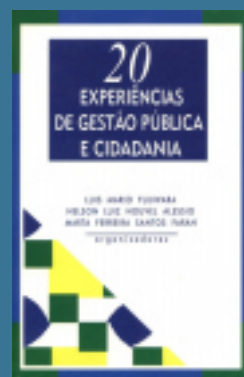




Programa Gestão Pública e Cidadania

Vinte Experiências de Gestão Pública e Cidadania 1997

Luis Mario Fujiwara, Nelson Luiz Nouvel Alessio
e Marta Ferreira Santos Farah (orgs.)



Versão em formato PDF

finalistas do ciclo de
premição 1997

Originalmente publicado em:

20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania

**Luis Mario Fujiwara, Nelson Luiz Nouvel Alessio
e Marta Ferreira Santos Farah (orgs.)**

*Copyright © Luis Mario Fujiwara, Nelson Luiz Nouvel Alessio e
Marta Ferreira Santos Farah*

Direitos da edição reservados ao
Programa Gestão Pública e Cidadania
Av. 9 de Julho, 2029 – 2º andar da Biblioteca
01313-902 – São Paulo – SP
Tel: (11) 3281-7904 / 3281-7905
Fax: (11) 287-5095
E-mail: inovando@fgvsp.br
<http://inovando.fgvsp.br>

Impresso no Brasil / *Printed in Brazil*

É permitida a reprodução total ou parcial desta obra, desde que
citada a fonte.

1ª edição – 1998

Revisão dos originais: Nelson Luiz Nouvel Alessio
Revisão: Luis Mario Fujiwara
Editoração eletrônica: Graphic Express
Produção Gráfica: Graphic Express
Capa: Graphic Express

Versão gráfica em formato PDF: Liria Okoda

**Ficha Catalográfica elaborada pela Biblioteca Karl A. Boedecker da
Escola de Administração de Empresas de São Paulo da
Fundação Getúlio Vargas (FGV/EAESP)**

20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania/
Luis Mario Fujiwara, Nelson Luiz Nouvel Alessio e Marta Ferreira Santos
Farah (orgs.) / São Paulo:
Programa Gestão Pública e Cidadania 1998

176 p.

1. Projeto comunitários – Brasil. 2. Projetos de desenvolvimento – Brasil.
I. Fujiwara, Luis Mario, 1971 -. II. Alessio, Nelson Luiz Nouvel, 1958 -. III. Farah,
Marta Ferreira Santos, 1952 -. IV. Programa Gestão Pública e Cidadania

CDU-35(81)

Sumário

Apresentação 5

Acre
1. Auto Demarcação Madijá: uma aula de governo dos povos indígenas 9
Ricardo Ernesto Vasquez Beltrão

Ceará
2. Criança Fora da Rua, Dentro da Escola 21
Kelma Matos

Distrito Federal
3. Programa Procon Mirim 27
Maria Antônia Cardoso Nascimento

4. Programa de Verticalização da Pequena Produção Agrícola 33
Hadjimu Miyashita

Espírito Santo
5. Centro de Referência e Atendimento ao Idoso - CRAI 41
José Antonio Barros Alves

Maranhão
6. Projeto Auto-estima das Crianças Negras 49
Nelson Luiz Nouvel Alessio

Minas Gerais
7. Ação Integrada nos Bolsões de Pobreza Urbanos 59
Grazia de Grazia

8. Programa Abastecer e Comboio do Trabalhador 71
Christiane Costa

9. Programa Miguilim 79
Sandra Maria Faleiros Lima

Pará
10. Projeto de Interiorização da Fundação Carlos Gomes 87
Ivanete Amaral Silva

contin. sumário

- Paraíba
11. Programa de Agentes Comunitários de Saúde 93
Clarice Melamed
- Paraná
12. Programa Terra Solidária 101
Veronika Paulics
13. Universidade do Professor 111
Mariane Campelo Koslinski
14. Projeto Vilas Rurais 117
Iraci Ozéas dos Reis
- Pernambuco
15. Programa Mãe-Canguru do Instituto Materno-infantil
de Pernambuco 127
Maria do Carmo Lessa Guimarães
- Rio Grande do Sul
16. Crédito Comunitário: a experiência da PORTOSOL 137
Marco Antonio Carvalho Teixeira
- Rio de Janeiro
17. Mutirão de Reflorestamento 149
Sílvia Salgado
18. Programa Médico de Família de Niterói 161
Valéria Terra e Ana Maria Malik
- São Paulo
19. Consórcio Intermunicipal de Recuperação da Bacia
Hidrográfica do Ribeirão Lajeado 169
Vanderlei Souza Carvalho
20. Programa de Produção Associada com Garantia
de Renda Mínima 181
Ana Maria Baima Cartaxo

Apresentação

O Programa Gestão Pública e Cidadania nasceu da iniciativa conjunta da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EAESP - FGV) e da Fundação Ford, com o objetivo de identificar e disseminar políticas públicas inovadoras de governos subnacionais (estados e municípios) e de organizações próprias dos povos indígenas, além de cumprir seu papel acadêmico de estimular a produção científica na área de administração pública.

O Gestão Pública e Cidadania mostra-se particularmente oportuno, seja pela necessidade de se buscarem soluções criativas para problemas tradicionais, seja porque o próprio Estado passa por um momento ímpar, de reforma e reconstrução, com o intuito de recuperar parte de sua governança, erodida por problemas institucionais, financeiros e de representatividade política. Este processo de reconstrução da ação estatal traz consigo uma importância crescente da esfera subnacional de governo, em particular do governo local cuja ação precisa ser registrada, analisada e divulgada.

Ao longo de seus dois primeiros ciclos anuais de premiação (1996 e 1997), o Programa Gestão Pública e Cidadania contou com quase

6 1000 inscrições vindas de praticamente todos os estados da federação, de centenas de municípios de todas as regiões do país e de entidades próprias dos povos indígenas’.

Essas inscrições trouxeram consigo ricas informações sobre as tendências de inovação na prestação de serviços públicos por governos subnacionais e hoje compõem o banco de dados do Programa, que está à disposição de quaisquer interessados. Essas informações foram objeto de diversas publicações’ e também têm possibilitado profícuas discussões acadêmicas e um trabalho ativo em relação à imprensa escrita, ao rádio e à televisão.

A disseminação e o estudo destas inovações constituem instrumentos privilegiados de auxílio e recuperação da imagem do setor público no imaginário popular. O Estado não é perfeito, mas o mercado tampouco o é. A sinergia entre ambos deve ser estimulada, pois as soluções para os problemas cotidianos de nossa sociedade passam pela conjunção entre mercado, Estado e sociedade civil, como sugere grande número de iniciativas que incorporam diversos agentes sociais e comunitários.

O Programa Gestão Pública e Cidadania tem ele próprio procurado se desenvolver com base em parcerias, desde as primeiras associações com as instituições integrantes do Comitê Técnico’, que participam do processo de seleção a cada ciclo anual, assim como das discussões relativas ao próprio desenvolvimento do Programa. Ao longo do tempo, novas parcerias têm sido estabelecidas, inclusive com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, que -como uma -de suas iniciativas no campo de política social - está financiando, a partir do ciclo de 1997, a premiação dos finalistas, a construção de um site interativo na Internet, a publicação do resumo de todas as experiências inscritas e a edição do presente livro.

Este livro reúne vinte artigos, baseados nos relatórios de visitas de campo, realizadas pelos autores aos programas finalistas do ciclo de premiação de 1997, do qual participaram 297 iniciativas governamentais. Essas 297 inscrições confirmaram as tendências em política e gestão pública, identificadas em análise anterior sobre o ciclo de 19964. Os vinte finalistas aqui reunidos são exemplos relevantes de mudanças na concepção sobre a natureza dos serviços prestados; de atendimento

de segmentos da população tradicionalmente não atendidos pelo setor público; de iniciativas que visam à geração de emprego e renda e ao desenvolvimento local. Os finalistas de 1997 também confirmam a tendência de emergência de novas formas de gestão de políticas públicas e de alterações nos processos políticos associados à concepção e execução das políticas pelas prefeituras e por governos estaduais, em que se destaca a participação de novos atores no processo de formulação e implementação dos programas de governo.

Os vinte finalistas do ciclo de 1997 ainda revelam - cada um a sua maneira - outros pontos importantes. Algumas das experiências premiadas denotam grande criatividade, seja por apresentarem soluções novas para antigos problemas (por exemplo, o Programa Terra Solidária e o PROVE - Programa de Verticalização da Pequena Produção Agrícola), seja por adaptarem à realidade local soluções já implementadas em contexto diverso (o Programa Mãe Canguru, o Programa Médico de Família, o Programa de Agentes Comunitários de Saúde, o Programa Abastecer e Comboio do Trabalhador e o Centro de Referência de Atendimento ao Idoso são bons exemplos deste esforço de adaptação).

Cabe ressaltar a ênfase que algumas destas iniciativas atribuíram à capacitação de seus respectivos públicos-alvo, substituindo as tradicionais políticas assistencialistas por uma perspectiva de emancipação dos cidadãos e grupos sociais, reconhecendo que estes podem assumir sua parte de responsabilidade na condução dos assuntos de interesse da comunidade. O Programa Auto-demarkação Madijá, o Programa de Produção Associada com Garantia de Renda Mínima e o Projeto Vilas Rurais ilustram bem este aspecto.

Outra característica muito positiva e que, praticamente, faz parte do perfil de todos os premiados é a articulação de uma multiplicidade de objetivos complementares em torno de um objetivo central, como no programa Ação Integrada nos Bolsões de Pobreza Urbana em que a proposta de resolução do problema do déficit habitacional é articulada ao tratamento de questões relacionadas à saúde, à capacitação profissional etc., ou quando o mote é a preservação de tradições culturais, mas o processo engloba educação, socialização, profissionalização e

8 descoberta de novos talentos como no programa Interiorização da Fundação Carlos Gomes.

Merecem ser ressaltadas experiências que, na linha da promoção do desenvolvimento econômico e social, oferecem àqueles que estão alijados do mercado as condições para nele se inserirem, como é o caso da Instituição Comunitária de Crédito Portosol.

A existência de parcerias e a ação integrada entre diversas esferas de governos ou entre diversos órgãos de um mesmo ente governamental são características também presentes em quase todas as iniciativas premiadas, como exemplificam o Consórcio Intermunicipal de Recuperação da Bacia Hidrográfica do Ribeirão Lajeado, o Programa Criança Fora da Rua Dentro da Escola, o Projeto Auto estima das Crianças Negras e o Programa Miguilim.

Outra característica destas iniciativas consiste em estimular a participação do cidadão, envolvendo a organização da população diretamente interessada e a responsabilidade coletiva pelo sucesso do programa. O Programa PROCON-MIRIM e o Mutirão Reflorestamento, constituem exemplos desta dimensão entre os programas apresentados neste livro.

Já o Programa Universidade do Professor do estado do Paraná reflete uma preocupação presente na maioria dos programas premiados, a relativa à formação e ao aprimoramento do cidadão por intermédio da educação. Esta preocupação se reflete não só em programas cujo foco específico incide sobre atividades educacionais ou de alfabetização, mas também em outros que integram ações orientadas para o desenvolvimento sociocultural do cidadão e para sua formação.

Todos os programas premiados têm seu valor, trazendo à tona questionamentos e soluções inovadoras para a prestação de serviços públicos. Todos os programas contribuem para a construção de um país melhor, mais justo e democrático, a partir de iniciativas de organizações indígenas e de governos subnacionais, os quais, promovendo sua autonomia e sua efetividade política, constituem espaço privilegiado de promoção da integração Estado - sociedade.

Os organizadores

Auto-demarcação Madijá¹: uma aula de governo dos povos indígenas

ESTADO DO ACRE

Ricardo Ernesto Vasquez Beltrão²

*“...e aquilo que nesse momento se revelará aos povos
surpreenderá a todos não por ser exótico
mas pelo fato de poder ter sempre estado oculto
quando terá sido o óbvio”
Um Índio (Caetano Veloso)*

Para os incrédulos que, por cinismo ou desesperança, pensam que a tarefa de extermínio da vida e da cultura próprias dos povos indígenas no Brasil, iniciada há cinco séculos, é apenas uma questão de mais alguns poucos anos, a possibilidade de conhecer o trabalho de Auto-Demarcação Madijá seria uma grande surpresa. Como diz o próprio subtítulo de uma publicação a respeito do programa, trata-se sem dúvida de “um exemplo de iniciativa e competência dos povos indígenas da Amazônia”³.

A UNI: uma experiência de governo indígena

A União das Nações Indígenas do Acre e Sul do Amazonas - UNI é o organismo coordenador/executivo da Auto-Demarcação Madijá. Mais do que responsável pela operacionalização desta importante experiência, representa os interesses de 16 nações indígenas, com cerca de 12 mil índios, habitantes em terras distribuídas por 15 municípios nos Estados do Acre e do Amazonas.

1. Pronuncia-se “MADIRRÁ”.

2. Sociólogo, com Mestrado em Administração Pública e Governo e doutorando em Serviço Social. O autor agradece a calorosa acolhida da Coordenação e da equipe de campo da União das Nações Indígenas do Acre e Sul do Amazonas - UNI (pronuncia-se “UNI”), que dedicaram dois dias de seu valioso tempo para a prestação e o detalhamento das informações necessárias à realização deste artigo. O clima de amizade e franqueza em muito facilitou e tornou agradável minha tarefa. Não poderia deixar de citar as seguintes pessoas: Francisco Avelino Batista, o Chico Preto (Apurinã), coordenador; Carlos Francisco Brandão (Shanenawá), vice-coordenador; Manoel Gomes da Silva (Kaxinawá), secretário; e os engenheiros agrimensores >>>

“(...) É a ‘voz pública’ dos índios na sociedade e na política brasileira. A UNI fortalece o entrosamento das lideranças indígenas e promove a conscientização das comunidades”⁴.

Origina-se da experiência de um núcleo de cultura indígena, já a partir de 1986, quando 12 etnias se unificaram para reivindicar seus direitos junto ao Governo Federal, nascendo assim como tentativa de articular politicamente os interesses dos povos indígenas da região. Registrou-se oficialmente como organização indígena em 1991. O importante a salientar é que a UNI constitui um importante marco em relação às práticas políticas tradicionais no trato das questões desta população. Significa um avanço em relação ao modelo de atuação política segundo o qual os interesses dos indígenas sempre foram representados pelas “organizações indigenistas” que, ainda que preocupadas de fato com as questões sociais e políticas desta população, foram e continuam sendo geridas por não índios. Essas organizações assumiram sempre o papel de porta-vozes das necessidades destes povos.

No caso da UNI, o que se verifica é, ao contrário, a escolha de representantes da própria comunidade para a coordenação e gestão da organização. É assim que ela assume, antes de tudo, um significado emancipatório, apontando para a superação da prática da tutela no enfrentamento dos desafios e na luta pelos direitos desses povos. Esta condição é legitimadora de um novo status na interlocução não apenas com os órgãos federais responsáveis pela questão indígena no Brasil, mas com as instituições da sociedade “civilizada” de uma forma geral. Os coordenadores da UNI destacam em vários momentos a importância estratégica desta característica. Mas sua legitimidade não se dá apenas no plano do enfrentamento e da negociação com os não índios⁵.

O próprio processo de escolha da equipe de coordenação da UNI é amplamente legitimador de seu papel também frente às próprias comunidades indígenas. Os quatro membros que a compõem (coordenador, vice-coordenador, secretário e tesoureiro) são escolhidos em assembleias gerais realizadas a cada três anos. Em média, estas assembleias têm a duração de cinco dias quando são discutidos os problemas das comunidades envolvidas e identificadas as prioridades de ação. Na Assembleia Geral de 1997, por exemplo, que foi a 9ª realizada na re-

>>>

José Otávio F. P. Arreira e Rodrigo Parimoski. Além destas pessoas, pude contar também com a inestimável ajuda de meu irmão, Mário Beltrão, engenheiro cartógrafo com ampla experiência em demarcação de terras, que me prestou algumas informações básicas a respeito de como este trabalho é realizado e sobre suas técnicas mais recentes.

3. MERZ, Martin. Auto-Demarcção Madljá: um exemplo de iniciativa e competência dos povos indígenas da Amazônia. Rio Branco: União das Nações Indígenas do Acre e Sul do Amazonas, UNI, jul. 1997.

4. MERZ, M. op.cit., p.7.

5. Informação obtida a partir de entrevista realizadas com os coordenadores e profissionais do programa citados na nota de rodapé n.º 2.

gião, estiveram presentes, com direito a voto, caciques de 103 aldeias espalhadas em 43 áreas da região. Este trabalho de ampla mobilização enfrenta, naturalmente, dificuldades de toda ordem, a começar pelos limites impostos pela existência de nada menos que nove diferentes idiomas. São poucos os caciques que dominam a língua portuguesa, o que parece ser ilustrativo do relativo baixo grau de “ocidentalização” destas comunidades.

Resumindo, podemos afirmar que a principal característica da UNI enquanto forma de articulação dos interesses indígenas - sua dupla legitimação, frente às comunidades indígenas da região, e frente ao mundo não índio - lhe confere o inquestionável papel de organização governamental própria dos povos indígenas. A concretude desta dupla legitimação torna-se evidente em dois fatos. Pelo lado dos índios, na ampla adesão nas diversas aldeias Madijá ao esforço de demarcação. Na interlocução com os não índios, pelo histórico fato do reconhecimento inédito, pela FUNAI, do processo de auto-demarcação, consolidado pelo estabelecimento do convênio n.º 04/93, em 18 de maio de 1993⁶.

6. Publicado no Diário Oficial da União em 21.mai.1993. Este convênio foi renovado pelo de n.º 04/97, de 30.jul.1997 (publicado no D.O.U. de 05.ago.1997).

