos naturais.

Especificamente, no que se refere à análise a ao manejo da fauna, em 1994 houve a reavaliação da metodologia que vinha sendo utilizada. É oportuno, assim, descrever o estágio atual do Projeto Jaburu, no que diz respeito à proposta de chegar-se a um plano de auto-regulação da caça na reserva xavante do rio das Mortes.

A World Wildlife Fund (WWF) aceitou financiar o projeto nesta fase mais recente. Não foi fácil obter apoio da WWF, porque o Projeto Jaburu é algo novo para uma organização que se tem concentrado no financiamento da preservação pura e simples da vida selvagem em reservas onde a caça é absolutamente impensável. No entanto, a WWF acabou por reconhecer o mérito do Projeto Jaburu, garantindo-lhe apoio técnico e financeiro.

Com este apoio, o biólogo Manrique Prada e quatro membros da aldeia Pimentel Barbosa (dois jovens e dois adultos), vêm fazendo o levantamento de dados sobre a vida

animal na reserva. A metodologia é basicamente a seguinte: foram assinalados no mapa da reserva 24 transectos. Um transecto é uma linha perpendicular a uma das estradas abertas na reserva. Cada transecto tem a extensão de 4 km que são periodicamente percorridos por uma dupla (o biólogo e um ou dois índios) em busca de observações.

Que tipo de observações? Pegadas ou mesmo observações visuais dos animais de maior porte, que fazem parte da dieta alimentar dos xavantes. Com base em levantamentos prévios, sabe-se que os xavantes caçam algumas espécies maiores, como: veado-campeiro, veado-catingueiro, veado-mateiro, queixada, caititu, tamanduá-bandeira, cervo-do-pantanal e anta.

Assim, montou-se uma matriz com três colunas e número de linhas equivalentes ao número de espécies pesquisadas. Nas linhas da primeira coluna, são discriminadas as espécies. Nas linhas da segunda coluna, são anotadas as observações sobre os rastros recentes correspondentes a cada espécie. Finalmente, nas linhas da terceira coluna são anotadas as observações de animais avistados durante o percurso do transecto.

Quanto às pegadas, os caçadores xavantes são capazes de identificá-las e de dizer se são recentes. Para efeito do levantamento realizado, são considerados apenas os rastros com no máximo de 24 horas. E ainda mais: os rastreadores xavantes podem afirmar, pela pegada, qual o porte do animal e em que direção ele ia.

Os dados dessas observações são registrados nos mencionados formulários em forma de matriz, preenchidos um para cada transecto por período. Os dados parciais até julho de 1996 coletados já vinham sendo analisados e, no final de agosto, seriam a base de um relatório consolidado, no qual se fariam propostas de um plano de manejo de caça. Tais proposições preliminares devem dar ensejo a aprofundadas discussões que resultarão na proposta final do plano de manejo.

O plano de manejo, então, será apresentado ao conselho tradicional da aldeia de Pimentel Barbosa e será o próprio conselho a decidir que sugestões técnicas implementar e de que maneira fazê-lo.

Até o momento, um dos fatos surpreendentes para o biólogo é que, independentemente da distância da aldeia, para a maioria das espécies, o número de observações realizadas não varia, o que pode querer dizer que a pressão de caça não é significativa, pois – se fosse – o número de observações deveria ser menor para os transectos próximos da aldeia. Outra alternativa é a de que as espécies já estão de tal modo ameaçadas que seus representantes são sempre poucos, quer em pontos próximos quer em pontos distantes da aldeia. Qualquer conclusão definitiva dependerá de estudos

futuros, que ainda não se sabe se serão factíveis, pois dependem de um sem-número de variáveis, entre as quais se destaca a obtenção de financiamentos.

Outro complicador de todo o processo é que a literatura científica contém muito pouca informação sobre a maioria das espécies animais caçadas pelos xavantes na reserva do rio das Mortes. Os próprios indígenas, por seu turno, também conhecem pouco os hábitos de suas presas, pois não controlam suas atividades de caça em função de períodos de reprodução, da existência de fêmeas com filhotes, etc. O comportamento tradicional do xavante é o de matar o animal com o qual se depara, sem qualquer tipo de restrição imposta pela moderna concepção de “consciência ecológica”.

As observações já permitem concluir que, entre os diferentes tipos de caça (individual, familiar, nupcial, etc.), a caçada de fogo é a de maior impacto em termos de vida animal. Por prolongados períodos após a realização de uma caçada de fogo, que implica incendiar parte do cerrado para afugentar aos animais no rumo dos caçadores, os rastros e as observações visuais tornam-se raros nos transectos das áreas afetadas.

### **Objetivos gerais e metas específicas**

A meta específica do Projeto Jaburu é a preservação ambiental para que se dê a manutenção da dieta alimentar tradicional dos xavantes. Esta meta pode ser desdobrada em três outras, também específicas, a saber:

- Análise e manejo da fauna;
- Educação ambiental;
- Aproveitamento de frutas nativas do cerrado.

Quanto ao aspecto da vida animal, em julho de 1996 o projeto estava justamente na fase de conclusão dos levantamentos de campo. Ao final do mês de agosto daquele ano, deveriam estar disponíveis nove séries históricas do resultado das observações realizadas nos 24 transectos.

Os dados, ainda que nem todos concluídos, devem indicar as áreas da reserva onde se encontram determinadas espécies de animais e com que frequência são observadas. Tais informações permitirão que os técnicos proponham ao conselho tradicional da aldeia um plano de auto-regulação da caça.

Em que medida os xavantes vão dotar as propostas dos biólogos e ecologistas não se sabe. Todos, no entanto, têm consciência de que algumas propostas sequer devem ser feitas, uma vez que incompatíveis com a cultura indígena. Por exemplo, de nada adiantaria propor a eliminação da caçada de fogo, por mais perniciosa que ela seja, pois os xavantes não teriam como abdicar dessa prática tradicional.

No entanto, como as pessoas envolvidas com o projeto são sensíveis ao aspecto cultural do problema, foram iniciadas discussões com uma antropóloga sobre como desenvolver e apresentar o plano de manejo de maneira compatível com as tradições do povo xavante.

Em relação às frutas do cerrado, alguns estudos já foram realizados e chegou a ser instalada uma unidade de processamento na sede da Associação Xavante de Pimentel Babosa, em Nova Xavantina. Este módulo do projeto estava paralisado em julho de 1996, porque seu desenvolvimento depende de consultoria de *marketing*, pesquisa de mercado, capacitação de recursos humanos, etc. Como não existia apoio financeiro para a adoção dessas providências, era preciso esperar por momento mais oportuno.

A educação ambiental é extremamente necessária, não só para a comunidade xavante, mas também para membros da sociedade contemporânea em torno da reserva. Até mesmo o sucesso de um plano de manejo da caça depende, em certa medida, da progressiva consciência ecológica de quem deva implementá-lo, ou seja, dos caçadores.

Assim, pode-se dizer que, em termos de metas específicas, as realizações em julho de 1996 eram ainda apenas parciais. Pela própria natureza das questões envolvidas, não são metas que pudessem ser atingidas de um dia para outro. Trata-se mesmo de um trabalho em longuíssimo prazo, especialmente porque o objetivo maior é a afirmação dos xavantes como um povo de cultura diferenciada dentro da sociedade brasileira. Não se trata de uma proposta de aculturação à moda jesuíta.

Entram, aí, os objetivos gerais, entre os quais se destaca a proposta de reverter o quadro histórico de marginalização e desmantelamento das culturas tradicionais indígenas. Neste aspecto, o projeto Jaburu tem tido pleno sucesso.

Em primeiro lugar, o nível de organização atingido é exemplar. A aldeia Pimentel Barbosa tem uma associação devidamente constituída, capaz de representá-la perante a sociedade contemporânea. É a concretização de um processo, provavelmente longo, que levou os xavantes daquela aldeia a ter consciência de seus direitos como cidadãos e da necessidade de capacitar-se para exercer tais direitos.