O processo de auto-demarcação:
aprendendo a governar com os madijás

Embora até aqui a ênfase tenha sido dada à UNI, sobretudo pela novidade que representa, cabe destacar que outras organizações assumiram, desde o início, papéis fundamentais tanto na história da própria UNI - Comissão Pastoral do Índio (CPI), Conselho Indigenista Missionário (CIMI) -, quanto mais especificamente no trabalho de auto-demarcação. Este é o caso da Operação Amazônia Nativa (OPAN), uma ONG atuante na região desde 1976 em iniciativas diversas em educação, saúde e defesa dos territórios, e que foi peça fundamental na articulação do processo de auto-demarcação pelo amplo reconhecimento de que goza nas comunidades Madijá, do Conselho de Missão entre Índios (COMIN), entidade ligada à Igreja Evangélica de Confissão Luterana no Brasil, que atua no apoio logístico, principalmente na tarefa de tradução desempenhada por seus indigenistas, viabilizando

12 a comunicação entre os índios na região, e da Brot Für Die Welt (Pão Para o Mundo - PPM), uma entidade da Igreja Luterana Alemã, tradicional apoiadora de ONG que atuam na causa indígena, como financiadora dos custos de planejamento e execução do projeto. Esta entidade assumiu ainda importante papel na articulação das organizações envolvidas na iniciativa, viabilizando inclusive o estabelecimento do convênio com a FUNAI. Além destas, a própria FUNAI vem atuando no fornecimento de placas e marcos de cimento para identificação e oficialização dos limites geográficos, além do monitoramento dos trabalhos técnicos, custeando as despesas daí decorrentes⁸. É a articulação de todos estes atores, em esforço conjunto com a própria comunidade Madijá do Médio Juruá, que vem viabilizando o processo de auto-demarcação. A própria adoção da expressão “auto-demarcação” é reveladora da inserção participativa, autônoma e de caráter emancipatório dos Madijá no processo de trabalho.

Uma breve caracterização das terras e do modo de vida Madijá nos permitirá um melhor dimensionamento deste esforço e de sua importância.

“O povo Madijá, chamado pelos não-índios como Kulina, habita a floresta amazônica, na região de fronteira entre o Estado do Acre e Amazonas, na bacia do Rio Juruá, na parte ocidental desse Estado. A comunidade Madijá do Médio Juruá habita uma área de aproximadamente 703.000 hectares⁹. ‘Madijá’ significa ‘gente’ na língua dos Kulina. Lingüísticamente a nação pertence ao tronco Aruak, subgrupo Aruá. Todos os Madijá usam a língua materna como primeira língua, sendo que um percentual de cinco por cento são falantes também da língua portuguesa. Esse bilingüismo atinge predominantemente os homens adultos, que usam o português apenas para o contato com a sociedade nacional não-índia”¹⁰.

O mapa da área em demarcação lembra, curiosamente, o traçado dos limites geográficos do Brasil¹¹. Por ocasião da visita de campo, foi relacionada pelos entrevistados a existência de pelo menos 23 aldeias nas quais vivem aproximadamente 1.200 índios¹². Estas aldeias espalham-se pela área como um todo, com ligeira concentração nas por-

7. MERZ, M., op.cit., p. 8-10. UNIÃO DAS NAÇÕES INDÍGENAS DO ACRE E SUL DO AMAZONAS, Informações Complementares para o Ciclo de Premiação 1997 do Programa Gestão Pública e Cidadania (Fundação Getúlio Vargas). UNI, 1997.

8. Cf. os referidos convênios 04/93 e 04/97, cláusula 4ª.

9. Segundo os dados constantes em IBGE (op. cit., p.1-154), os Kulina do Médio Juruá ocupam área ainda maior, totalizando 770.300 ha (=7.703 km²)

10. MERZ, M., op.cit., p.13.

11. Não foi possível reproduzir o mapa da região neste trabalho.

12. A Fundação Nacional de Saúde contabilizou 1.216 índios na vacinação realizada em 96.

ções norte e nordeste da região. A aldeia mais populosa conta com 86 pessoas, havendo também algumas com apenas 20 habitantes. Em geral, algo em torno de 60 a 70 pessoas vivem em cada uma delas.

Apenas para um adequado dimensionamento da extensão de terra, tome-se como parâmetro a área da Região Metropolitana de São Paulo, englobando 39 municípios, onde residem aproximadamente 16 milhões de pessoas, que é apenas um pouco maior do que a área em questão: 8.051 km². Segundo os dados da FUNAI, a área Kulina do Médio Juruá é a 24^a em extensão existente no país entre as já dimensionadas¹³. O seu perímetro é de aproximadamente 640 km, praticamente correspondendo às distâncias, por terra, entre Salvador e Maceió, ou Goiânia e Ribeirão Preto, por exemplo.

Estes números dimensionam o tamanho do desafio que representa o processo de demarcação desta área. Esta tarefa gigantesca não seria possível sem o amplo envolvimento da comunidade Madijá em todo o trabalho necessário ao desenvolvimento do projeto. É preciso que fique claro que esta participação se dá em um patamar qualitativo diferenciado em relação à tradicional utilização da mão-de-obra indígena para o “trabalho pesado”. É este aspecto da experiência que, parece, deve ser ressaltado como sua mais rica contribuição.

A demarcação foi decidida em Assembléia na Aldeia do Medonho, realizada em 1989. Inspirou-se em uma tentativa de auto-demarcação que teve como objetivo alertar as autoridades para a questão fundiária indígena. Realizada na área Kulina Kaxinawá do Alto Rio Purus, esta tentativa não teve sucesso em termos de demarcação¹⁴. Desde então, o projeto vem sendo pautado pelo imperativo de envolvimento da comunidade através de um processo eminentemente educacional. Do ponto de vista político, opera-se com o princípio de que apenas o envolvimento em todas as fases do processo permitirá à comunidade apropriar-se, de fato, do seu território, conhecendo seus limites, de forma a possibilitar a sua fiscalização e defesa contra futuras invasões e expropriação de recursos. Do ponto de vista técnico, esse processo é reforçado a partir do entendimento de que só o conhecimento e o domínio do processo demarcatório permitirão o envolvimento no projeto em um novo patamar de consciência dos interessados.

13. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Anuário Estatístico do Brasil - 1996. Rio de Janeiro: IBGE, v.56, , p.1-151 a 1-159.

14. UNIÃO..., Informações Complementares, op.cit.

Este processo envolve também um considerável esforço em termos de mudança de concepção sobre o espaço. O seguinte trecho, embora longo, é bastante ilustrativo do confronto entre dois saberes muito diferenciados a respeito:

“(...) Toda a tecnologia desenvolvida e utilizada pela agrimensura está fundada na concepção cartesiana de espaço (...) Representações planas, delimitadas por uma ‘janela’, cujo conteúdo representado se assenta sobre uma ‘grade’ quadriculada de coordenadas. O ideal da representação cartográfica é medir, quantificar ao máximo o espaço, de forma a permitir a sua apreensão a partir de uma abstração distante, sem uma experiência local. A função básica da concepção cartesiana do espaço é a conquista e o domínio sobre o espaço, desdobrados na conquista e no domínio militar, na exploração de recursos naturais e na definição da propriedade e da soberania, ambas ancoradas nas jurisprudências ocidentais. A concepção *Madijá* de espaço se diferencia substancialmente desta. Sua representação não é vertical, mas horizontal. Horizonte que o olhar indígena percorre a partir de um local original, mítico ou real, ‘onde o meu pai nasceu’, onde os antepassados estão enterrados. Esse olhar não representa o espaço de cima para baixo, mas horizontalmente, a partir de uma experiência local, direta, em contínua relação com o meio, a partir dos percursos e deslocamentos cotidianos dentro da mata ou sobre igarapés e rios. Como em perspectiva, os objetos próximos são maiores que os distantes. O igarapé que corta a aldeia é desenhado no chão, dentro de um molde cartográfico, como maior que o rio distante. Portanto, o espaço próximo é maior que o espaço distante. É sobre este espaço próximo, maior, que as representações são construídas¹⁵”.

É na tentativa de construção de uma relação harmônica entre estas duas “visões de mundo” que o processo de auto-demarcação *Madijá* se insere. Na luta pelo direito à terra, é condição fundamental para o índio a apropriação das noções gerais construídas pelo ocidental sobre o espaço, inclusive como forma de garantir maior igualdade nos processos de negociação a respeito.

15. SCHETTINO, Marco Paulo F. Relatório Antropológico de Avaliação Parcial da Auto-Demarcação da Terra Kulina do Médio Juruá - AM. Brasília: FUNAI, mimeo, mar/abr.1996, p.8-9.

Em cada trecho a ser demarcado, a fase de planejamento envolve a comunidade da(s) aldeia(s) mais próxima(s) através de um amplo processo no qual os índios repassam à equipe da UNI informações sobre a região e apreendem o processo técnico de demarcação. Neste processo são utilizados os mais variados recursos. Geralmente esta discussão é iniciada com a proposição de exercícios de representação cartográfica realizados no próprio chão, no centro da aldeia. A utilização de barbantes esticados fazem o “contorno” da planta cartográfica, de dimensões que permitem a todos nela circular. Linhas paralelas e perpendiculares desenhadas na própria areia representam latitude e longitude. A partir daí, e sempre de forma lúdica, o “mapa” da região de interesse vai sendo coletivamente construído: igarapés, clareiras, roçados e outros pontos de referência vão sendo incorporados, e, de forma anárquica, sem hierarquizações de culturas, vão sendo decididas as estratégias para a “excursão” de demarcação de mais um trecho.

A participação no trabalho de demarcação envolve uma série de decisões relativas ao apoio dos membros da comunidade:

“1) o primeiro trabalho será dividir, em cada aldeia, quem poderá ir trabalhar na picada e quem poderá dividir seu roçado com quem foi trabalhar; 2) plantar um roçado onde todos tenham trabalhado para que a farinha não falte nem na aldeia nem na picada; 3) dividir com os que ficaram na aldeia (mulheres, homens, jovens, crianças) os trabalhos de caça, pesca, salga e farinha para aldeia e para a picada; 4) dividir com os que ficaram (homens e jovens) os trabalhos de transporte da comida da aldeia para a picada; 5) decidir quem vai ficar liderando na picada e quem deverá sair da picada e quem deverá substituir quem saiu na picada¹⁶”.

Ao mesmo tempo, o trabalho vale-se de tecnologia de ponta como forma de agilizar a demarcação, conjugando, na medida do possível, o aprendizado da comunidade com a produtividade do processo. Segundo Parreira, o objetivo é:

“(…) substituição de rotinas técnicas topográficas por rotinas simplificadas que possibilitam a compreensão e intervenção da comunidade em aproximadamente 70% do contexto

16. PARREIRA, José Otávio F. “A questão legal do processo demarcatório”. In: Documento para Reflexão Interna da Questão Fundiária Indígena no Brasil. S/data, mimeo, p.25-30.

técnico topográfico. Isto significa que, para abrir uma clareira de, por exemplo, 20 km entre uma clareira e outra, não são utilizados os teodolitos e sim bússolas, manuseadas por técnicos e também por membros da comunidade. (...) Os 30% restritos aos técnicos são: o rastreamento de satélite para aferição das rotas das picadas, o rastreamento de satélites para definição da posição geodésica de cada clareira segundo a malha geodésica nacional, o processamento das distâncias exatas e azimutes planos entre cada clareira e a medição no planejamento logístico entre os membros da UNI e comunidade em cada operação. O trabalho iniciou-se em 1994, e dos 360 km de picadas e 52 clareiras previstas, estão concluídos 237 km de picadas e 42 clareiras¹⁷”.

Uma explicação bastante clara acerca das etapas necessárias à operacionalização do trabalho em seus aspectos de caráter mais técnico nos é fornecida pela própria UNI:

“(...) Um planejamento ‘de onde’ a picada deverá passar é apresentado à coordenação da UNI pelo corpo técnico, embasado no memorial descritivo de delimitação fornecido pela FUNAI (Fundação Nacional do Índio), planejamento este que apresenta uma primeira generalização do traçado dos limites nos divisores de água. A coordenação da UNI, por sua vez, nos momentos de reunião, apresenta a proposta às lideranças e membros da comunidade que, por sua vez, aceitam ou fazem objeções e apresentam outras alternativas, além de montarem as estratégias de cada equipe de trabalho (inclusive a de suporte à logística). Aprovado o planejamento são definidas datas para cada etapa, onde cabe às lideranças indicarem os membros que formarão as equipes em conjunto com o pessoal de campo da UNI, técnicos e motosserristas. Num primeiro momento são localizados os vértices dessas picadas e interligadas por uma picada de 1,5 metros de largura, tarefa esta orientada por um técnico baseado em observações de satélites (GPS)¹⁸ e alinhando a picada com teodolito ou bússola. Num segundo momento, membros da comunidade e apoios de

17. UNIÃO DAS NAÇÕES INDÍGENAS DO ACRE E SUL DO AMAZONAS, Ficha de Inscrição no Ciclo de Premiação 1997 do Programa Gestão Pública e Cidadania (Fundação Getúlio Vargas). UNI, jun.1997.

18. GPS = Global Position System. Trata-se de aparelho que capta sinais enviados por satélites que permitem localizar, em termos de latitude e longitude, o ponto onde se encontra seu portador, com margem de erro bastante pequena (MERZ, op. cit., p.51). Em ampla medida, o GPS tornou o teodolito obsoleto, pois permite que o alinhamento da picada vá sendo corrigido ao longo do percurso de abertura da mesma, e não apenas após a abertura de clareiras.

campo da UNI alargam essas interligações para 6 metros, auxiliados por motosserristas contratados. Num terceiro momento, técnicos, apoios de campo da UNI e membros da comunidade realizam as observações de satélites (rastreios) definitivas para produção da documentação exigida pela FUNAI/Ministério da Justiça¹⁹”.

A equipe está bastante otimista quanto ao término dos trabalhos de campo e entrega de toda a documentação em Brasília visando à homologação do processo demarcatório²⁰. Segundo recente relatório enviado à entidade responsável pelo financiamento do projeto,

“(…) até o momento contamos com 83% de clareiras e picadas executados e 22% dos rastreios executados. Com essa adaptação do cronograma, pretendemos comparecer à Assembléia Madijá [em setembro de 1997] com 70% dos rastreios executados, objetivando criar novo ânimo na comunidade para enfrentarmos o último trecho de picadas na região do Medonho²¹”.

Vários foram os obstáculos enfrentados pela UNI e parceiros desde o início da experiência. Como em quase toda iniciativa de caráter inovador, o início do processo foi marcado pela falta de maior clareza quanto às atribuições específicas de cada uma das partes. Nos dois primeiros anos, os parceiros envolvidos tiveram várias divergências quanto à utilização ou não de equipamentos sofisticados e utilização de determinadas técnicas para a realização do trabalho, como por exemplo a queima de pneus e o estouro de rojões para sinalizar posições. Ao longo do processo, com o próprio aprendizado gerado pela experiência, estas questões foram sendo melhor encaminhadas, e, segundo o testemunho da equipe da UNI, hoje procura-se trabalhar sempre com base no consenso e na crítica sincera, tanto entre os membros da coordenação quanto entre estes e os demais parceiros.

Outra questão que vem sendo bastante tranqüila, segundo os entrevistados, é o relacionamento com os não índios que ainda ocupam a região. Com o próprio processo de demarcação e o eminente reconhecimento da área pelo Governo Federal, algumas atividades de exploração incipiente da região foram sendo deslocadas para regiões ex-

19. UNIÃO..., op. cit., 1997. Para maiores detalhes, ver também MERZ, op. cit., especialmente o capítulo 11, “O lado técnico da auto-demarcação”, p.47-61.

20. Para detalhamento sobre a documentação final necessária para homologação pela FUNAI, ver UNIÃO DAS NAÇÕES INDÍGENAS DO ACRE E SUL DO AMAZONAS - UNI, Manual de Especificações Técnicas para Demarcação da Terra Indígena Kulina do Médio Juruá. Mimeo, s/ data, 4 p.

21. UNIÃO DAS NAÇÕES INDÍGENAS DO ACRE E SUL DO AMAZONAS - UNI, Relatório Técnico Referente ao 6º Semestre do Projeto de Auto-Demarcação da Terra Indígena Kulina do Médio Juruá. Mimeo, dez.96/mai.97.

18 ternas aos seus limites geográficos. Quanto às populações ribeirinhas, o convívio é pacífico uma vez que estas têm um modo de vida e uma forma de relacionamento com os recursos naturais muito mais próximos da cultura indígena do que dos padrões ocidentais.

Por outro lado, grupos com interesses contrários ao sucesso da iniciativa existem, e, segundo os entrevistados, podem ter desencadeado ações no sentido de sabotá-la. Políticos ligados ao poder local e empreiteiras que atuam no mercado de demarcação de áreas podem estar entre estes grupos. O exemplo mais extremado parece ter sido o incêndio provocado na casa de apoio do projeto, na cidade de Eirunepé - AM. Aproximadamente 40% dos equipamentos foram perdidos ou danificados nesta ocasião, atrasando consideravelmente o cronograma original e onerando os custos do projeto.

Em relação aos custos, o projeto pode ser considerado relativamente barato. Seu orçamento anual gira em torno de R\$160 mil. No segundo semestre de 1994, por exemplo, foram gastos R \$80.400,60 assim divididos: pessoal - consultoria e salários (48,6%); aquisição e manutenção de equipamentos - informática, impressora, motosserras, antenas, motor de barco (21,4%); despesas com viagens (7,3%); combustível (5,3%), material de consumo (3,0%); demais despesas (14,4%)²².

22. UNIÃO..., op. cit., 1997.
MERZ, op. cit., p. 70-1.

Um exemplo de política demarcatória de caráter emancipatório e seus possíveis efeitos no presente e no futuro

A experiência de auto-demarcação Madijá deverá certamente se consolidar como marco histórico e político no estabelecimento de um novo padrão de relacionamento entre a comunidade indígena brasileira e a sociedade nacional. Esta experiência vem permitindo o estabelecimento de um diálogo igualitário - sem intermediários - entre as partes, na busca de solução para a questão das terras indígenas em nosso país. O aprendizado e domínio das técnicas demarcatórias pelos índios evidencia também que a utilização do “discurso da competência” não pode mais ser sustentado na mesa de negociações. O ineditismo do reconhecimento do processo pela FUNAI o prova. Mais do que isso, a UNI tem participado da fiscalização de processos demarcatórios em outras áreas.

O Projeto já vem apresentando inclusive alguns desdobramentos que extrapolam seu objetivo mais específico de demarcação da área, como por exemplo a aceleração de outros processos demarcatórios na região.