O longo trajeto que vem sendo percorrido pelos xavantes de Pimentel Barbosa tende a contribuir para a superação do conflito latente entre indígenas e a sociedade contemporânea.

Assim, eventos e projetos culturais (palestras, gravação de CD com músicas tradicionais, troca de visitas com membros da Comunidade Européia, organização de um centro de cultura xavante em Nova Xavantina, etc.) – realizados pela comunidade xavante de Pimentel Barbosa, como desdobramentos do Projeto Jaburu – permitirão que as diferenças culturais venham a ser compreendidas, aumentando o grau de respeito, de parte a parte.

Outros objetivos gerais do Projeto Jaburu estão sendo atingidos. Veja-se o aspecto territorial. Hoje os xavantes de Pimentel Barbosa – e, em consequência, todos os xavantes da reserva do rio das Mortes – têm um levantamento cartográfico de seu território e dispõem de estradas (ainda que precárias e sem manutenção) que facilitam sua própria circulação no interior da reserva, aumentando a possibilidade de vigilância da área e de aproveitamento dos recursos naturais.

### **O gerenciamento do projeto**

O gerenciamento do projeto é, em última análise, do próprio conselho tradicional da aldeia de Pimentel Barbosa, ou seja, as decisões finais (quaisquer que sejam) cabem à comunidade como um todo, representada pelos homens adultos da tribo.

A associação Xavante de Pimentel Barbosa, representada por seu presidente, tem um papel dos mais relevantes, pois viabiliza o intercâmbio entre a sociedade tradicional xavante e a sociedade contemporânea. Sem a existência da associação, não seria possível levar o Projeto Jaburu adiante. Ao menos não com a orientação hoje vigente, que é de absoluto respeito às tradições dos xavantes, que, como povo, tenta manter sua identidade e colocar-se em nível de igualdade com seus parceiros no projeto.

Assim, em resumo, pode-se dizer que o gerenciamento do projeto depende do conselho tradicional da aldeia, como órgão decisório e da Associação Xavante de Pimentel Barbosa, que funciona nos moldes de uma secretaria executiva.



## Conclusões

O projeto Jaburu tem como sua principal vantagem justamente a auto-afirmação dos direitos das maiorias. É um exemplo de como um segmento frágil e discriminado da sociedade brasileira pode organizar-se, em busca da manutenção de sua identidade cultural: isto, contudo, sem a pretensão do isolamento. Ao contrário, a proposta (a partir do sonho de Sibupá) é conjugar o conhecimento tradicional com o conhecimento científico, para o fim imediato de preservar a fauna da reserva e garantir que os xavantes possam continuar a ser um povo de caçadores e, em consequência, indivíduos que continuarão a sonhar.

Seu aspecto mais inovador é precisamente esta conjugação do conhecimento tradicional com o moderno conhecimento científico. Inovador, inclusive, porque se percebe que não se trata de o cientista apropriar-se do conhecimento tradicional e ponto final, mas sim, de somarem-se os saberes tradicional e científico, tornando-os interdependentes.

Por outro lado, o Projeto Jaburu está gerando novas informações, que são e continuarão a ser o somatório dos esforços das duas culturas. É preciso esclarecer que o projeto não se encerrará com um plano de manejo da caça, pois para que o plano venha a ter sucesso é preciso que haja o constante monitoramento de seus efeitos, produzindo-se, então, os devidos ajustes de percurso.

Tudo indica, portanto, que é um projeto voltado para a construção de um futuro. E, como já tem acontecido na construção desse futuro, são inúmeros os desdobramentos presentes, dos quais se destaca o enfrentamento progressivo dos preconceitos gerados pelas barreiras culturais.

ACRE

### **A Casa Rosa Mulher: uma estrela na escuridão.**

Ana Alice Alcântara Costa\*

A Casa Rosa Mulher, criada pela Prefeitura Municipal de Rio Branco, em maio de 1994, atendendo a uma reivindicação do movimento de mulheres do Acre, é hoje uma realidade importante no âmbito das políticas públicas voltadas para as mulheres. Uma experiência a ser seguida por outras administrações municipais e estaduais.

A crise do extrativismo da borracha e o processo de expansão da agropecuária, trazendo a especulação fundiária, trouxeram também os conflitos entre seringueiros e posseiros, de um lado, e novos proprietários e seus agentes do outro. Todo este contexto acirrou o êxodo rural, inchando a periferia de Rio Branco, formando um cinturão de miséria, desordenado e sem qualquer infra-estrutura adequada para receber estes novos residentes. “São dessas famílias que provém parte significativa das crianças, adolescentes e mulheres que vivem em situação de risco social”.<sup>1</sup>

Segundo pesquisa realizada pela Universidade Federal do Acre (PESACRE / UFAC), havia em 1992, 3 mil prostitutas em Rio Branco na faixa etária de 10 a 16 anos. A maioria foi expulsa de seus lares ou abandonada pelas famílias e obrigada a prostituir-se para sobreviver, envolvida no uso e/ou no tráfico de drogas.

Por outro lado, a única unidade Hospitalar de atendimento ginecológico e obstétrico registrou, no período de janeiro de 1985 a abril de 1993, 9.143 partos e 309 abortos e curetagens em meninas e adolescentes entre 10 e 17 anos, um dos maiores índices de gravidez na adolescência registrado no país.

Em 1992, o Centro de Defesa dos Direitos Humanos e Educação Popular do Acre realizou a *Pesquisa sobre a violência física e sexual contra a mulher*, onde constatou que esses índices são alarmantes e crescentes.

---

\* Professora do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal da Bahia, pesquisadora do Núcleo de Estudos Interdisciplinares sobre a Mulher (órgão suplementar da mesma instituição) e doutora em sociologia política pela Universidad nacional Autónoma de México.

<sup>1</sup> CDDHEP, 1992.

Em 1993, em função do grande número de denúncias e reportagens realizadas na imprensa nacional sobre a prostituição infantil no Acre, a Câmara Municipal de Rio Branco criou a Comissão Parlamentar de Inquérito sobre a prostituição de crianças e adolescentes, para investigar as denúncias. Segundo pesquisa realizada por essa CPI, entre 120 meninas e adolescentes prostituídas, constatou-se que 100% não tinham conhecimento dos riscos, dos cuidados e da prevenção de doenças sexualmente transmissíveis e que apenas 10% usavam preservativos, por exigência dos parceiros mais freqüentes. Segundo essa mesma CPI, na Delegacia de Proteção à Criança e ao Adolescente havia registro de 1.500 desaparecimentos, sendo que 75% eram adolescentes do sexo feminino. Desaparecimentos resultantes sempre de fugas para outros estados, em especial para as áreas de garimpo de Porto Velho, onde as meninas são vítimas das mais aviltantes formas de violência, chegando a ser vendidas nos prostíbulos e boates de Porto Velho por quantias que variam de R\$ 50,00 a R\$ 500,00, rateados entre os diversos agenciadores. Nesse “negócio”, as virgens têm cotação especial: nos garimpos sua cotação pode variar de R\$ 100,00 a R\$ 1.000,00 a depender da beleza física.

A prostituição e a violência não atingem somente as meninas em condição de pobreza. As “garotas de programa”, meninas da classe média, embaladas em sonhos de ascensão rápida, proliferam na cidade, agenciadas para empresários, fazendeiros, políticos e profissionais autônomos, leiloadas nos “desfiles de corpos” onde meninas de até 15 anos são expostas quase desnudas.

A violência contra as mulheres atinge índices alarmantes. Só em 1992, com uma população de 196 mil habitantes, a cidade de Rio Branco registrou 15 assassinatos de mulheres. Desses, 10 perpetrados por maridos, namorados, amantes e ex-amantes das vítimas. Nos casos registrados nos anos de 1991 e 1992, a violência doméstica correspondeu a 73,13 e 68,4%, respectivamente. Espancamentos e tentativas de homicídio lideraram os principais tipos de violência e os estupros ocuparam o terceiro lugar neste *ranking*.

Por outro lado, a falta de profissionalização deixa à margem do mercado de trabalho milhares de mulheres que vivem em situação de extrema pobreza, onde a prostituição é a única forma de sobrevivência para si e sua família.