Como próximos passos, cogita-se, além da necessária mobilização para a agilização da fase de homologação, a busca de recursos para a demarcação de mais três áreas na região, para as quais ainda não existe sequer o memorial descritivo. Pensa-se também na viabilização de um sistema de rádio que possa agilizar e ampliar os contatos entre as diversas comunidades da região, estreitando os laços e melhorando a capacidade de mobilização em torno dos seus interesses. Pensa-se também no estabelecimento de convênios diversos - Fundação Nacional de Saúde (FNS), Programa de Proteção de Terras Indígenas da Amazônia Legal (PPTAL), entre outros - para a melhoria de vários aspectos relacionados à qualidade de vida dos povos indígenas da região. Mas estes são ainda sonhos que só começarão a tomar concretude após a definitiva conquista da área em demarcação, prioridade absoluta para a UNI e para a comunidade.

A economia Madijá é baseada na pesca, caça, coleta e produção agrícola incipiente, principalmente de macaxeira, milho e algumas frutas como abacaxi e banana. A produção de vassouras e poucos produtos artesanais é praticada na tentativa de venda principalmente na cidade de Eirunepé - AM. Com o início do processo de demarcação e a maior segurança quanto à garantia da terra, abriu-se, durante o ano de 1993, pelo menos um roçado igual ou superior a 1 ha por aldeia, para o plantio de frutas, macaxeira etc., aumentando a disponibilidade de alimentos entre os Madijá²³. Neste cenário, outra grande preocupação que começa a emergir no seio da comunidade e da coordenação da UNI diz respeito à auto-sustentabilidade. As lideranças têm plena consciência de que demarcação da terra é condição necessária mas não suficiente para a garantia da preservação dos hábitos culturais e da reprodução do modo indígena de viver.

23. UNIÃO ..., Informações Complementares ..., op. cit., 1997.

Criança Fora da Rua, Dentro da Escola

FORTALEZA (CE)

Kelma Matos¹

Introdução

Através de pesquisa realizada em 1994 pela Secretaria de Trabalho e Ação Social do Estado do Ceará (SAS) e pelo Sistema Nacional de Emprego (SINE), estimou-se haver em Fortaleza cerca de 5.692 meninos e meninas, trabalhando para ajudar suas famílias, além de 184 crianças morando nas ruas².

Esses indicadores serviram de alerta para a necessidade de se realizar um melhor atendimento a crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social, que complementasse a atuação da Secretaria de Trabalho e Ação Social em projetos como Pólo Central de Atendimento (Albergue), Núcleo de Iniciação ao Trabalho Educativo, Casa do Menino Trabalhador, Casa da Juventude, Atleta do Ano 2000, ABC's, Criança Feliz, Respeitável Turma e S.O.S. Criança³.

Das reflexões de uma equipe de técnicos da Fundação Estadual do Bem Estar do Menor do Ceará (FEBEMCE) sobre como otimizar as diretrizes de trabalho, surgiu em janeiro de 1996 o "Projeto Vale Cidadão", que passou a chamar-se "Programa Passos para a Cidadania", colocando-se como medida emergencial para crianças e adolescentes em situação de mendicância.

1. Doutoranda em Educação do Programa de Pós Graduação da Universidade Federal do Ceará. Mestre em Educação pela UFCE. Professora da Universidade de Fortaleza e assistente social.

2. De acordo com a referida pesquisa, 27,4% da população de Fortaleza tinha entre 05 e 17 anos, ou seja, havia cerca de 480.000 pessoas nesta faixa etária.

3. Para um maior detalhamento dos referidos programas ver "Relatório de Planejamento das Ações". Departamento de Ações Preventivas e Profissionalizantes. Secretaria de Trabalho e Ação Social. Fortaleza. 1997.

Este programa transformou-se no **Criança Fora da Rua, Dentro da Escola**, cuja proposta consiste em uma série de ações de parceria entre o poder público, o setor empresarial e a sociedade civil, no sentido de arrecadar recursos junto aos três parceiros; abordar crianças e adolescentes na rua e reconduzi-los à família e à escola, garantido-se às famílias complementação de renda pelo período de seis meses, além de orientação para o trabalho.

A responsabilidade pelo programa é da Secretaria de Trabalho e Ação Social e da Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor do Ceará, que têm como parceiros: Fundação de Ação Social (FAS), a Secretaria de Educação do Ceará (SEDUC), o Sistema Nacional de Empregos (SINE), a Secretaria de Saúde do Ceará (SESA), a Secretaria de Segurança Pública (SSP), o Juizado da Infância e da Adolescência, o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDECA), a Delegacia de Combate à Exploração da Criança e do Adolescente, a Polícia Militar de Fortaleza, o Conselho Tutelar da Criança e do Adolescente, a classe empresarial e a sociedade civil.

4. Conforme listagem de entidades registradas no COMDICA

5. Ver Crianças e Adolescentes: indicadores sociais do município de Fortaleza por bairros e setores censitários/IBGE Departamento de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro. IBGE. 1996.

6. Censo Educacional Comunitário de Fortaleza - 1996. Fortaleza, Secretaria da Educação Básica. Coordenadoria de Planejamento e Modernização Educacional. Diretoria de Estatística Educacional (DEE), 1996.

O programa e seu contexto.

De acordo com o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente (COMDICA), há em Fortaleza cerca de 469 instituições⁴ trabalhando com a problemática de crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social. São organizações governamentais estaduais e municipais, organizações não-governamentais, associações de moradores, escolas, centros espíritas e outros órgãos assistenciais.

Entretanto, percebe-se que a problemática da criança nas ruas ainda é bastante presente na cidade de Fortaleza, assim como ainda é alto o índice de analfabetismo entre jovens e adolescentes⁵. O Censo Educacional Comunitário de 1996 pesquisou 219.438 famílias, atingindo 80% das crianças e adolescentes entre 6 e 17 anos de idade, e constatou que na faixa de 11 a 17 anos há 5.700 crianças e adolescentes analfabetos (7,63%). Das 133.400 crianças e adolescentes entre 6 e 17 anos, 16.132 estavam fora da escola (12,09%)⁶.

Neste contexto, o "Criança Fora da Rua, Dentro da Escola" pro-

põe-se a retirar a criança da rua, procurando reduzir a prática de infrações e de mendicância, assim como afastar outras crianças - irmãos da criança beneficiada - de semáforos e praças da cidade. Para tanto, atua através de: abordagens em pontos estratégicos da cidade, realizadas por 58 educadores sociais, visitas domiciliares para o cadastro das famílias, obtenção do compromisso dos pais de que seus filhos frequentarão a escola, encaminhamento de crianças e adolescentes a escolas, creches e programas sócio-educativos e encaminhamento das famílias à Fundação de Assistência Social. Para atingir as metas a que se propôs, o programa em questão tem por objetivo principal garantir a admissão e a permanência de crianças e adolescentes entre sete e quatorze anos nas escolas públicas e nos programas sociais, governamentais ou não-governamentais.

Fatores de inovação

As inovações trazidas pelo Programa “Criança Fora da Rua, Dentro da Escola” são: o trabalho integrado entre órgãos governamentais, no sentido de formar uma rede de assistência, envolvendo também as famílias dos menores em situação de risco pessoal e social, a prevenção à permanência na rua dos irmãos dos menores atendidos e o lançamento de campanhas na mídia local (início do projeto), alertando a população para que não reforce a mendicância das crianças. O programa trouxe, ainda, uma mudança na imagem da FEBEMCE⁷.

A Fundação da Criança da Cidade (FUNCI), órgão municipal, também atua com as crianças nas ruas de Fortaleza, realizando visitas domiciliares e reuniões com os pais, encaminhando as crianças abordadas com sucesso às Unidades Militares (onde funciona o Projeto “Integração da Criança à Sociedade”, atendendo jovens de 14 a 17 anos) ou à Escola Ambiental Semear (que atende crianças de 7 a 12 anos). Nestes locais, realizam-se atividades sócio-educativas e profissionalizantes, no período em que as crianças não estão na escola.

A concessão de “Bolsa Aprendizagem” - cujo valor varia entre 50% e 100% do salário mínimo, em função do número de filhos - também pode ser considerada uma inovação do programa. Esta bolsa é repas-

7. Uma adolescente, em entrevista concedida à autora, explicou que - nas primeiras vezes em que foi abordada pelos educadores sociais do programa - fugiu porque outros jovens haviam lhe dito que o carro era da FEBEMCE (entrevista realizada no Circo Escola, Conjunto Palmeiras, em 29.09.97).

24 sada às famílias que tenham renda *per capita* de até 30% do salário mínimo, segundo critérios predefinidos, tanto para a concessão quanto para o desligamento⁸, funcionando como estímulo efetivo à permanência das crianças na escola.

Objetivos gerais e metas específicas já realizados

De junho a dezembro de 1996, foram abordadas e cadastradas na rua cerca de 2.536 crianças e realizados 2.724 encaminhamentos. Nos três meses seguintes (janeiro a março de 97), o número de abordagens diminuiu, alcançando a média de 130 por mês, para em seguida, no período compreendido entre abril e setembro de 1997, elevar-se para 148 abordagens por mês.

Foram beneficiadas até agosto de 1997 4.062 crianças e adolescentes, ou seja, 66% do total daquelas que se encontravam nas ruas. Ainda de acordo com os dados do programa, houve um índice de 80% de permanência das crianças e adolescentes encaminhadas para a escola e a programas sócio-educativos.

Fonte de recursos

A maior fonte de recursos do programa advém do Governo do Ceará. Os recursos privados, de onde se esperava uma maior contribuição, representam 0,70% da receita. Os recursos federais, por sua vez, correspondem a apenas 0,07%. O programa consumiu, de maio de 1996 a setembro de 1997, R\$ 1.301.836,59, que representam 2,67% da receita orçamentária do Estado⁹.

Os reflexos do programa na relação entre os agentes públicos e a sociedade civil

Há hoje no Brasil cerca de 4.245 meninos e meninas¹⁰ confinados em internatos e instituições assemelhadas, em razão de práticas consideradas delituosas. A sociedade vê crescer assustadoramente a fome, a miséria e, em conseqüência, o número de meninos e meninas que buscam sua sobrevivência nas ruas, seja através do trabalho, seja pela violência.

8. Os critérios para o repasse são: comprovação de renda *per capita* de até 30% do salário mínimo; assinatura de um termo de responsabilidade pelo qual os pais comprometem-se a enviar todos os filhos para creches e escolas públicas; participação nos programas sócio-educativos e de capacitação profissional e geração de renda. O desligamento ocorre quando forem descumpridas as condições preestabelecidas; não houver mais necessidade do subsídio, ou no término de prazo de 6 meses (Projeto 1996:6).

9. Fonte: FEBEMCE / DIRAP / DEFIN

10. Ver "Quando é bom ser muito perigoso". Veja. Edição 1517. Ano 30. N° 41. 15.10.97.

O programa “Criança Fora da Rua, Dentro da Escola”, em seu período inicial de funcionamento, chamou a atenção da população para a responsabilidade social com a criança de rua, através da campanha “*Para com isso. Melhor que dar dinheiro é dar a mão a uma criança de rua*”. Provavelmente este tipo de “diálogo” sensibiliza a população e propicia uma mudança de comportamento da sociedade civil, geralmente oscilando entre a defesa de medidas repressivas e a simples concessão de “esmolas”, para atitudes de colaboração com medidas orientadas para a reintegração social das crianças e adolescentes.

É importante ressaltar que os educadores sociais do programa trabalham com uma farda (abadá) e são facilmente identificados, o que se, por um lado, pode trazer alguma dificuldade com as crianças no processo de abordagem, por outro, deixa claro para a população as ações que estão sendo realizadas.

Conclusões

A adaptação do programa a outras localidades e regiões é plenamente viável, pois este consiste em idéias e ações simples e eficazes, no sentido de redirecionar a população para as políticas públicas já existentes, desestimulando a permanência de crianças e adolescentes nas ruas e tornando mais transparente para as famílias as oportunidades de trabalho.

Podem-se apontar algumas vantagens concretas do Programa “Criança Fora da Rua, Dentro da Escola”. Dentre elas, destaca-se a proposta de articulação entre diversos órgãos estatais, no sentido de atender a criança e sua família através da garantia da frequência à escola (SEDUC), da capacitação para o emprego (SINE) e de outros projetos sócio-educativos.

Outro fator a ressaltar é a bolsa destinada às famílias, que tem um sentido social mais amplo do que a “simples retirada” da criança da rua através da garantia de condições mínimas de sobrevivência econômica. Por outro lado, seria interessante que o número de famílias beneficiadas pela “Bolsa Aprendizagem” fosse maior, assim como o prazo de recebimento desta complementação de renda, que é atualmen-

26 te de apenas seis meses.

A proposta de retirar a criança da rua e mandá-la para a escola, expressa de forma clara pelo programa, traz uma característica inovadora que aponta para a formação da cidadania. No entanto, este também é, ao mesmo tempo, um dos pontos frágeis do programa, porque não há um acompanhamento pedagógico sistematizado da adaptação da criança à escola e de sua ressocialização.

A formação dos educadores também aparece como fragilidade. Poucos foram os treinamentos realizados até 1997 e, no último, apenas dois educadores tinham podido participar. Considerando-se que há 58 educadores e que o educador social de rua é um pesquisador e precisa refletir sistematicamente sobre sua interação com as “diversas identidades em construção”, acredita-se na necessidade de sua formação permanente.

O programa tem de fato eficiência no que se propõe a realizar (retirar a criança da rua, assegurando às famílias as condições mínimas necessárias). Precisa, entretanto, aumentar sua eficácia no fortalecimento das parcerias.

Programa Procon-Mirim

BRASÍLIA (DF)

Maria Antônia Cardoso Nascimento¹

Introdução

O Programa PROCON-MIRIM, criado em fevereiro de 1996 no Distrito Federal, é uma das atividades desenvolvidas pela Subsecretaria de Proteção na Defesa do Consumidor - Procon, que além de receber as denúncias da população adulta sobre violações ao Código de Defesa do Consumidor, promove também um trabalho denominado “educação para o consumo”.

1. Professora Assistente da Universidade Federal do Pará. Doutoranda do Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da PUC-SP.

Contextualização do programa

O objetivo principal do PROCON-MIRIM é educar, informar e orientar crianças e adolescentes de sete a quatorze anos sobre seus direitos nas relações de consumo e sobre o Código de Defesa do Consumidor. Indiretamente, o programa também objetiva atingir os adultos, uma vez que - na hora das compras - as crianças cobrarão de seus pais atitudes de consumidor consciente.

O PROCON-MIRIM enfrenta a desinformação do consumidor infanto-juvenil através de duas atividades básicas: a primeira consiste no atendimento a crianças e adolescentes, esclarecendo dúvidas e acolhendo reclamações. O atendimento é feito pessoalmente, pelo telefone, por cartas e fax. Os técnicos são os mesmos que atendem os adultos. A segunda forma de ação é a “educação para o consumo”, que ocorre nas escolas públicas de primeiro grau do Distrito Federal, onde é realizada uma rápida apresentação do programa, seguida da dramatização de situações com as quais o consumidor confronta-se no mercado. Após a encenação, ocorrem debates. Ao final, todos recebem exemplares do Código de Defesa do Consumidor, da Cartilha do Consumidor Mirim, boletins informativos sobre relações de compra e consumo e o folheto DEFENDA-SE (todas publicações do PROCON-MIRIM).

Relevância do programa

O PROCON-MIRIM é relevante pela adequação do instrumental que utiliza, e sobretudo porque atua junto às escolas públicas de ensino de primeiro grau, levando esclarecimentos ao consumidor infanto-juvenil. É importante, ainda, como demonstração de serviço público de qualidade, viabilizado sem verbas orçamentárias próprias e através da parceria entre órgãos do governo.

Metas específicas e resultados alcançados

As metas a serem atingidas pelo PROCON-MIRIM são:

- a) a curto prazo, fortalecer a influência que as crianças exercem na hora das compras, para que reclamem dos adultos atitudes de consumidor consciente (exigências de nota fiscal, de qualidade dos produtos, de ampla pesquisa de preços etc.);
- b) a médio prazo, ter assegurado que as crianças e adolescentes estejam conscientes de seus direitos de cidadania, tornando-se consumidores mais exigentes.

Em 1996, o PROCON-MIRIM desenvolveu atividades em 23 escolas, atingindo aproximadamente 40.000 alunos, e recebeu 97 recla-

mações de crianças. Cabe ressaltar que 59% dessas queixas foram sobre educação, principalmente sobre greves de professores e má qualidade do ensino público.

Entre janeiro e outubro de 1997, foram visitadas 26 escolas ou cerca de 51.000 alunos. Do total de 59 atendimentos realizados², 39% foram sobre educação (em especial sobre a necessidade de melhoria das condições de escolas públicas). Outros 19% relacionavam-se a propagandas enganosas e 37% voltavam-se contra prestadores de serviços e produtos em geral.

Cabe esclarecer que as escolas visitadas possuem diferentes perfis sócio-econômicos, pois se encontram localizadas tanto nas cidades-satélites (periferia de Brasília), como no Plano Piloto (área central habitada pela classe média).

Pela seriedade com que o público-alvo reage diante do programa, presume-se que as crianças e os adolescentes difundam as informações recebidas entre amigos, parentes etc.

2. O total de atendimentos realizados (97 em 1996 e 59 em 1997) não são numericamente significativos. Porém, cabe aqui ressaltar que esta é uma área nova e sem tradição no país. Trata-se do início deste programa, que tende a crescer, como vem ocorrendo com os atendimentos a adultos realizados pelo PROCON em vários locais do país.

Recursos utilizados, gerenciamento e relações de parceria

O PROCON-MIRIM não tem orçamento próprio. É mantido com dotações e materiais da Secretaria de Governo e de Comunicação Social do Distrito Federal, sendo que o corpo de funcionários não é exclusivo do programa. Os recursos utilizados para a encenação de peças nas escolas são de propriedade dos próprios técnicos.

O programa é gerenciado pela Subsecretaria do PROCON/DF, que estabelece parceria com outras secretarias do governo do Distrito Federal. A Secretaria de Comunicação é responsável pelas despesas com impressão de material (Código de Defesa do Consumidor, folhetos educativos e informativos, e Cartilha do Consumidor Mirim). A Secretaria de Educação, a Fundação Educacional e as escolas públicas do Distrito Federal são responsáveis pela preparação dos locais e pela disponibilidade dos alunos. Não existem parcerias com organizações da sociedade civil, apesar de já terem sido realizadas tentativas junto às escolas privadas.

30 Reflexos do programa na relação entre a sociedade civil e os agentes públicos e possibilidade de sua reprodução em outras localidades

O PROCON-MIRIM tende a alterar a relação entre a sociedade civil e os agentes públicos, por ensejar maior proximidade entre o serviço público e os sujeitos sociais que com ele interagem. Tal experiência possibilita uma participação efetiva dos cidadãos no conhecimento da coisa pública, desencadeando um processo de reivindicação por serviços sociais e educacionais de qualidade.

O PROCON-MIRIM tem condições de ser adaptado e utilizado em qualquer localidade, pois é uma experiência de fácil operacionalização, que demanda poucos recursos e traz um retorno positivo a curto prazo.

Avanços e limites do programa

Ao contrário do que pode parecer à primeira vista, o Programa PROCON-MIRIM não está voltado apenas à classe média, ou seja, a crianças e adolescentes com maior capacidade de consumo. O programa atinge todas as camadas sociais.

É importante lembrar dos valores que regem a sociedade brasileira contemporânea e do papel da mídia na difusão do consumo como uma necessidade inerente ao homem moderno - discurso que acaba, muitas vezes, sendo interiorizado por pessoas que atribuem à televisão³ um papel relevante em seu cotidiano, como é o caso da maioria da população brasileira independentemente de classe, raça ou etnia, gênero e geração. Tanto as crianças e adolescentes pobres como as das outras classes não negam ou estão alheias ao sistema consumista hegemônico. Ao contrário, fazem parte da própria configuração do processo de acumulação e da lógica de mercado. Estão, portanto, dentro e não fora das relações de consumo.

Nesse sentido, o que deve ser levado em consideração na análise sobre a relação de mercado e consumo, não é o não-consumo; mas, sim, o poder de compra. Isto é, a quantidade de bens e produtos consumidos pelas distintas classes sociais, a qualidade desse consumo e o nível de consciência em relação a ele. Para essa reflexão, questões

3. Todas as casas das cidades-satélites visitadas pela autora exibem antenas parabólicas.

como a determinação de classe, gênero e raça ou etnia são fundamentais, pois elas definem o perfil dos maiores e dos menores consumidores do mercado.

Os dois tipos de usuários do PROCON-MIRIM - alunos provenientes da classe média e os da periferia de Brasília - têm as mesmas representações sobre as relações de consumo e mercado e formulam as mesmas indagações sobre o tema, demonstrando que todos sofrem a influência da mídia.

Diante do exposto, o PROCON-MIRIM deve ser considerado como um avanço, porque supera a visão de delegacia que apenas recebe reclamações, para desencadear novas formas de comportamentos que tendem a alterar a posição de onipresença que o mercado detém diante do consumidor desinformado.

O avanço, representado pela implantação do PROCON-MIRIM, é ainda mais significativo, quando se verifica sua contribuição em termos de formação para a cidadania. Em 1996, das 97 reclamações e pedidos de orientação recebidos pelo PROCON-MIRIM, 59% foram sobre a educação (principalmente sobre a qualidade do ensino público); 11,8% diziam respeito a serviços públicos e 24,3% relacionavam-se a prestadores de serviços em geral. Percebe-se assim, a conscientização das crianças e dos adolescentes sobre seu direito de exigir qualidade e confiabilidade dos serviços públicos.

Programa de Verticalização da Pequena Produção Agrícola

BRASÍLIA (DF)

Hadjimu Miyashita¹

Introdução

Iniciado em outubro de 1995, o **Programa de Verticalização da Pequena Produção Agrícola - PROVE** da Secretaria de Agricultura do Distrito Federal é destinado a famílias da área rural com renda *per capita* abaixo de meio salário mínimo.

Com os objetivos de gerar empregos no campo e inserir o pequeno produtor agrícola no processo produtivo, foram criadas 70 agroindústrias no período compreendido entre outubro de 1995 (data da implantação deste programa) e novembro de 1997.

O Estado, através da Secretaria da Agricultura e de seus órgãos vinculados, coordena todas as fases de implantação de cada unidade produtiva. A seleção das famílias beneficiadas é seguida da assessoria necessária à obtenção de financiamentos, ao desenvolvimento do processo produtivo e à comercialização do produto final.

Na seqüência, o presente texto - fruto da visita de campo a dez das mencionadas agroindústrias - detalha o programa desenvolvido pela Secretaria da Agricultura do Distrito Federal.

1. Graduado em Administração Pública, atualmente é técnico da FUNDAP e consultor em gestão estratégica na área pública.

34 Objetivos e metas

Contextualizado na cadeia clássica de falta de oportunidades no campo, êxodo rural e aumento generalizado do desemprego na zona urbana das grandes cidades, o PROVE foi implantado para “*resgatar a cidadania do pequeno produtor rural, excluído do processo econômico, inserindo-o no processo produtivo através do beneficiamento de seus produtos in natura, agregando-lhes valor e propiciando a elevação da renda de sua produção e a geração de empregos no campo*”.

Um dos objetivos já alcançados pelo programa é a mudança do nível de renda das famílias selecionadas, que, no período de três meses desde a implantação das agroindústrias, passou do patamar de meio salário-mínimo para cerca de dois salários-mínimos *per capita*.

Quanto à geração de novos empregos, o PROVE tem assegurado a incorporação de em média dois novos trabalhadores contratados para cada membro proprietário produtor, o que possibilita o retorno ao campo de familiares antes fixados na periferia das cidades. Atualmente, estes trabalhadores têm sido contratados sem registro em carteira. A Secretaria da Agricultura está tomando providências para regularizar essa situação.

A meta de implantação de 300 unidades produtivas até dezembro de 1998 mostra-se viável, posto que a fase de aprendizagem foi superada com a implantação de 70 agroindústrias até novembro de 1997. Estimava-se então que, em dezembro de 1997, já estariam implantadas 120.

Inovação

A inovação do programa está na sua capacidade de operacionalização e auto-sustentabilidade.

A prática anterior era totalmente segmentada, cada unidade do governo enxergava apenas sua função. Hoje, sob coordenação única, diversos órgãos da Secretaria da Agricultura³, outros órgãos do governo⁴ e a Associação dos Produtores do PROVE-DF atuam de forma integrada.

Outra inovação importante é a capacidade de se trabalhar com segmentos da população, de forma a garantir sua inserção no processo de desenvolvimento, colocando o poder público prioritariamente a seu serviço.

A Secretaria de Agricultura do Distrito Federal, órgão responsável pelo programa, exerce também papel fundamental de articulador e

2. Vide informações complementares prestadas à Coordenação do Gestão Pública e Cidadania pela Secretaria de Agricultura do Distrito Federal.

3. Fundação Zoobotânica do Distrito Federal, Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Distrito Federal, Sociedade de Abastecimento de Brasília, CEASA-DF e Divisão de Inspeção de Produtos de Origem Vegetal e Animal.

4. Banco de Brasília, Instituto de Ecologia e Meio Ambiente, Instituto de Saúde e Conselho Nacional de Pesquisa.

negociador com outras instâncias governamentais e privadas (BNDES, Ministério da Saúde, Carrefour, ONG etc.).

O PROVE também inova ao estabelecer uma relação de sinergia com outros programas do Distrito Federal, como o Caixaero Viajante⁵, o Galpão do Produtor⁶, o Programa Rural de Assentamento do Trabalhador⁷ e Programa de Segurança Alimentar e Nutricional do Distrito Federal⁸.

É, ainda, essencial destacar que o programa vai além da criação de agroindústrias, contemplando também a etapa de comercialização. Há a preocupação com o desenvolvimento de canais de distribuição da produção dessas pequenas agroindústrias, aspecto muitas vezes negligenciado por outros programas de geração de emprego e renda e de combate à pobreza.

A auto-sustentabilidade dos projetos implantados é um item que merece destaque. Cerca de 70% das unidades implantadas estão consolidadas, dominam a tecnologia de produção, e necessitam apenas desenvolver novas fontes de insumos e novos mercados.

Captação e fonte de recursos

As fontes de recurso advêm de linhas especiais do Banco de Brasília - BRB e do PRONAF-Investimento. A inversão média inicial em cada agroindústria é de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), que são repassados às famílias selecionadas a título de empréstimo, com juros de 6% ao ano, carência de até dois anos e prazo de amortização de quatro a seis anos.

Para que se atinja a meta de 300 agroindústrias, será necessário financiamento total de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais), que retornarão ao agente financiador nas condições acima explicitadas. Inexiste a necessidade de financiamento das atividades de assessoria técnica e fiscalização, pois seus custos já fazem parte das despesas de custeio da Secretaria da Agricultura.

Com isso a auto-sustentabilidade do PROVE dar-se-á uma vez que sejam preenchidos os seguintes pré-requisitos: quitação da dívida, alternativas na compra de insumos e mercados não dependentes do apoio do governo.

5. Unidades volantes que comercializam insumos e materiais agropecuários e atendem comunidades com dificuldade de acesso a fontes convencionais de abastecimento.

6. Organização de produtores voltada à comercialização de produtos hortícolas junto ao consumidor final.

7. Implantação de pequenas agroindústrias em assentamentos para assegurar a sustentabilidade destes últimos.

8. Noções de higiene e alimentação saudável e nutritiva para as famílias envolvidas.

36 Gerenciamento

A principal característica do modelo de gestão e gerenciamento adotado é sua estrutura baseada em dois níveis: o político-institucional e o técnico-operacional.

No nível político-institucional, é preciso destacar que o PROVE foi concebido como programa do Governo Democrático e Popular do Distrito Federal tão logo constituída a equipe da Secretaria de Agricultura, mesmo antes da posse do governador. Insere-se, assim, dentre as prioridades da agenda do Governo do Distrito Federal, o que se reflete nas várias etapas de sua operacionalização, algumas vezes com decidida intervenção pessoal e direta do governador e do secretário de agricultura, sempre no sentido de garantir que a ação do poder público mantenha-se na perspectiva da inclusão social do pequeno produtor agrícola através de sua inserção no mercado.

A condição de prioridade de governo tem evitado ações fragmentadas, garantindo que no nível técnico-operacional haja interação entre os diversos agentes envolvidos nas várias etapas de operacionalização do PROVE. Para tanto, foram necessários o prévio convencimento, a adequada motivação e o treinamento dos técnicos (público institucional), a fim que se dispusessem e aprendessem a trabalhar com os pequenos produtores rurais excluídos.

Dada a importância da intervenção do poder público em todos os pontos-chave de exclusão social, vencida a fase de preparação do público institucional, o passo seguinte na implantação do programa foi motivar o próprio público-alvo, divulgando o PROVE junto aos agricultores desmotivados pelas dificuldades de investimento e comercialização de seus produtos. Esta fase caracteriza-se pela realização de palestras e visitas de campo a pequenas agroindústrias em funcionamento.

Numa terceira etapa, a atuação governamental destaca-se pela intervenção direta junto aos agentes financeiros para facilitar a liberação de créditos. Tarefa bastante difícil no início da implantação do programa, mas que progressivamente vem se tornando mais fácil, apesar do desinteresse dos bancos em realizar empréstimos para o público-alvo e do fato de as normas do Sistema Financeiro Nacional não contemplarem esse segmento de excluídos sociais.

A comercialização é a etapa mais importante, devendo o poder público agir como articulador, em busca da democratização de oportunidades de colocação dos produtos ofertados pelo público-alvo do PROVE. Uma das medidas adotadas pela Secretaria de Agricultura foi a de fomentar a criação da Associação dos Produtores do PROVE - ASPROVE, que muito contribuiu para que se superem obstáculos à comercialização da produção de seus associados.

Como parte do programa, inclui-se o esforço no sentido de adequar a legislação vigente, para viabilizar a instalação de pequenas agroindústrias. Diante da adaptação legislativa às propostas do PROVE e da abertura das linhas de crédito, as pequenas agroindústrias são construídas e instaladas com o apoio governamental, tanto na parte técnica de orientação e projetos, quanto pelo suprimento de pré-moldados, especialmente desenvolvidos para as agroindústrias.

Após a instalação das pequenas agroindústrias, o governo do Distrito Federal apoia sua atuação, fornecendo treinamento para os agricultores e, principalmente, possibilitando a aquisição de insumos, embalagens e outros itens necessários à apresentação comercial e ao marketing do produto.

Esta estrutura operacional só é possível devido ao entendimento existente entre os dirigentes das unidades vinculadas, os proprietários das pequenas agroindústrias e as diversas instâncias do governo. Do desenvolvimento do PROVE, participam diversos órgãos e níveis de governo, cujos funcionários são técnicos de fomento, de extensão rural, e de fiscalização e controle sanitário, interagindo entre si e com os demais envolvidos no programa (FZDF, EMATER/DF, SAB, CEASA, DIPOVA).

Sociedade civil, cidadãos, agente público

Segundo declaração do governador do Distrito Federal, “a agroindústria familiar faz o milagre social de conseguir que o menor dos produtores possa produzir e vender no mais sofisticado dos supermercados”.

A exclusão social talvez seja o maior dos desafios das políticas públicas contemporâneas. Para o enfrentamento desse desafio, o papel do Estado torna-se crucial na inserção dos excluídos, criando as condi-

38 ções de resgate da cidadania, dentre as quais as de reinserção no ciclo produtivo do mercado, de forma auto-sustentável - sendo este o objetivo maior do PROVE.

Adaptabilidade em outros locais

Programas semelhantes ao PROVE já foram implantados ou estão em fase de implantação nos seguintes municípios: Blumenau, Gaspar e Coronel Freitas, todos em Santa Catarina; Marília e Campos de Jordão, em São Paulo; Mundo Novo, no Mato Grosso do Sul.

O PROVE recebeu visitas técnicas de aproximadamente 1.500 pessoas (técnicos, dirigentes, políticos, sindicalistas, pesquisadores etc.) de vários estados e municípios, tanto brasileiros quanto estrangeiros.

A razão básica da facilidade de implementação do programa em outros municípios e estados é a de serem os recursos da agroindústria originários de financiamentos bancários, dispensando-se grandes investimentos do poder público.

Outra razão é a simplicidade conceitual-técnico-metodológica na elaboração do programa. Em contraposição a isto, o desafio está na complexidade e nas dificuldades “criadas” pela produção em pequena escala, exemplificada por detalhes, como o de produzir etiquetas na quantidade de 100 ou 200 por mês.

O maior desafio enfrentado por aqueles que pretendam implementar programas similares ao PROVE é colocar esta pretensão em destaque na agenda de governo, ou seja, possuir vontade política para criar condições de operacionalização do programa, o que exige diversas interferências de peso por parte do governo junto às outras entidades envolvidas (banco, supermercado, Ministério da Saúde, CIF etc.).

Conclusão

O programa é um modelo de excelência como ação inovadora, pois é relativamente simples do ponto de vista conceitual, tem custo marginal próximo de zero e possui alta efetividade.

A simplicidade conceitual, no entanto, é desafiada pelas barreiras

técnico-jurídico-burocráticas existentes nos vários órgãos governamentais, exigindo para sua superação a atuação direta dos dirigentes do programa (em alguns casos até do governador).

O fato de os empreendimentos serem financiados pelo Banco de Brasília - BRB a juros de 6% ao ano tira a responsabilidade do governo sobre investimento e capital de giro. Foi necessária a criação de instrumentos para possibilitar a viabilidade dos empréstimos, principalmente no que se refere às garantias exigidas para sua concessão (Funsol).

Os projetos de agroindústrias, caso tenham suporte técnico-gerencial pelo prazo de cinco anos, poderão efetivar-se como auto-sustentáveis.

Esta perspectiva exigirá dos agro-industriais capacidade associativa em questões tópicas como transporte, insumos, tratores, centros de distribuição atacadista etc.

Finalmente, o cenário futuro depende dos responsáveis pelo programa em arquitetar um modelo institucional de acomodação dos atores atuais e novos dentro de uma estratégia de transição, que preserve os referenciais básicos do projeto.

CRAI

Centro de Referência de Atendimento ao Idoso

VITÓRIA (ES)

José Antônio Barros Alves¹

Introdução

O Centro de Referência de Atendimento ao Idoso (CRAI) é um programa de iniciativa e responsabilidade da Secretaria Municipal de Saúde (SEMUS) da Prefeitura Municipal de Vitória.

Este programa é consequência de uma série de iniciativas isoladas que aconteceram nos anos de 1993 e 1994, em várias unidades de saúde da rede municipal de Vitória. Estas iniciativas vieram responder a uma demanda por atendimento à população idosa, resultante do processo de envelhecimento acelerado da população, que vem atingindo todo o país, com maior ênfase nos centros urbanos. Essas iniciativas foram, em sua maioria, bem sucedidas, e apontaram a necessidade de criação de um serviço integrado de atendimento ao idoso.

Graças a esse processo e à percepção da problemática do idoso pela cúpula do setor de saúde no município, o programa foi imediatamente aprovado e incluído entre as prioridades da SEMUS, tendo se iniciado sua implementação imediatamente.

Procedeu-se à adaptação de uma unidade da SEMUS, localizada ao lado da sede da secretaria, para a instalação do CRAI. Esta adapta-

1. O autor é professor de Educação Física, especialista em Administração Pública e Mestrando em Administração Pública pela EBAP-FGV. Coordenou por três anos o Projeto Felicidade de atendimento aos idosos da Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro. Coordenador do curso de Especialização em Administração Esportiva da EBAP-FGV e assessor da presidência da Fundação João Goulart da prefeitura da cidade do Rio de Janeiro.

42 ção levou seis meses e teve um custo de R\$ 102.456,76. O prédio, com 225 m², conta com uma sala de espera, três consultórios e salão de fisioterapia, entre outras instalações.

Contextualizando o CRAI

No documento “Vitória do Futuro - Plano Estratégico da Cidade 1996-2010”, a análise da cidade traz alguns dados importantes.

Vitória, segundo o Censo Demográfico de 1991, tinha uma população de 257.334 habitantes. Segundo estimativas da própria prefeitura, este número hoje está em torno de 270.000 habitantes, dos quais aproximadamente 7% são idosos (19.000 pessoas).

A chamada Grande Vitória é formada por cinco cidades: Vitória, Vila Velha, Serra, Cariacica e Viana. Muitas destas cidades são cidades-dormitório e vivem em função do centro urbano, contando com pouca ou até nenhuma estrutura de serviços, o que gera uma sobrecarga nos serviços oferecidos à população pelo município central do aglomerado urbano.