E não é por outro motivo que, desde o seu surgimento nos anos 80, o movimento das mulheres no Acre tem atuado no sentido de combater esses altos índices de

violência contra a mulher e apontado a necessidade da implantação de políticas públicas específicas para as mulheres.

Em 1992, com a posse do prefeito Jorge Viana, eleito através da Frente Popular, as mulheres atuantes nas diversas organizações políticas e sociais, conscientes de que este era o momento ímpar de participação da comunidade na definição de políticas públicas por parte do poder local, articularam-se na luta pela criação de um espaço de atendimento e prestação de serviços às mulheres em situação de violência.

Em 1993, apoiada no relatório da CPI sobre a prostituição de crianças e adolescentes da Câmara Municipal de Rio Branco, a prefeitura encaminhou ao Ministério do Bem-Estar Social o Programa de Reintegração Familiar, onde um dos objetivos principais era a implantação da Casa Rosa Mulher. Ainda em setembro desse ano, foi realizado um seminário com o objetivo de buscar subsídios para a elaboração de políticas públicas de atendimento integral às meninas e adolescentes que vivem da prostituição.

Finalmente, em maio de 1994, é inaugurada a Casa Rosa Mulher, que imediatamente passou a atender ininterruptamente à sua clientela: adolescentes e mulheres, especialmente as que vivem em situação de violência e risco social.

Desde então, a Casa Rosa Mulher tem funcionado como um setor da Secretaria de Bem-Estar Social da Prefeitura Municipal de Rio Branco e conta com o apoio de vários organismos financiadores federais e internacionais.

Através do atendimento jurídico, psicológico, de saúde e arte-educação, visando a resgatar a valorização da mulher e sua auto-estima, rompendo o ciclo da violência de que é vítima e reconstruindo sua identidade de gênero, a Casa Rosa Mulher tem-se constituído no espaço principal da transformação desse quadro de violência e miséria em que vive a mulher acreana.

Com apoio de uma equipe multidisciplinar (advogada, assistente social, psicóloga, enfermeira, médico, arte-educadora, etc.), a Casa Rosa Mulher tem desenvolvido seus esforços no sentido de atender a três clientelas básicas: mulheres prostituídas, mulheres de baixa renda e adolescentes. Estes esforços se materializam através de: atendimento individual ou em grupo; visitas domiciliares; campanhas de prevenção de doenças sexualmente transmissíveis (DST) e AIDS nos locais de trabalho e moradia na rede pública de ensino; campanhas de promoção da cidadania, através do esclarecimento dos direitos das mulheres, da assessoria jurídica e do encaminhamento de ações judiciais; atendimento médico-ginecológico especializado; capacitação

profissional; informação antidroga; programas culturais e de lazer com vistas à valorização e auto-estima da mulher; encaminhamentos dos filhos das mulheres atendidas às escolas, creches e programas especiais para crianças e adolescentes mantidos pela prefeitura.

Todo esse esforço tem trazido como recompensa a transformação da Casa Rosa Mulher em um ponto de referência efetiva no trabalho com mulheres e adolescentes, merecendo, assim, o reconhecimento por parte da comunidade. Este reconhecimento pode ser comprovado através dos índices referentes ao atendimento e serviços prestados às mulheres, que registram uma ampliação contínua da demanda, no aumento do número de trabalhadores voluntários e, em especial, no aumento do número de parceiros e entidades conveniadas.

Merece destaque o intenso trabalho realizado nas áreas de prostituição da cidade. No sentido de cumprir um dos seus objetivos, desde a implantação do projeto a casa tem buscado estabelecer uma linha de proximidade muito forte com as mulheres trabalhadoras do sexo. Nessa atividade, tem sido fundamental a atuação de duas mulheres (Isa e Pequena-Marli), que possibilitaram o acesso do pessoal técnico da casa às áreas de prostituição da cidade e o desenvolvimento de programas de prevenção de DST e AIDS, combate à violência, esclarecimento sobre direitos civis e atendimento médico-ginecológico.