No Plano Estratégico da Cidade de Vitória, cita-se o rápido processo de envelhecimento da população da cidade. Esse processo é correlato ao processo de envelhecimento populacional pelo qual vem passando o país.

A questão do idoso é complexa. Quando se observa um serviço público de saúde, nota-se que o número percentual de atendimentos às pessoas idosas é superior ao percentual que esta parcela da população representa no todo. Existe uma clara tendência mundial de ocupação dos serviços de saúde pública pelos idosos. A criação de serviços especializados, onde o atendimento do idoso é realizado de forma diferenciada, torna-se fundamental. O atendimento deve agir preventivamente. Este é o principal problema que o programa procura resolver.

O programa procura enfrentar esta problemática através da preparação do sistema de saúde pública para o atendimento especializado, criando um centro de referência. Este tipo de organização na área da saúde atua:

- diretamente sobre os usuários do sistema, que chegam a ele di-

retamente ou encaminhados pelas unidades de saúde que pertencem ao sistema local;

- como base para pesquisas referentes aos modelos de atendimento deste público específico;
- como centro irradiador de técnicas e formador e sensibilizador de profissionais, de familiares e da população em geral.

O CRAI, devido a sua atuação, tem por objetivos:

- proporcionar à população idosa assistência especializada, a partir de uma equipe multiprofissional;
- prestar atendimento na área de medicina física e reabilitação;
- despertar os profissionais de saúde para a importância da geriatria preventiva;
- capacitar as equipes das Unidades de Saúde do Município e do SUS para prestarem um atendimento adequado ao idoso;
- realizar convênios com faculdades de medicina e escolas superiores de saúde, para a troca de experiências e trabalhos conjuntos nas áreas de ensino e pesquisa em geriatria e gerontologia;
- realizar pesquisas na área de Geriatria e Gerontologia com a participação de outras entidades que estejam ligadas à problemática do idoso;
- promover o levantamento epidemiológico da saúde dos cidadãos idosos, com o apoio e coordenação dos órgãos sanitários oficiais;
- integrar-se com clubes de serviços e entidades de âmbito comunitário, como forma de estimular os idosos à mobilidade e à convivência social;
- apoiar e realizar campanhas educativas de estímulo ao respeito a esta população, visando estimular a participação social do idoso;
- prestar assistência domiciliar ao idoso inválido ou com alto grau de dependência, oferecendo apoio e orientação aos familiares, com o objetivo de reduzir internações hospitalares e institucionalizadas;
- treinar e orientar os funcionários de asilos, proporcionando um melhor desempenho no atendimento aos problemas do idoso.

Os resultados quanto ao atendimento são bastantes visíveis. São vários os depoimentos de idosos, dizendo que nunca foram tratados

44 com tamanha atenção, com o atendimento caracterizando-se pela personalização do cliente e de sua família. Neste modelo, a identificação de cada um dos atendidos por toda a equipe é parte fundamental do processo.

Entre setembro de 1995 e outubro de 1997, já haviam sido atendidos e tratados no CRAI cerca de 2.000 idosos. Em outubro de 1997, eram aproximadamente 950 pacientes idosos em tratamento. O CRAI tornou-se uma referência de atendimento ao idoso dentro do sistema de saúde local.

Na preparação e sensibilização dos profissionais do sistema, dos familiares e da população em geral, o projeto atinge seu ponto mais alto. O encaminhamento de idosos; o atendimento à família; o envolvimento desta no tratamento e no processo de recuperação, e a sensibilização dos formadores de opinião (a problemática do idoso é destaque no Plano Estratégico da Cidade para os próximos 25 anos) dão a exata medida deste processo. O CRAI também criou em seu corpo um subprojeto, AVC - Como Conviver, que visa a preparação de familiares para o convívio com o idoso vítima de AVC. Outro destaque é que o posto de saúde que atende a região de Maruípi, onde toda a equipe local foi treinada para o atendimento dos idosos pelo pessoal do CRAI, vem resolvendo no próprio posto os problemas de saúde que atingem os idosos da região, não mais encaminhando todos os casos ao CRAI, como ocorria antes do treinamento. Este foi o primeiro posto de saúde onde o processo de treinamento atingiu a totalidade dos funcionários ali lotados.

Não há dados disponíveis sobre o orçamento do programa, pois o controle de custos da SEMUS é feito por atendimento e computado por área de atendimento, e não por unidade. No geral, a SEMUS em 1997 tinha um orçamento de R\$ 21.343.518,00, representando 9,15% do orçamento geral da prefeitura de Vitória. Pelo número de profissionais envolvidos (16) e por projeções feitas pela equipe do CRAI, os gastos mensais da unidade podem ser estimados em cerca de R\$ 50.000, 00, o que nos leva a um total de R\$ 600.000,00 gastos por ano, pelo programa.

As inovações são basicamente duas: a *forma de ver o idoso* e a *forma como o projeto esta organizado*.

O idoso no CRAI é visto de forma integral e como cidadão, com direitos e deveres. O atendimento é carinhoso, mas não paternalista, exigindo do idoso compromisso com o seu próprio bem-estar.

Um capítulo à parte é a forma de gestão do projeto. Inicialmente, o projeto era orientado por uma visão restrita ao atendimento à saúde física do idoso. Em 1997, foi realizada uma profunda modificação dessa visão, e o projeto voltou-se à conscientização da cidadania do idoso. Para comandar esta reforma, convidou-se para a coordenação do programa a Dra. Maria da Penha Caliman, psicóloga que dirigiu o principal hospital psiquiátrico do Espírito Santo por dois anos.

A nova coordenadora implantou um sistema muito interessante, no qual os funcionários trabalham de forma bastante integrada, com a condução do centro realizada de forma colegiada. A coordenação não foge de suas responsabilidades, mas incentiva soluções inovadoras e que ampliem a capacidade de atendimento. O CRAI está organizado segundo o padrão celular, ou seja, cada um de seus funcionários é uma célula, que se junta a outras para atender ou criar processos de atendimento conforme a demanda.

Esta forma de organização trouxe ao projeto três subprojetos já em funcionamento e a proposta de mais dois subprojetos, ainda para 1997.

Estes subprojetos consistem em processos de atendimento a grupos especiais. Eles são formalmente constituídos por um texto apresentado à coordenação e à equipe e implantados depois de discutidos e aprovados. São os seguintes os subprojetos em funcionamento no CRAI:

- Projeto Felicidade: objetiva dar continuidade ao trabalho desenvolvido com os idosos na fisioterapia, após estes terem recebido alta e portanto estarem aptos, dentro de certos limites, à prática do exercício físico orientado;
- Envelhecer Construindo Novos Caminhos: objetiva preparar o grupo de idosos, para o processo de envelhecimento. Funciona através de palestras de membros da equipe e é realizado no próprio CRAI;

- Projeto AVC - Como conviver: visa à recuperação do trauma pessoal e familiar trazido pelo AVC em uma pessoa idosa, e a preparação da família para o auxílio do idoso com seqüelas.

Além destes existem duas propostas de novos subprojetos:

- Grupo de cuidadores, que visará à formação de cuidadores entre os familiares do idosos atingidos por um AVC. Cuidadores são os responsáveis pelos idosos que perdem autonomia e a condição de se cuidarem sozinhos;
- Reeducação da Postura Global no Processo de Envelhecimento, que leva o idoso a uma conscientização postural.

Objetivos, Metas e Impactos

Mesmo com as modificações empreendidas no andamento do projeto pela atual coordenação, os objetivos do projeto original foram mantidos e houve um reequilíbrio entre os tipos de atendimento.

Isto levou o programa a atingir vários de seus objetivos principais, tais como:

- atendimento multidisciplinar direto ao idoso;
- treinamento das equipes das unidades de saúde;
- integração a outros projetos.

O número de atendimentos realizados, é sem dúvida significativo, pois 2.000 atendimentos em dois anos e a manutenção de 950 idosos em tratamento representam alto índice de desempenho. Segundo registros do CRAI, 48% dos atendimentos realizados são de idosos residentes em Vitória e 52% nas cidades vizinhas. Pelo CRAI, já passaram 10,5% da população idosa de Vitória, que é estimada em aproximadamente 19.000 pessoas.

Mas existem falhas: a equipe nunca contou com nutricionistas ou com terapeutas ocupacionais. Este último profissional praticamente não existe em Vitória, segundo a coordenação do CRAI. A pesquisa e a catalogação das atividades para estudos de formas de atendimento, o que em um centro de referência deveria ser priorizado, não vêm sendo realizadas, devido ao permanente estado de emergência das situações vividas no CRAI.

Recursos

O programa conta apenas com recursos do tesouro municipal de Vitória, tendo sua origem nos impostos municipais ou no SUS.

Não existe uma política de captação de recursos para o programa e não parece haver preocupação com este aspecto por parte de nenhum dos envolvidos.

Com custos baixos, o CRAI e sua coordenação administram uma pequena parcela do orçamento, que vem a ser um adiantamento trimestral de aproximadamente R\$ 2.000,00. Mesmo assim fica clara a eficiência da proposta implantada na gestão do projeto. Esta pequena quantia é utilizada até em serviços de manutenção de equipamentos que existem apenas no CRAI, e a decisão de gastos é realizada em conjunto.

O programa não tem nenhuma possibilidade de auto-sustentar-se, da maneira como foi elaborado e é conduzido.

A Reaplicação do Programa

Este programa pode ser reaplicado em outras cidades dentro de certas condições e com algumas adaptações às especificidades locais

As condições para implantação de um programa similar seriam: apoio do órgão central de saúde local; existência de uma rede de atendimento básico de saúde, descentralizada por toda cidade, e ser o centro de atendimento responsável por uma área com no máximo 500.000 habitantes. Megalópoles como o Rio ou São Paulo deveriam ter vários centros.

As razões para a transposição desta experiência são: o baixo custo e a simplicidade do programa; a sua caracterização como centro de referência e a crescente preocupação de profissionais e sistemas de saúde com o atendimento ao idoso, seja por razões de custo e de inviabilização dos sistemas de saúde pública, seja por conscientização da problemática emergencial da questão do idoso no Brasil.

Conclusão

O programa tem uma ambigüidade: seu maior trunfo é também sua maior fraqueza. Sua equipe, peça fundamental de todo o trabalho, é composta principalmente por profissionais contratados em regime

temporário. A questão é saber se, com outra equipe, o projeto teria o mesmo êxito. A mesma indagação pode ser feita em relação à coordenação; isto é, mudando a coordenadora, o sucesso seria o mesmo ?

Para superar tal fragilidade, propõe-se como solução o treinamento de equipes das unidades de saúde, o que acaba criando no corpo funcional da SEMUS interesse pelo trabalho com idosos. Propicia-se, assim, a formação de substitutos para os atuais profissionais do CRAI.

Os pontos fortes do CRAI são a equipe e a forma de trabalho. Estes dois fatores trazem uma imensa vantagem comparativa ao projeto. A forma participativa, democrática e transparente de organização incentiva a participação de todos e cria espaços para propostas inovadoras do serviço.

Este programa tem características muito próprias e diferenciadas de vários programas semelhantes, como por exemplo: os projetos da prefeitura do Rio, e os de entidades não-governamentais, como o SESC. Sua diferença vem da proposta de desenvolver tecnologia de atendimento voltado à população idosa e de fornecer esta tecnologia a outros órgãos da municipalidade e até de fora desta.

A emergente questão do idoso no Brasil precisa ser estudada com muita atenção, pois em 2025 seremos um país tipicamente idoso. Teremos que deter tecnologia para atender a demanda gerada pelo envelhecimento da população.

Projeto Auto-Estima das Crianças Negras

ALCÂNTARA E VIANA (MA)

Nelson Luiz Nouvel Alessio¹

O presente artigo trata do **Projeto Auto-Estima das Crianças Negras**, cujo objetivo geral é o de fomentar a identidade cultural e a auto-estima de crianças negras de 0 a 6 anos, habitantes de zonas rurais do Estado do Maranhão. Foi preparado a partir de relatório de visita de campo realizada em outubro de 1997.

Para que se possa sistematizar a exposição, será inicialmente apresentado o contexto em que o projeto se insere. Na seqüência, serão apontados sua origem e evolução, bem como seu estágio em outubro de 1997. Serão vistos, ainda, os objetivos gerais e específicos, as fontes de recursos financeiros e a forma de gerenciamento.

O projeto em seu contexto

O projeto desenvolve-se em dois povoados, a saber: Castelo, no município de Alcântara e São Cristóvão, no município de Viana. Preliminarmente a qualquer consideração sobre esses povoados, é preci-

1. Mestre em Administração Pública e Governo pela EAESP/ FGV é membro da Coordenação do Programa Gestão Pública e Cidadania da Fundação Getúlio Vargas, Fundação Ford.

50 so recuperar um pouco da história do Maranhão, ainda que de forma muito superficial.

2. Dados históricos obtidos no relatório de pesquisa, enviado pela Fundação da Criança e do Adolescente do Estado do Maranhão à coordenação do Programa Gestão Pública e Cidadania.

No período colonial, o Estado teve ocupação mais intensa na região chamada Baixada Ocidental, onde se formaram latifúndios voltados primordialmente às monoculturas de algodão e arroz. O desenvolvimento desse tipo de atividade econômica foi baseada na escravidão negra.

A partir de meados do século XIX inicia-se longo processo de decadência econômica do Maranhão, que à época - como antes dito - tinha sua ocupação concentrada na Baixada Ocidental e na capital. Em especial, para o presente texto, é fundamental acrescentar que as políticas públicas voltadas à recuperação econômica e ao desenvolvimento do Estado, desencadeadas a partir de 1930, não privilegiaram a Baixada Ocidental, que assim atualmente se configura como um verdadeiro bolsão de pobreza.

Acrescente-se que, por razões históricas ligadas à escravidão, ocorreu no Maranhão do século XIX a formação de comunidades negras rurais originárias de terras doadas a escravos, fazendas falidas, quilombos e mocambos. Muitas dessas comunidades sobrevivem ainda hoje. Estima-se que sejam cerca de 400 no estado, algumas vivendo em relativo isolamento. As condições de vida em tais povoados são próximas da pobreza absoluta. A atividade econômica assenta-se no setor primário e tem características de subsistência.

Dentre esses povoados, está o de Castelo, que se localiza a 35 km do centro urbano de Alcântara e tem 56 casas, das quais três são abertas somente durante as festas da padroeira (Nossa Senhora da Batalha) em novembro. Lá residem 53 famílias, que somam uma população de 193 pessoas negras, sendo 42 crianças de 0 a 6 anos.

As casas são de taipa e a absoluta maioria delas têm cobertura de palha. Apenas parte da comunidade tem acesso à energia elétrica. O abastecimento de água é feito através de poços e quase a totalidade das casas não possui fossas. O lixo é jogado no próprio quintal, para ser posteriormente queimado.

A atividade econômica é basicamente a agricultura de subsistência (mandioca, milho, cará, arroz e feijão) e dela participam todos os mem-

bros da família, inclusive as crianças (em especial a partir dos 10 anos). Os homens também pescam e, esporadicamente, caçam. As mulheres praticam o extrativismo, notadamente do coco de babaçu.

Não há equipamentos públicos, nem mesmo de saúde. A única exceção é uma escola, com duas salas de aula (uma desativada). Deveria haver duas professoras leigas, lecionando da primeira à terceira série do primeiro grau. No entanto, em outubro de 1997, só havia uma, recebendo um salário de R\$ 45,00 por mês.

Um último dado sobre o povoado de Castelo: os moradores não têm a titulação da terra que ocupam. A questão fundiária ainda é portanto um problema a ser resolvido.

O outro povoado atingido pelo projeto é o de São Cristóvão, no município de Viana. Está a 24km da sede de Viana e a 211km de São Luis. São ao todo 64 casas (mais uma vez, em sua maioria, de taipa com cobertura de palha) e 70 famílias, que perfazem uma população de 217 habitantes negros, dos quais 87 são crianças de 0 a 6 anos. A comunidade dispõe de luz elétrica e a água utilizada para beber é de poço.

A base da economia do povoado é agrícola, destacando-se a plantação de milho, mandioca e arroz. A produção é predominantemente de subsistência, pois apenas 30% do total produzido costuma ser comercializado em Viana. Todos os membros da família participam do processo de produção.

A pesca é atividade comum entre homens e adolescentes. Há também a quebra do coco de babaçu pelas mulheres, cuja produção é comercializada no povoado a R\$ 0,20/kg, para ser revendida por um intermediário em Viana. Num bom dia, o resultado obtido pelas mulheres não ultrapassa dez quilos ou R\$ 2,00.

Embora as condições de vida sejam tão miseráveis neste povoado quanto o são em Castelo, São Cristóvão tem algumas peculiaridades mais favoráveis. A primeira delas é a de que a comunidade está organizada, possuindo uma associação de moradores fundada em 1976. Esta associação é a proprietária da terra.

Em São Cristóvão, existe um posto de saúde que permanece fechado. Em caso de necessidade, porém, uma senhora da localidade faz as vezes de enfermeira e presta os primeiros socorros, para o que se

52 dispõe de materiais essenciais, a exemplo de mercúrio, gaze, algodão, água oxigenada e soro.

São Cristóvão tem ainda duas escolas, uma das quais oferece cursos da primeira à quarta série do primeiro grau. Os alunos das duas últimas séries são reunidos em uma única sala, porque só há um professor regente para ambas. A outra é uma pré-escola, que atende crianças de 4 a 6 anos. Existem três professores com curso de magistério, que recebem salário de R\$ 76,00, e uma professora leiga, que recebe R\$ 30,00.

Origem, evolução e estágio atual do projeto

O Projeto Auto-Estima das Crianças Negras surgiu a partir de proposta apresentada pela Fundação Bernard van Leer à Fundação da Criança e do Adolescente.

A Fundação Bernard van Leer é uma instituição filantrópica internacional, fundada em 1949, com sede na Holanda. Seus recursos provêm do grupo empresarial van Leer e são destinados, na forma de apoio financeiro e assessoria profissional, a entidades governamentais ou não-governamentais, que desenvolvam projetos com o objetivo de permitir que crianças marginalizadas beneficiem-se de oportunidades de desenvolvimento social e educacional.

A Fundação da Criança e do Adolescente é vinculada à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social, Comunitário e do Trabalho e, no âmbito do governo do Maranhão, tem a missão de coordenar e executar a política de proteção à criança e ao adolescente em situação de risco pessoal e social.

Em 1995, a Fundação van Leer consultou a FUNAC sobre seu eventual interesse em desenvolver algum projeto junto a crianças negras de 0 a 6 anos, vivendo em comunidades rurais do Maranhão. Assim, a partir de um convênio com prazo de doze meses, de maio de 1996 a maio de 1997, a FUNAC - com apoio financeiro e técnico da Fundação van Leer - primeiramente realizou estudo investigatório sobre os aspectos sócioeconômicos e sobre a realidade cultural de alguns povoados remanescentes de quilombos no município de Alcântara, sendo selecionados aqueles que - segundo dados de órgãos oficiais - tinham concentração populacional negra mais significativa.

Entre setembro e novembro de 1996, no povoado de Castelo, deu-se a fase de treinamento de adolescentes (das próprias comunidades envolvidas) sobre o desenvolvimento infantil de 0 a 6 anos, com o objetivo de capacitá-los a conduzir sessões diárias de atividades lúdicas com as crianças, público-alvo do projeto. Os adolescentes tiveram, ainda nesta fase, oficinas sobre: a) trabalho com comunidades; b) a importância dos brinquedos e jogos no desenvolvimento da criança; c) o significado da cultura no desenvolvimento infantil, e d) identidade cultural. No povoado de São Cristóvão, esta etapa aconteceu nos meses de janeiro e fevereiro de 1997. Os instrutores foram contratados pela FUNAC especialmente para esse trabalho.

Os adolescentes, que se destacaram na fase de treinamento, foram contratados pela FUNAC, e recebem uma bolsa mensal de R\$ 30,00. São cinco em cada povoado. Em Castelo, são cinco bolsistas do sexo feminino, já que os rapazes não se interessaram. Em São Cristóvão, são três moças e dois rapazes. As idades variam entre 13 e 17 anos e todos concluíram a terceira série do primeiro grau e não puderam continuar seus estudos.

Encerrada a primeira fase de capacitação básica dos adolescentes, desencadearam-se discussões com as famílias e lideranças de cada comunidade, para que se escolhessem locais referenciais que pudessem ser utilizados pelas crianças de 0 a 6 anos como espaços para brincadeiras.

Identificados os espaços, foram devidamente adaptados às suas novas funções e ali, por duas horas diárias, os bolsistas (os adolescentes já referidos) recebem as crianças para atividades lúdicas de estimulação.

Em maio de 1997, encerrou-se o prazo do primeiro convênio celebrado com a Fundação van Leer. Houve então - como, aliás, previa o próprio convênio - auditoria e avaliação externas, respectivamente para verificação de contas e aferição de como os objetivos propostos atendem as reais necessidades do público-alvo.

Os pareceres dos avaliadores foram satisfatórios, tanto que a Fundação van Leer assinou novo convênio com a FUNAC, desta feita por 18 meses, contados a partir de setembro de 1997. Cabe esclarecer que, no intervalo entre o primeiro e o segundo convênio (junho a agosto), o projeto não sofreu interrupção.

54 Objetivos geral e específicos, e metas

Por razões histórico-sociais, os negros têm sido discriminados e, em consequência, deixam de ter igualdade de oportunidades em relação ao restante da população e, muitas vezes, sentem-se inferiorizados e negam sua identidade cultural.

Neste contexto, foi concebido e está sendo executado o Projeto Auto-Estima das Crianças Negras, cujo objetivo geral é o de fomentar a identidade cultural e a auto-estima das crianças negras de 0 a 6 anos (são 42 crianças em Castelo e 86 em São Cristóvão). Os objetivos específicos são os de: a) treinar adolescentes em atividades de “criança para criança”, que sirvam para reforçar fatores de resiliência³ em crianças negras pequenas; b) contribuir para que famílias negras e líderes comunitários reencontrem suas raízes culturais, e c) formular uma proposta mais ampla, a ser considerada pela principal parceira, a Fundação Bernard van Leer. A meta é atender 300 crianças negras na faixa etária de 0 a 6 anos, que vivem em zonas rurais de municípios do Maranhão.

Todo o projeto está referenciado na teoria da “resiliência”, ou seja, na concepção de que deve ser desenvolvida nos primeiros anos de vida de uma pessoa sua capacidade de enfrentar as situações adversas da vida. Esta capacidade será tanto maior quanto mais significativas forem a auto-estima e a confiança do indivíduo nos membros de sua comunidade. É preciso fortalecer a resistência cultural e a capacidade de responder, individual e coletivamente, às condições adversas da vida.

Fontes de recursos financeiros

Os recursos financeiros provêm basicamente da Fundação Bernard van Leer e da FUNAC. No período de maio de 1996 a maio de 1997, dos R\$ 58.625,82 gastos, 34,15% foram financiados pela van Leer e 57,64% pela FUNAC. Parcela menor ficou por conta dos demais parceiros⁴.

Para o período de 18 meses contados de setembro de 1997, a Fundação van Leer repassará a FUNAC o equivalente a R\$ 100.000,00.

Pretende-se incluir nas atividades do projeto a criação de alternativas de geração de renda para as comunidades envolvidas. Tem-se pensado em uma fábrica de brinquedos, que poderia oferecer trabalho

3. Capacidade de enfrentamento de situações adversas da vida.

4. Houve a articulação de parcerias entre FUNAC, prefeituras de Alcântara e Viana e Ministério da Aeronáutica, via Centro de Lançamento de Alcântara, que garantem algumas facilidades de transporte do corpo técnico do projeto, mas que, além disso, tendem a criar condições propícias para que esses parceiros coloquem em suas agendas algumas das questões importantes para os povoados rurais de Castelo e São Cristóvão.

para jovens e adultos das comunidades e, supletivamente, ser nova fonte de recursos para as atividades com crianças de 0 a 6 anos.

Gerenciamento do projeto

A FUNAC é a entidade executora do Projeto Auto-Estima das Crianças Negras, o qual passou a fazer parte dos programas da instituição, estando diretamente vinculado à presidência.

A coordenação geral é feita desde São Luis, pela assistente social Edna Matos, cedida à presidência da FUNAC pela Secretaria de Estado da Cultura. A coordenadora geral visita os povoados semanalmente, alternando suas idas a Castelo e a São Cristóvão, de modo a estar em cada um deles ao menos uma vez a cada quinze dias.

A supervisão dos animadores (adolescentes que trabalham diariamente com as crianças nos povoados) é feita por duas pedagogas (uma para cada povoado). Estas pedagogas, contratadas pela FUNAC, semanalmente passam ao menos um dia no povoado para o qual estão designadas. Durante estas visitas, fazem avaliações de rotina e desenvolvem atividades de treinamento continuado com os animadores. Eventualmente, também organizam reuniões comunitárias, para o encaminhamento de providências que exijam a participação geral.

A rotina de trabalho dos animadores implica, pelo menos, duas horas diárias de atividades lúdicas com as crianças, conduzidas de segunda-feira a sábado. Aos domingos, são programadas visitas domiciliares às mães de recém-nascidos, a quem os animadores levam informações diversas e de quem obtêm outras tantas, que são repassadas à coordenação do programa e utilizadas na definição de ações futuras.

Conclusões

O público-alvo do Projeto Auto-Estima das Crianças Negras são crianças excluídas: não lhes é garantido acesso regular aos serviços de saúde; não se lhes oferece educação formal adequada; enfim, a elas, como a seus pais, nega-se o futuro. É de questionar-se: que futuro pode ter uma criança nascida de pais analfabetos, que consomem suas

56 vidas no trabalho e não têm nem sequer informação suficiente para buscar alternativas para seus filhos, que são deixadas aos cuidados de avós sem forças ou irmãos mais velhos, eles próprios ainda crianças levadas a assumir responsabilidades para as quais estão despreparados, que crescem sem estimulação e muito cedo têm que enfrentar o trabalho na roça?

A realidade dos povoados de Castelo e São Cristóvão não permite que o Projeto Auto-Estima das Crianças Negras possa, por si só, reverter a condição de exclusão de seu público-alvo. Este projeto, no entanto, traz a certeza de que aquelas crianças estão vivendo momentos mais felizes no presente (porque afinal estão sendo estimuladas a brincar), assim como a esperança de que possam enfrentar as dificuldades futuras com mais segurança.

Trata-se de um projeto inovador, porque - ao que se saiba - é o único que trabalha com a auto-estima e o resgate dos valores culturais de crianças negras em comunidades rurais. No Brasil, a Fundação Bernard van Leer financia outro projeto estruturado sobre o conceito de “resiliência”, mas o parceiro é o SESI de São Paulo e o público-alvo não são crianças negras do meio rural. É inovador, ainda, porque envolve adolescentes das próprias comunidades beneficiadas, capacitando-os a realizar o papel de animadores de atividades lúdicas com crianças de 0 a 6 anos.

Em sua avaliação do projeto, realizada em maio de 1997, a professora Terezinha Moraes Rego, mestre em educação, concluiu que as ações até agora desenvolvidas iniciaram um processo de mudança nas pessoas e na vida das comunidades negras. Pelo aspecto pedagógico, os resultados já obtidos, segundo aquela avaliadora, englobam:

- a) a efetiva sensibilização dos adultos em relação ao processo de desenvolvimento infantil;
- b) a progressiva participação da comunidade em ações voltadas à concretização dos objetivos do projeto;
- c) o crescente interesse da comunidade por suas raízes negras, valorizando sua cultura;
- d) novas perspectivas para os adolescentes, que fazem o papel de animadores locais, na medida em que estão expostos a novas

experiências e são levados a adquirir conhecimentos;

- e) e, sobretudo, a estimulação das crianças que passaram a ter a possibilidade da brincadeira e de ter alguém para brincar, desenvolvendo sua capacidade motora; seu senso de organização; sua habilidade de criar histórias, de competir etc.

Na dimensão simbólica, o projeto - ainda segundo a mesma avaliadora - tem levado as pessoas a refletirem sobre suas condições de vida e sobre o que estas representam para a educação das crianças.

Todos esses pontos positivos, contudo, não eliminam algumas dificuldades. As condições para o trabalho das supervisoras de campo são muito desfavoráveis, o que talvez explique o fato de ser esta a terceira equipe em um ano e meio de projeto.

Por outro lado, os animadores têm limitações bastante significativas. O fato de terem freqüentado a escola somente até a terceira série do primeiro grau reduz, e muito, sua capacidade de compreensão de textos, de relatar as experiências diárias, de agir com autonomia etc. Por outro lado, até outubro de 1997 não tinha havido tempo e recursos para a preparação de sucessores para os animadores atuais, que cedo ou tarde deverão ser substituídos.

Por outro lado, a possibilidade de alteração efetiva das condições de vida das crianças beneficiadas pelo projeto depende em grande medida de outras iniciativas, capazes de criar condições de geração de renda para seus pais, de garantir pelo menos a oportunidade de conclusão do primeiro grau e não apenas classes multiseriadas da primeira à terceira série, de acesso a serviços de saúde etc.

De qualquer maneira, mesmo consideradas as limitações existentes e os desafios a serem vencidos, o projeto já foi incorporado ao dia-a-dia das comunidades de Castelo e São Cristóvão e tende a consolidar-se ainda mais nos dezoito meses, para os quais a Fundação Bernard van Leer já garantiu o financiamento.

Ação Integrada nos Bolsões de Pobreza Urbanos

IPATINGA (MG)

Grazia de Grazia¹

Contexto do projeto

O programa **Ação Integrada nos Bolsões de Pobreza Urbana** é desenvolvido no município de Ipatinga, que se situa na microrregião siderúrgica de Minas Gerais. Comparado com a maioria dos municípios brasileiros, Ipatinga goza de uma razoável qualidade de vida. Tem uma população de 195.736 habitantes, sendo 194.313 na área urbana e 1.423 na área rural e reúne os seguintes indicadores: 81% das vias públicas são urbanizadas; 92% dos domicílios são servidos por água potável; 90%, por esgoto sanitário; 97,2%, pela rede elétrica; 75%, por sistema de drenagem urbana. Há coleta de lixo para 98% da população e o aterro sanitário é modelo para o país. A meta para o ano 2000, estabelecida no plano plurianual discutido no COMPOR -Congresso Municipal de Prioridades Orçamentarias - Instância do Orçamento Participativo, é estender até 100% a cobertura dos referidos equipamentos e serviços.

1. Graduada em Serviço Social e Mestra em Planejamento Urbano pela EMPUR – UFRJ. Atualmente desenvolve atividades como assessora do Núcleo de Cidadania, Políticas Públicas e Gestão Urbana da Fase – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional.

Em 1964, o município conquistou sua autonomia de Coronel Fabriciano a partir da implantação da USIMINAS - Usina Intendente Câmara, que passou a ser a principal responsável por seu crescimento, bem como a exercer um papel predominante nas relações econômicas, sociais, culturais e políticas, especialmente no espaço urbano.

A Prefeitura calcula que aproximadamente 12% da população urbana (26.000 habitantes) vivam nos chamados “bolsões de pobreza”, apesar de sua atuação contínua, nos últimos dez anos de gestão, em urbanização de favelas, regularização fundiária e produção de moradias populares.

Em 1989, articulou-se o movimento dos “sem-casas”, formando-se a Associação Habitacional de Ipatinga - AHI, que realizou o primeiro mutirão autogestionário com recursos captados pelos esforços dos associados.

Em 1991, a Prefeitura, com a preocupação de atuar nos “bolsões de pobreza”, celebrou parceria com a AHI, objetivando enfrentar o déficit habitacional, então estimado em 3.000 moradias.

O público-alvo do programa compõe-se da população excluída de quase todas as políticas federais e estaduais, estando compreendido na faixa de renda de 0 a 3 salários mínimos. Para ser atendido pelo programa, é necessário articular-se à Associação Habitacional de Ipatinga. A metodologia de intervenção usada difere da adotada pela maioria dos programas sociais de órgãos públicos: a administração de Ipatinga repassa os recursos para AHI, uma organização não-governamental que, além de articular o movimento dos “sem-casas”, articula também os profissionais da área da construção civil, com a finalidade de assessorar tecnicamente os mutirantes. A AHI organiza, projeta, administra e realiza o mutirão autogestionário.

Neste formato de mutirão, os “sem-casas” constroem suas moradias e, concomitantemente, aprendem uma profissão no ramo da construção civil. Conquistam o direito à moradia e a possibilidade de inserção no mercado de trabalho. Paralelamente, são realizadas outras atividades visando a integração econômica, social e cultural do conjunto das famílias.

De 1989 a 1997, foram organizados quatro mutirões e construídas

808 unidades, de 30m², 60m² ou 70m², conforme o tamanho das famílias. Foram realizados, durante os três primeiros mutirões, cursos de formação para 150 homens, em alvenaria, pré-moldados, leitura de projetos, hidráulica e peças sanitárias.

O papel da administração pública tem sido o de fazer o projeto habitacional e urbano, acompanhar, fiscalizar, promover palestras de educação para a saúde e participar dos debates promovidos pela AHI. A partir de 1995, foram rearticuladas e redirecionadas as políticas sociais do município para um novo programa, que se chama Pós-ocupação e complementa o anterior.

Os técnicos perceberam, após as primeiras experiências, que havia outras demandas além da relativa à habitação, também prioritárias para a intensificação de um processo de mudança na qualidade de vida do público-alvo. Em 1995, ampliou-se o projeto, que passou a ser chamado de “Ações Integradas nos Bolsões de Pobreza Urbana”. Além do Pós-ocupação, desenvolveu-se um processo de discussão com a AHI, no sentido de incorporar uma dimensão de trabalho social ampliado, para o que a administração pública assumiu o compromisso de um repasse extra de 2,5% sobre o orçamento global do mutirão.

O Pós-ocupação, segunda fase do programa, de responsabilidade direta da administração, iniciou-se em novembro de 1996, com o objetivo de implementar as seguintes ações articuladas horizontalmente:

- 1 - regularização fundiária, através da aplicação do instrumento da concessão de direito real de uso;
- 2 - controle do uso e ocupação do solo, com o objetivo de exercer o controle de modificações e de novas construções não licenciadas pelo Departamento de Habitação;
- 3 - implantação de creche comunitária, cujo funcionamento estava previsto para janeiro de 1998;
- 4 - criação de cursos profissionalizantes para: a) mulheres: manicure (23 alunas) e bordado (47 alunas); b) para homens (28), cursos no ramo da construção civil, e c) para adolescentes, cursos de informática².
- 5 - reforço escolar - 83 crianças estão sendo favorecidas pelo Projeto Desafio³ e, para 1998, está prevista a conclusão de uma escola

2. Foi realizada uma parceria com o Rotary Clube para custear os materiais necessários aos cursos. Os trabalhos realizados no curso de bordado são levados para uma exposição e o dinheiro arrecadado custeará o próximo curso

3. O Projeto Desafio teve início em 1995 em duas escolas. Em 1997, foi ampliado para dez escolas, escolhidas dentre as das regiões mais pobres. O projeto constitui-se no atendimento especial de alunos de primeira a quarta série, que, por serem repetentes, são forçados a conviver com crianças menores e, assim, recebem tratamento infantilizado, inadequado a seu processo de desenvolvimento. Através da agregação por experiências escolares e idades, em conjunto com metodologia interdisciplinar, o projeto dá oportunidade a esses alunos de, em no máximo dois anos, alcançarem a série que corresponde à sua idade. Em apenas um ano de experiência as duas escolas conseguiram reduzir mais de 50% dos casos de repetência e ao mesmo tempo alcançaram nas escolas imensas transformações estruturais e pedagógicas.

municipal construída pela AHI, para atender 300 crianças;
6 - promoção e proteção da saúde, objetivando a prevenção de doenças e agravos e a ampliação e difusão da Farmácia Verde⁴, estimulando a participação efetiva da população nos cuidados relativos à saúde e na formulação do Plano Municipal de Saúde.

O caráter inovador

O projeto inova, em primeiro lugar, por reproduzir e aprofundar a experiência dos anos setenta, denominada de mutirão autogestionário, originária das cooperativas de ajuda-mútua do Uruguai. Esta reprodução é feita de forma bem adaptada à cultura e aos elementos existentes na região. Coloca-se nesta concepção a necessidade de a população organizada gerir e planejar o uso dos recursos públicos, para garantir direitos e condições de inovar em políticas tradicionais, marcadas por práticas segregadoras e corruptas. No Brasil, tornou-se conhecida a experiência do Programa Funaps-Comunitário, inspirada na mesma concepção e realizada em São Paulo entre 1989 e 1992, durante a gestão da prefeita Luíza Erundina, do Partido dos Trabalhadores.