Hoje organizadas através do Grupo Rosa Mulher, muitas das profissionais do sexo atuam como agentes multiplicadoras nesses programas de prevenção, possibilitando, assim, o resgate do seu papel como cidadãs. O sucesso dessa prática garantiu para a Casa Rosa Mulher o reconhecimento por parte dessas mulheres que passaram a vê-la como um espaço privilegiado da construção de sua cidadania, já que aí encontram apoio jurídico e emocional, um tratamento médico não-discriminador e respeitoso e, em especial, sua valorização como mulheres.

Mas essa prática de respeito e reconhecimento da cidadania dessas prostitutas não passaria incólume pelos setores conservadores da cidade, que logo passaram a identificar a Casa Rosa Mulher com a prostituição e a transformou num motivo político de ataque à administração municipal. As “moças de família” não podiam freqüentar as atividades da casa, para não serem confundidas com as prostitutas. Isso fez com que, no seu primeiro ano, o projeto tivesse de enfrentar a oposição, o rechaço e os preconceitos da sociedade local.

A Casa Rosa Mulher conseguiu romper com esse estereótipo, mudando não só a visão da casa, mas a própria visão a respeito das prostitutas. Conjuntamente, freqüentam cursos de cabeleireiros, corte e costura, manicura, etc., famosas profissionais do sexo e meninas, adolescentes e senhoras de todas as classes sociais. Nas filas para serem atendidas no salão, juntam-se indiscriminadamente mulheres de idades, classes, profissões, experiências e histórias de vida distintas. Na Casa Rosa Mulher, todas são apenas mulheres. Todas querem ficar belas, independentemente dos preconceitos.

O Programa Casa Rosa Mulher é a primeira experiência de política pública para as mulheres no estado do Acre. O mesmo pode ser dito para toda a região Norte. Não há registro de qualquer programa específico para as mulheres, à exceção das delegacias especiais de atendimento à mulher, com objetivos e área de abrangência limitados. Nem mesmo os conselhos municipais da condição feminina na região têm conseguido implementar propostas de tal magnitude.

A Casa Rosa Mulher constitui uma proposta inovadora também nos seus objetivos, na sua prática de trabalho e na relação de parceria e não-subordinação que tem conseguido estabelecer com sua clientela. Suas profissionais tratam com o mesmo carinho e respeito a senhora da classe média, que vem atuar no papel de cliente nos cursos de manicura e cabeleireiro e a prostituta enferma, que vem em busca de serviços do dr. Julinho ou da orientação da Francisca, a enfermeira voluntária. A partir de uma nova forma de atuar junto às mulheres, na busca da superação dos preconceitos, no resgate da sua dignidade e na valorização da auto-estima de cada mulher, a casa constitui, hoje, uma experiência a ser seguida.

A casa tem também conseguido acompanhar e buscar soluções para novas demandas que vão surgindo no desenvolver de suas atividades. Um exemplo tem sido a implantação de programas específicos voltados para as crianças, como os cursos de capoeira, os grupos de leitura, a fábrica de bonecos e esportes. Essa foi uma solicitação das próprias crianças do bairro onde está localizada a casa e dos filhos das mulheres que por algum motivo a freqüentam.

Por parte do público-alvo, a melhor é a realizada por uma profissional do sexo ao afirmar:

“A casa surgiu como uma estrela na escuridão para iluminar as mulheres. Abriu um espaço de relacionamento com a sociedade. As mulheres eram como bicho do mato, como uma doença contagiosa que os advogados, os

juízes, os políticos (...) não podiam se relacionar. Agora eu sou alguém, eu posso chegar perto das autoridades, do prefeito, dos secretários (...) Todos passaram a enxergar a gente, tratam com o coração. E a Casa Rosa Mulher é esse coração de mãe”.