A tecnologia aplicada à construção das casas em Ipatinga é resultante de pesquisas realizadas para o aproveitamento da escória dos altos-fornos da USIMINAS, como material de produção de blocos de alvenaria. Após estudos e debates com a AHI, a empresa Pedreira Um Valemix desenvolveu um bloco à base de argila, cimento e escória, que se caracteriza por uma porosidade inferior à dos blocos de concreto, pela alta resistência e pela redução do uso do cimento, e que dispensa acabamentos e o uso de formas de madeira, além de prever toda a tubulação embutida. O uso deste bloco reduz os custos de construção e diminui o desperdício de material na obra, requerendo, em contrapartida, mão-de-obra especializada.

A incidência de 80% de mulheres nos mutirões obrigou tanto a Prefeitura quanto a AHI a pensar em novos atributos para o projeto. Percebeu-se a necessidade de desenvolver atividades que produzissem capacitação profissional para gerar renda para uma mão-de-obra discriminada pela sociedade.

4. A Secretaria de Saúde, através de um intenso método de pesquisa, está produzindo no viveiro da cidade remédios naturais, que já estão sendo distribuídos nos postos de saúde e policlínicas vinculadas ao SUS. Conta atualmente com 100 espécies de plantas medicinais e a perspectiva é ampliar o número de espécies e a produção dos remédios.

A parceria entre a Prefeitura e a AHI, formulando, planejando e executando um projeto social que articula direitos, qualidade de vida e políticas municipais de forma vertical e horizontal, é uma grande inovação, que realmente contribui para a ampliação da cidadania e da co-responsabilidade na gestão pública.

A própria Prefeitura iniciou, em 1989, o programa dos mutirões de forma setorial, sem integrá-lo ao conjunto de outros programas e políticas, pela conhecida razão da estrutura compartimentada do poder público. Foi, porém, a partir da própria implantação de projetos setoriais junto à população de baixa renda que os técnicos despertaram para a necessidade de se implementar programas integrados de enfrentamento das raízes da desigualdade e da pobreza.

Objetivos, metas e impactos

Diminuir a desigualdade no acesso aos serviços e equipamentos urbanos, promover a função social da propriedade, promover o acesso à moradia, regularizar e legalizar a cidade informal são objetivos de longo prazo do programa de Ação Integrada nos Bolsões de Pobreza Urbana, que estão em pleno desenvolvimento.

Objetivos mais específicos - como os de fomentar o espírito comunitário, envolver a população nos processos de construção das moradias, promover, a baixos custos, a autoconstrução assistida de moradias de qualidade, regularizar e legalizar a propriedade nos conjuntos residenciais, gerar empregos, renda, capacitação profissional do homem e da mulher e fomentar a criação de micro-empresas de prestação de serviços na área da construção civil - atingiram resultados concretos e com condições de serem avaliados. A dimensão dos resultados nas diversas áreas (moradias construídas, profissionais formados, crianças assistidas etc.) é de certa forma coerente com o tamanho do município, com o orçamento municipal de cerca de R\$ 120 milhões/ano e com as prioridades levantadas a partir do processo do Orçamento Participativo.

As metas, no entanto, não foram claramente objetivadas e quantificadas para possibilitar uma avaliação mais efetiva. Elas estão formuladas no âmbito dos objetivos mais gerais, a saber: redução do

64 grau de pobreza do município, redução do déficit habitacional e promoção do desenvolvimento humano das comunidades, através da implementação de projetos sociais integrados.

O impacto do trabalho pode ser avaliado, em primeiro lugar, a partir da grande diferença dos custos de uma moradia de qualidade, construída através de mutirão, calculados em R\$ 114,88/m², e os custos de construção semelhante por uma empreiteira, estimados em R\$ 208,00/m². Comparado ao sistema convencional, o mutirão de Ipatinga garante a produção de moradias a um custo quase 50% menor.

A faixa de população que ganha de 0 a 3 salários mínimos não está incluída em nenhum programa habitacional oficial, não tendo acesso a recursos do Sistema Financeiro da Habitação.

O envolvimento que cada família tem com sua casa tem funcionado como estímulo para a realização de cursos de capacitação profissional no âmbito do próprio processo de produção da moradia e, por outro lado, uma vez a moradia concluída, tem contribuído para reforçar a tendência de se procurar trabalho no limite da região próxima a residência. Os índices de venda das casas a terceiros são muito baixos. Das 808 unidades construídas pelo regime de mutirão, somente 20 haviam sido vendidas até junho de 1997. As pessoas tornam-se mais participativas em sua comunidade e começam a interessar-se pelos rumos de sua cidade. Esta afirmação está sendo constatada na motivação e disputa de representantes dos mutirões para participar das instâncias do Orçamento Participativo.

O material e a tecnologia dos blocos de alvenaria de Ipatinga já estão sendo usados por Belo Horizonte e Contagem e, aos poucos, poderão tornar-se uma referência regional. Para tanto, é necessária a multiplicação de mão-de-obra especializada. Vários alunos formados nos cursos profissionalizantes dos mutirões de Ipatinga já criaram suas próprias empreiteiras e muitos dos mais capacitados estão dando cursos e treinamentos em outros municípios.

O entendimento de que a pobreza só pode ser enfrentada de forma global e integrada provoca impactos na própria administração pública, que se vê obrigada, diante das novas demandas, a realizar mudanças significativas em sua máquina e a superar sua compartimenta-

ção. O planejamento em Ipatinga, a partir de 1995, está sendo realizado de forma articulada entre as secretarias e os diversos programas. Equipes multidisciplinares de sociólogos, pedagogos, psicólogos, artistas plásticos, técnicos em comunicação, profissionais da saúde substituem tanto a formulação como a execução dos projetos tradicionais. A Secretaria de Planejamento, no início de 1997, assinou um convênio de cooperação técnica com uma ONG italiana para treinamento de 30 técnicos nas áreas de planejamento, habitação, ação social, serviços urbanos, educação e saúde. O objetivo é capacitá-los para desenvolver programas multissetoriais de combate à pobreza urbana.

Em consequência, a população adquire novos hábitos frente a questões de preservação da saúde, do meio ambiente e do patrimônio adquirido.

Estrutura e gestão do programa

O programa estrutura-se e é gerido a partir de convênios assinados entre a Prefeitura e a AHI. Através desses convênios, a Prefeitura repassa recursos financeiros à AHI, que é obrigada a relatar mensalmente suas atividades, delas prestando as devidas contas à Prefeitura. Novos recursos são repassados AHI somente após a prestação de contas. Para a realização dos mutirões, a AHI conta com as seguintes instâncias:

- Assembléia Geral, realizada mensalmente para a tomada das decisões gerais e gestão de recursos, com a presença fundamental de todos os mutirantes;
- Coordenação Geral da Obra, realizada quinzenalmente, com a participação dos coordenadores das equipes de trabalho, dos membros da diretoria da AHI e dos integrantes das coordenações administrativa, social e da obra civil, objetivando a discussão e a tomada de decisões acerca do andamento da obra;
- Comissão Executiva, que se reúne semanalmente e é composta por representantes das coordenações administrativa, social e técnico-físico e por representantes da diretoria da AHI. Sua função é executiva e consiste no acompanhamento direto do trabalho desenvolvido no mutirão;

- Equipes de Trabalho, nas quais se organizam os mutirantes, para construir as casas nos finais de semana e feriados, sob a coordenação de um líder. Formam-se também comissões específicas, como as de fomento, meio ambiente, comunicação, lazer, cozinha, creche etc.;
- Coordenações Administrativa, Social e da Obra Civil, desempenhadas por profissionais das áreas de engenharia, arquitetura, administração e social contratados pela AHI.

O mutirante participa conforme sua capacidade física. É importante que todos os membros da família colaborem. Para as crianças, a comissão encarregada da creche realiza atividades, enquanto os pais estão no mutirão. Em todos os mutirões é grande o número de mulheres participantes em quase todas as atividades⁵.

5. A única exceção é na construção das paredes

A administração pública elabora o projeto habitacional e urbano, ouvindo a AHI, acompanha e fiscaliza a obra, promove palestras de educação em saúde, participa dos debates promovidos pela AHI, e, a partir de 1995 promove ações integradas na área social e atividades de geração de emprego e renda, o Pós-ocupação.

A associação de moradores, formada em cada mutirão, participa do processo do Orçamento Participativo, ajudando a definir prioridades para a cidade.

A dimensão de gênero

A relação homem-mulher sofre embates permanentes. Em primeiro lugar, é a mulher que acredita na conquista de uma moradia, o que fica patente com o índice de 80% de participação feminina nos mutirões. A expressiva participação feminina nos mutirões confirma a realidade de pobreza e exclusão vivida pela mulher, como consequência do atual modelo econômico e político. Este fato, por sua dimensão e gravidade, pressionou mudanças na concepção da proposta originariamente delineada, para possibilitar não só a capacitação profissional do homem, mas também a da mulher, através da organização de cursos profissionalizantes específicos; campanhas para a prevenção de doenças, e implantação de creches.

O embate entre homem e mulher está presente na escolha do modelo da casa. Em um dos mutirões de Ipatinga, por exemplo, as mulheres manifestaram-se a favor da cozinha perto da sala, modificando o projeto apresentado. Já em outros conjuntos, os homens não aceitaram essa modificação. A proposta das mulheres só foi vitoriosa no assentamento em que eram maioria e, portanto, tinham o poder de decisão. Embora a casa não seja muito valorizada pelo homem, é claro que seu projeto é pensado em conformidade a uma cultura machista, desenvolvida secularmente, que não leva em conta que a mulher é estimulada por essa mesma cultura a usar a casa durante a maior parte do dia, para concretizar o papel social que a ela foi indicado.

A participação democrática no projeto de Ipatinga tende a possibilitar mudanças na formulação e execução de uma política pública, bem como a estimular o embate cultural entre homens e mulheres naquela comunidade. A administração, apesar de não ter colocado explicitamente em seus objetivos o de alcançar modificações nas relações de gênero, obtém esses resultados através da criação dos mecanismos que estimulam o diálogo e o combate à desigualdade e à discriminação.

Conclusões

São excepcionais os resultados do programa ora analisado, a saber: o desenvolvimento de processos que combinam participação popular, estímulo à solidariedade e trabalho em coletividade com qualidade e baixo custo na construção de moradias, baixíssimo desperdício de material, diversidade de soluções arquitetônicas, aproveitamento de elementos naturais, capacitação profissional de homens e mulheres, políticas de desenvolvimento humano, comprometimento das pessoas na gestão dos recursos públicos possibilitadores da efetivação do direito à moradia e na obtenção de melhor qualidade de vida.

O interesse por um teto e por condições melhores de vida faz com que as pessoas se organizem, mobilizando seu potencial humano e modificando seus valores. Neste processo exercita-se a solidariedade, buscando-se ao mesmo tempo o controle de políticas e recursos públicos. O programa possibilita as condições para a existência de movimentos soci-

68 ais inseridos em realidades concretas que, a partir da experiência, se politizam e se multiplicam para municípios vizinhos até alcançarem abrangência nacional, demandando políticas e recursos em função do acesso a uma habitação digna e adequada, em cidades mais justas e humanas. Apesar da crise existente na maioria dos movimentos sociais, a AHI faz parte da articulação nacional da União Nacional dos Movimentos de Moradia, que vem atuando nas lutas urbanas mais significativas.

A continuidade da ação administrativa desde 1991, reunindo três administrações, é um fato quase inédito, haja vista a tão difundida descontinuidade administrativa, que causa prejuízos aos cofres públicos e não contribui para a solução dos problemas sociais e econômicos da população.

A ampliação do trabalho social durante o mutirão e a pós-ocupação foram atributos essenciais para a sustentabilidade do projeto, no sentido de possibilitar de forma integrada e articulada, a concretização dos objetivos de redução da pobreza. O projeto de Ipatinga - ao contrário das políticas assistencialistas e corruptas que causam a dependência do Estado e das pessoas e contribuem para a reprodução da pobreza - desenvolve a cidadania, possibilitando a autonomia e a gerência de cada individualidade, de sua comunidade, da cidade em que vive... O indivíduo torna-se responsável pelos rumos das políticas e dos recursos públicos. É a forma política e histórica de combate à exclusão e à desigualdade.

O potencial de universalização do projeto é grande e poderá ser usado por qualquer governo, inclusive na reurbanização de áreas deterioradas ou de favelas. Em São Paulo, o Governo Estadual está repassando recursos para os mutirões reconstruírem prédios antigos e degradados, que são ocupados por cortiços no centro da cidade. No entanto, em São Paulo, não existem políticas sociais em continuidade, que propiciem condições para que os moradores desses conjuntos habitacionais enfrentem seus problemas de saúde, emprego e educação. Ipatinga, além da proposta política mais avançada, possui uma nova tecnologia e um novo bloco de alvenaria, testado e aprovado.

Projetos como este, que desenvolve a cidadania, deixam plantadas as sementes da democracia, modificando as relações entre governos e

população, e ampliando a visão dos dirigentes das entidades da sociedade civil. Por outro lado, a experiência em si não basta para garantir que os valores atuais continuem referenciando o trabalho. O praticismo também empobrece as práticas sociais, burocratizando-as e despolitizando-as. Novos processos de discussão, participação e capacitação necessitam ser implementados, para se continuar enfrentando a redução da mobilização na etapa de pós-ocupação e comportamentos imediatistas, autoritários e corruptos em permanente desenvolvimento.

Outra barreira a ser superada é a defasagem da legislação federal sobre parcelamento, uso e ocupação do solo em relação a processos municipais mais avançados, dificultando a legalização dos assentamentos e o processo de comercialização das unidades habitacionais. O Projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano, aprovado no Senado em 1991, está “engavetado” na Câmara dos Deputados, respondendo aos interesses dos setores imobiliários.

Programa Abastecer e Comboio do Trabalhador

BELO HORIZONTE (MG)

Christiane Costa²

Sumário

O **ABasteCer** e o **COMBOIO DO TRABALHADOR** são dois subprojetos complementares, que compõem o Projeto Municipal de Abastecimento da Prefeitura de Belo Horizonte. Dada a condição de complementação recíproca, estes subprojetos serão aqui tratados como um programa único de distribuição e comercialização de hortifrutigranjeiros (sacolões), biscoitos, carnes e laticínios, criado pela Secretaria de Abastecimento de Belo Horizonte no início da gestão 93/96, em parceria com micro-empresários. O subprojeto **COMBOIO** funciona em cinco pontos fixos na região central da cidade e o alto volume de vendas alcançado possibilita que o permissionário cumpra o compromisso de, para cada ponto fixo no centro, atender dois pontos móveis na periferia nos finais de semana. O **ABasteCer** funciona em 14 pontos fixos.

Em ambos os subprojetos, cabe ao poder público ceder o espaço físico, enquanto que ao permissionário cabe construir e manter, com recursos próprios, os equipamentos, além de cumprir com as normas definidas pela Secretaria com relação a preço, qualidade e higiene.

1. Socióloga, atualmente coordena o Projeto de Segurança Alimentar do Instituto Polis.

72 Contexto

O ABasteCer e o COMBOIO DO TRABALHADOR devem ser analisados dentro do conjunto de programas e projetos criados pela Secretaria de Abastecimento de Belo Horizonte a partir de 1993, com o objetivo geral de promover a “cidadania alimentar” ou a “segurança alimentar” na cidade.

Os indicadores sociais demonstram que cerca de um terço dos dois milhões de habitantes de Belo Horizonte situa-se na linha de pobreza, sendo que aproximadamente um quinto da população está abaixo desse limite. Além disso, 20% das crianças entre zero e três anos apresentam algum grau de desnutrição, em grande parte porque o custo da cesta básica representa mais de duas vezes o valor de um salário mínimo.

Como resposta a esta problemática, e configurando uma política de segurança alimentar, foi implementada uma série de programas pela Prefeitura de Belo Horizonte, de modo a melhorar o abastecimento de alimentos.

Estes programas podem ser divididos em três eixos principais:

1. apoio à produção e à comercialização direta de alimentos por parte dos produtores²;
2. distribuição de alimentos para comercialização, visando à regulação do mercado, de forma a induzir a concorrência em um mercado oligopolizado, com os objetivos de influir nos preços e no controle da qualidade na órbita de comercialização de alimentos³;
3. defesa do consumo alimentar, via promoção e suplementação alimentar⁴.

Tanto o ABasteCer quanto o COMBOIO DO TRABALHADOR inserem-se no segundo eixo de ação, relativo à distribuição de alimentos para comercialização, e devem ser vistos como ações que visam minorar as distorções existentes no mercado, a partir de um maior controle e regulação por parte do poder público da distribuição e comercialização de alimentos.

Anteriormente, com o abastecimento limitado às feiras livres, ao programa ABC⁵, aos Mercados Distritais e aos sacolões, os preços praticados pelo varejo eram notadamente maiores do que os valores praticados pelos atacadistas. Com a implantação destes novos programas,

2. Programas: Pró-Pomar, Campanha da Safra, Bolsa Verde, Hortas Escolares e Comunitárias, Armazém da Roça, Direto da Roça, Centro de Vivência Agroecológica e Central de Abastecimento Municipal - todos desenvolvidos pelo Departamento de Incentivo à Produção de Alimentos Básicos.

3. Programas: Comboio do Trabalhador, Abastecer, Feiras Livres, Feiras-Modelo, Cestão Popular, Mercados Municipais e Cesta Básica-Disque Abastecimento - desenvolvidos pelo Departamento de Gerenciamento do Sistema de Abastecimento.

4. Programas: Restaurante Popular, Pé-de-Moleque (alimentação escolar), Combate à Desnutrição, Programa de Geração de Emprego e Renda, Educação para o Consumo, Assistência Alimentar, Distribuição de Cestas Básicas e Projeto Dente de Leite - os quais são desenvolvidos pelo Departamento de Defesa e Promoção do Consumo Alimentar.

5. Antigo programa de distribuição de alimentos (ABC - Alimentos a Baixo Custo) que originou o ABasteCer.

houve uma mudança significativa na concepção e condução da política pública de abastecimento no município, estendendo o acesso a uma alimentação de qualidade com preços reduzidos a uma parcela mais ampla da população, principalmente às famílias com renda inferior a dois salários mínimos.