Seguindo a tendência geral das prefeituras municipais brasileiras, sufocadas em meio a uma crise econômica violenta e perversa, a prefeitura de Rio Branco tem se lançado aguerridamente na busca de parceiros que possam colaborar na implantação de políticas públicas voltadas para a melhoria das condições de vida da população e a Casa Rosa Mulher é um exemplo que tem dado certo. Desde sua criação, a casa tem contado com o apoio financeiro (através de projetos específicos) de organismos e programas de governo federal (Ministério da Cultura, do Bem Estar Social, da Saúde, Comunidade Solidária, etc.), de organismos internacionais como o UNICEF e o Fundo Canadá e de diversas organizações não-governamentais (IBAM, CBIA, Rede Acreana de Mulheres, CDDHEP, SESC, SENAC, etc.).

Lançando mão do trabalho voluntário ou da colaboração de outras instituições, o Projeto Casa Rosa Mulher tem conseguido ultrapassar as metas previstas. Exemplos são os diversos cursos profissionalizantes, onde os recursos provenientes dos convênios foram utilizados para compra de equipamentos, e o material de consumo é garantido pelo próprio trabalho das alunas. Cobrando taxas simbólicas pelos serviços prestados, muitos cursos conseguem sustentar-se. Essa taxa, por estar muito aquém dos preços de mercado, garante uma clientela constante, disposta a entregar seus cabelos e suas mãos ao aprendizado das alunas, sob a eficiente supervisão das professoras. Todos os recursos arrecadados nessa prestação de serviços são utilizados na compra de produtos e utensílios necessários a esses treinamentos. A promoção de feiras tem sido o principal instrumento utilizado para a venda dos produtos dos outros cursos, como roupas, artesanato, comida, bijuterias, brinquedos, detergentes, etc.

O Projeto Casa Rosa Mulher tem também conseguido otimizar os recursos provenientes das diversas instituições conveniadas, buscando baratear os custos sempre que possível, sem prejudicar a proposta, conseguindo, assim, atingir metas além das previstas originalmente. Um exemplo é o convênio realizado com o Ministério da Cultura, que previa a construção de um espaço próprio para a realização de diversas atividades culturais, como os cursos de dança para mulheres e adolescentes, capoeira e grupos de teatro. Utilizando a madeira abundante e barata da região, conseguiu-se

construir outro espaço mais adequado de atendimento e treinamentos, o Núcleo Casa Rosa Mulher, inaugurado no dia 29 de abril de 1997.

Nesse novo espaço, que significou outra frente de atuação do projeto, funcionam oficinas de corte e costura, cabeleireiro, crochê, grupos de teatro, dança e capoeira. Todos os espaços são bem planejados estruturalmente e têm aproveitamento perfeito. Essa área de treinamento se complementa com a existência de equipamentos básicos suficientes para garantir um bom aproveitamento por parte da clientela.

Como a equipe técnica é mantida com recursos da prefeitura, os recursos provenientes de convênios são utilizados na compra de equipamentos, no pagamento de instrutores e em atividades específicas. Dadas as características específicas do projeto, voltado para a assistência e capacitação de mulheres, é pouco provável que consiga auto-sustentação. A solução tem sido buscar parcerias, não só no sentido de diminuir o peso orçamentário da prefeitura, mas também no de buscar atingir um número crescente de mulheres, ampliando a abrangência do projeto.

A experiência da Casa Rosa Mulher, desenvolvida pela Secretaria de Bem-Estar Social da Prefeitura de Rio Branco, pode ser considerada um grande sucesso na área de políticas públicas voltadas para a população feminina, na medida em que, apesar do seu pouco tempo de existência, conseguiu o reconhecimento da população. Essa é uma experiência a ser reproduzida nas grandes e médias cidades, onde a população feminina vive à margem do processo de criação de riquezas. Esse, certamente, será um projeto que contará com o apoio do movimento organizado de mulheres.

### **Referências bibliográficas**

CDDHEP. Violência física e sexual contra mulheres em Rio Branco. Rio Branco, 1992. (Relatório de Pesquisa).

Câmara Municipal de Rio Branco. *Onde estão nossas meninas?* Rio Branco, 1993. (Relatório da CPI sobre a Prostituição de Crianças e Adolescentes).

Casa Rosa Mulher. Relatório de atividades. Rio Branco, 1995.

Materiais de divulgação da Casa Rosa Mulher.