Em 1996, o ABasteCer atendeu 45.833 famílias, comercializando 13.200t de alimentos. No mesmo período, o COMBOIO DO TRABALHADOR atendeu 41.578 famílias, comercializando 6.903t de alimentos. Considerando que os preços dos produtos comercializados pelos equipamentos da Secretaria de Abastecimento são, em média, 58% mais baratos do que nos sacolões privados⁶, pode-se estimar que estes subprojetos propiciaram ao conjunto de seus usuários uma economia de 78.976 salários mínimos⁷.

6. Média de preço por quilo de R\$ 0,35 nos equipamentos públicos contra R\$ 0,79 no setor privado.

7. Dados fornecidos pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte à coordenação do Programa Gestão Pública e Cidadania.

Caráter inovador do projeto

Em relação à realidade anterior, o projeto é inovador no sentido de ampliar a capacidade de intervenção do poder público na área de abastecimento. Intervenção que se faz sem clientelismo (na medida em que os permissionários são selecionados através de licitações e pagam pelo uso do espaço público) e de maneira controlada (posto que há fiscalização sobre qualidade, preços, higiene e classificação dos produtos segundo critérios do CEASA).

A capacidade de compra da Prefeitura, através dos diversos programas criados e também pelos recursos repassados pelo Governo Federal, permite - através de concorrência pública - reduzir preços, gerar renda, combater o mau uso dos recursos e os privilégios de grupos que monopolizavam a venda de alimentos ao setor público.

Os subprojetos enfocados são inovadores na forma de praticar a licitação pública, tendo em vista a introdução de mudanças nos critérios de julgamento das propostas. Foi adotado o critério de maior desconto sobre os preços de mercado, em substituição às licitações baseadas em propostas com preços fixos. Tal procedimento tem permitido a aquisição de produtos a preços inferiores aos de mercado, permitindo grande economia de recursos.

74 De maneira geral, o programa é inovador no estabelecimento da parceria entre o setor público e o setor privado, garantindo o direito de acesso a uma alimentação saudável a preços reduzidos para uma parcela mais ampla da população.

O combate à fome e a garantia de segurança alimentar não têm sido bem sucedidos, quando tratados isoladamente pelo Estado ou pelo setor privado. Do lado do poder público, a garantia do acesso à alimentação quase sempre se traduz em filantropia pública nos programas de distribuição de alimentos, leite, cestas básicas. Por outro lado, o mercado, cada vez mais oligopolizado, não tem sido capaz de incorporar as parcelas menos favorecidas.

Um aspecto relevante destas experiências é a interação entre os diversos agentes envolvidos no processo. As nove administrações regionais do município de Belo Horizonte respondem pelo apoio logístico necessário à implantação dos equipamentos em suas respectivas jurisdições administrativas. O Conselho Municipal de Abastecimento e Segurança Alimentar, cujos membros representam tanto segmentos da sociedade civil como o poder público, discute as questões ligadas às políticas públicas de abastecimento. As associações de moradores reivindicam novos equipamentos e controlam os existentes. A BHTRANS libera vias para implantação dos equipamentos e para o estacionamento de veículos. O CEASA facilita o controle e a fiscalização de preços pelos técnicos da Secretaria de Abastecimento, fornecendo-lhes os preços de atacado. Por fim, a associação dos permissionários (ainda em vias de organização) representará seus associados perante o poder público.

O ABasteCer e o COMBOIO DO TRABALHADOR situam-se no espaço entre o livre mercado e os programas públicos assistenciais, garantindo a promoção da “cidadania alimentar”.

Objetivos alcançados

Um dos objetivos dos subprojetos analisados é o de atender à população carente, no “ir e vir do trabalho para casa”, já que esta não é contemplada nos seus bairros com serviços similares.

Também se pôde observar que os estabelecimentos privados baixaram seus preços, buscando ganhar participação maior num mercado já não tão oligopolizado. Configura-se, assim, como a principal conquista do ABasteCer e do COMBOIO DO TRABALHADOR a ação bem sucedida do Estado como instrumento regulador de preços no mercado, possibilitando economias no orçamento doméstico e, conseqüentemente, o acesso a uma alimentação saudável. Ressalta-se a importância da continuidade e do aperfeiçoamento pela atual administração de todos os programas criados na gestão anterior.

Sustentabilidade

Esses subprojetos não contam com recursos orçamentários específicos, visto que ficam por conta dos permissionários os gastos com a construção e manutenção dos equipamentos. A Prefeitura tem apenas despesas administrativas com os projetos em análise, as quais são em parte financiadas através do pagamento pelos permissionários de taxas de uso do espaço público.

Por ocasião da visita aos subprojetos (outubro de 1997), estava em discussão a remodelação dos equipamentos, visando uma melhoria no atendimento à população.

Gerenciamento / parceria

Os subprojetos ABasteCer e COMBOIO DO TRABALHADOR são gerenciados pelo Departamento de Gerenciamento do Sistema de Abastecimento da Secretaria Municipal de Abastecimento (GSAAB), da Prefeitura de Belo Horizonte.

Esses subprojetos são viabilizados através de uma parceria com a iniciativa privada, estando em andamento a formalização da Associação dos Permissionários que deverá representar seus interesses junto ao poder público.

Em alguns casos, observa-se uma relação de conflito dos permissionários com os comerciantes locais do centro, os quais alegam que os sacolões prejudicam o comércio, tornando feia e suja a rua. Este con-

76 flito tende a diminuir, diante da constatação, pelos comerciantes, da aprovação dos subprojetos pela população.

Outro ponto observado em relação aos aspectos gerenciais é que o número de fiscais é inferior ao necessário. As condições de trabalho dos fiscais, por sua vez, não são sempre as ideais. Parte do trabalho de fiscalização deveria ser exercido pelas nove administrações regionais de Belo Horizonte, mas o empenho e envolvimento dos funcionários destas unidades não é considerado o mesmo que o dos técnicos da Secretaria de Abastecimento.

É importante assinalar que os diversos projetos e subprojetos da Secretaria de Abastecimento têm efeito sinérgico. Um exemplo é a presença de uma barraca do programa “Direto da Roça”, vendendo folhas e legumes frescos, ao lado de cada ponto de venda do ABasteCer.

Relação com a sociedade civil

Além da parceria com a iniciativa privada, outro ponto a ser destacado é a participação popular na implementação da política de abastecimento municipal. Na gestão anterior (93/96), foi criado o Conselho Municipal de Abastecimento e Segurança Alimentar (COMASA), possibilitando a participação de outros órgãos do setor público, entidades e movimentos da sociedade civil na formulação e implementação da política municipal de abastecimento e de segurança alimentar⁸.

Pode-se constatar, porém, que - apesar de na gestão anterior o COMASA ter exercido um papel ativo na discussão e implementação dos diferentes programas - desde o início dessa nova administração (1997) ele não tem sido chamado a participar.

Adaptação do programa em outras localidades

Os problemas relacionados à insegurança alimentar que motivaram a criação da Secretaria de Abastecimento são problemas universais e exigem soluções urgentes. A fome e a desnutrição não são devidas à falta de alimentos, mas sobretudo à existência de uma lógica de distribuição, que não se espelha no critério da necessidade e, sim, na apropriação de lucros e rendimentos.

8. Como por exemplo, o Movimento das Donas de Casa, a CUT, Central de Movimentos Populares, Fórum de Combate à Fome, etc.

O movimento nacional e internacional de combate à fome ampliou a partir do início dos anos 90 o conceito de segurança alimentar, relacionando alimentação e cidadania, com o enfoque no ser humano e não apenas no alimento. A Conferência Nacional de Segurança Alimentar de julho de 1994 concluiu pela necessidade de se construir no país uma Política Nacional de Segurança Alimentar, baseada em três eixos:

1. ampliar as condições de acesso à alimentação e reduzir seu peso no orçamento familiar;
2. assegurar saúde, nutrição e alimentação a grupos populacionais determinados;
3. assegurar a qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos e seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis.

Mais recentemente, por ocasião da realização do Fórum Mundial de ONG, paralelamente à Cúpula Mundial de Alimentação, realizado em Roma em novembro de 1996, formou-se um consenso de que o crescimento econômico e a internacionalização da economia têm representado a globalização da fome no mundo. Como resposta, a perspectiva que se delineia no horizonte é a de se produzirem ações, tanto local como globalmente, capazes de pressionar e interferir no cenário internacional, procurando garantir que segurança alimentar signifique a combinação de políticas econômicas e sociais não apenas compensatórias, mas fomentadoras de um padrão de desenvolvimento voltado para o combate à exclusão e à pobreza a partir do Estado e das articulações com a sociedade civil e o mercado. Como o problema está enraizado em questões de âmbito universal, muitas vezes o município se vê impotente para mudar essa realidade.

Os subprojetos ABasteCer e COMBOIO DO TRABALHADOR inseridos no conjunto de ações da Secretaria de Abastecimento são exemplares na demonstração de como um município é capaz de romper esse imobilismo e viabilizar de forma eficaz o desafio de promover a cidadania alimentar, garantindo o acesso a uma alimentação saudável, suficiente, constante e acessível àqueles que se constituem como consumidores e aos que, por não terem poder aquisitivo, nem se valem dessa condição.

A discussão e sistematização da experiência da Secretaria de Abastecimento de Belo Horizonte é de fundamental importância, no sentido de comprometer efetivamente um número cada vez maior de municípios em programas de combate à fome e à desnutrição.

Conclusão

Fica claro que os subprojetos aqui estudados evidenciam uma mudança na concepção e amplitude da política de abastecimento. Com vontade política e determinação técnica, o Estado pode promover segurança ou cidadania alimentar, não apenas fiscalizando e normatizando, mas também exercendo um papel regulador, minimizando as distorções existentes no mercado de alimentos e ampliando o espaço da cidadania do consumidor.

Outro ponto importante a ser assinalado é a abrangência de questões incorporadas pela área do abastecimento, envolvendo produção, comercialização e consumo alimentar.

Ao incorporar a noção de segurança alimentar, a Secretaria optou por uma visão menos compartimentada, garantindo maior eficiência no atendimento e, principalmente, na inclusão de parcelas mais amplas que não tinham acesso a um consumo alimentar de qualidade.

No caso específico dos subprojetos analisados, a alternativa encontrada em parceria com o setor privado de comercializar, com margem de lucro, preços e qualidade dos produtos controlados, produziu um resultado eficiente, garantindo um bom atendimento, principalmente à população de baixa renda.

Programa Miguilim

BELO HORIZONTE (MG)

Sandra Maria Faleiros Lima²

Introdução

O **Programa Miguilim** representa um esforço de integração de várias secretarias e órgãos da administração municipal de Belo Horizonte, como forma de assegurar os direitos de cidadania às crianças e aos adolescentes com trajetória de vida na rua.

O objetivo central do programa, de responsabilidade da Secretaria de Desenvolvimento Social, é o atendimento das necessidades básicas dessas crianças e adolescentes e a construção progressiva de novas demandas, com oportunidades potencializadoras da reconstrução crítica de sua história de vida e de seu projeto para o futuro.

Para garantir a oferta de oportunidades afetivas, educativas, culturais, socializadoras, profissionalizantes, de geração de renda e de emprego, o programa coloca à disposição de seu público-alvo serviços de encaminhamento à escola e de acompanhamento do processo de integração ao contexto escolar; atendimento a portadores de deficiências físicas ou mentais; inclusão em programas, projetos e ações e serviços que garantam acesso à saúde, moradia, trabalho, esporte, lazer, cultura e integração com a família e a comunidade.

1. Socióloga, atualmente coordena o Projeto de Segurança Alimentar do Instituto Polis.

80 O início do trabalho com meninos e meninas com trajetória de vida na rua ocorreu entre 1990 e 1991, quando o então prefeito e atual governador do estado firmou um convênio com o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua. Técnicos da prefeitura de Belo Horizonte passaram a fazer a abordagem de crianças e adolescentes de rua, encaminhando-os para casa ou apresentando-lhes outras oportunidades disponíveis. Entretanto, o trabalho ainda não era eficiente, porque não havia uma rede de atendimento estruturada.

Entre 1991 e 1992, ocorreram os chamados arrastões de rua e, na busca de alternativas, as ONG uniram-se e criaram um movimento chamado Girarua, que congrega a quase totalidade das entidades que atuam junto a crianças e adolescentes em situação de risco social e pessoal, especialmente meninos e meninas de rua. Este movimento fortaleceu-se a partir de 1993, quando a frente BH-Popular assumiu o governo de Belo Horizonte.

Em resposta ao anseio das próprias entidades não-governamentais pela consolidação de um sistema de atendimento e defesa de direitos dos meninos e meninas de rua, a prefeitura de Belo Horizonte vem implantando, desde maio de 1993, uma rede de atendimento, que a partir de agosto de 1993 passa a se chamar Miguilim. Diante do acúmulo de conhecimento produzido pelas práticas sociais das entidades não-governamentais, a prefeitura incorporou o projeto por elas criado (denominado “Projeto”) e estabeleceu diretrizes políticas, metodológicas e pedagógicas, definindo critérios de atendimento e qualidade para o estabelecimento de parcerias, através da execução de convênios de cooperação técnica e financeira.

O Girarua - grupo interinstitucional de atendimento e defesa dos direitos da criança e do adolescente com trajetória de vida na rua, cujo objetivo é articular, mobilizar e formar os educadores sociais - participou ativamente deste processo. Constituiu-se em um importante interlocutor do governo municipal no tocante à criação e à consolidação da rede, articulando iniciativas do poder público e da sociedade civil.

Coube ao governo municipal atuar em duas frentes distintas e complementares, a saber:

- 1º - na execução direta de diferentes serviços e ações em cada etapa de atendimento, os quais são realizados através de diversas unidades de atendimento e frentes de trabalho (Abordagem de Rua, Central de Estudo de Caso, Albergue Feminino, Albergue Masculino, Abrigo “Caminho de Casa”², Vereda Móveis, Vereda Confecções, Projeto Profissão Futuro, NAP - Núcleo de Atividades Pedagógicas, Projeto Moradia, Projeto-Piloto Liberdade Assistida);
- 2º - no estabelecimento de parceria com organizações não-governamentais, apoiando projetos de atendimento, defesa, formação e assessoria jurídica.

² Este em parceria com o governo estadual.

Foram implantadas - ou, em alguns casos, ampliadas - 21 unidades de atendimento. A maioria é constituída por unidades de moradia (“casas-moradia”, “casas-lares”, pensionato, barracões alugados), que abrigam aproximadamente 300 crianças e adolescentes. Além disso, integram a rede conveniada duas casas de apoio e um albergue que atendem, em média, 80 pessoas.

A prefeitura de Belo Horizonte foi uma das primeiras agências do poder público a desenvolver um programa de atendimento a crianças e adolescentes com trajetória de vida na rua, segundo os preceitos do Estatuto da Criança e do Adolescente. A formação da rede alterou significativamente a situação do atendimento deste segmento da população de Belo Horizonte, que atingiu níveis muito melhores de abrangência, eficácia e qualidade. Mais de 1.000 crianças e adolescentes deixaram as ruas, para retornar a seus familiares ou viver nas unidades de moradia.

À medida em que o trabalho é desenvolvido, são percebidas as necessidades de novas estruturas de apoio e do estabelecimento de convênios e parcerias com ONG e outros órgãos governamentais. Por ser o processo mutante e dinâmico e trazer consigo mudanças no perfil dos meninos e das meninas, o programa deve ser constantemente reavaliado, repensado e redefinido, com o intuito de atender adequadamente seu público-alvo.

82 As inovações do Programa Miguilim

Uma das mais importantes inovações do programa é a criação da rede de atendimento, que se caracteriza pelo compromisso pedagógico de constante aprofundamento das discussões e de introdução das reformulações que se revelam necessárias ao longo do processo. Um das características essenciais da rede, que reforça o aspecto inovador do programa, é a capacidade de reunir entidades e atores diferentes e interinstitucionais na criação de um projeto comum e na busca de uma linguagem única.

O programa representa um esforço de integração, no âmbito municipal, de diversas secretarias e órgãos responsáveis pela execução de políticas na área da defesa dos direitos de cidadania, com a perspectiva de assegurar os direitos à alimentação, à saúde, à moradia, à educação, à profissionalização, à geração de renda, ao emprego, à cultura, ao esporte e ao lazer.

Outro aspecto inovador do programa é a maneira como vêm sendo construídas as parcerias e os convênios, sempre visando ampliar a rede e encontrar as soluções mais adequadas, sem desvios das diretrizes e da proposta metodológica.

Merece destaque a metodologia de trabalho, baseada na compreensão de que o desenvolvimento das funções necessárias à efetivação de uma experiência educativa e à conquista dos direitos de cidadania se faz pela articulação sucessiva de diferentes momentos de inclusão social e pela garantia da formalização, da sistematização e da transmissão do conhecimento produzido.

É inovadora a existência de um educador de referência, que estabelece um vínculo com a criança ou o adolescente atendido, acompanhando-o nas várias etapas do processo, com o objetivo de verificar necessidades e dificuldades individuais, de modo a auxiliar na superação destas dificuldades.

O encaminhamento e acompanhamento das crianças e dos adolescentes através das diversas etapas do programa procura garantir aos meninos e meninas de rua o direito à cidadania, assegurando-lhes condições para a sustentação da “ruptura” com a rua e para a construção de novo projeto de vida, a partir da oferta de oportunidades afetivas,

educativas, culturais, socializadoras, profissionalizantes, de geração de renda e de emprego. 83

O cumprimento dos objetivos do programa

Os objetivos do Programa Miguilim são, em sua maioria, objetivos a serem cumpridos a longo prazo e de forma incremental. A concretização de metas, no entanto, nem sempre depende só do voluntarismo dos membros do programa. Muito freqüentemente, ao contrário, há limites e dificuldades, que decorrem do contexto nacional e mesmo internacional, em que problemas sociais como desemprego e pobreza exigem novas políticas macroeconômicas e a mudança do modelo de desenvolvimento.

O Programa Miguilim vem sofrendo um reordenamento conceitual, metodológico e organizacional, buscando: consolidar o trabalho da rede integrada de atendimento; maximizar recursos através da política de convênios desenvolvida pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social; aumentar a eficiência através de um diagnóstico atualizado das ações efetivadas; implantar um banco de dados; aprofundar o processo de formação de recursos humanos avançando mais em sua proposta político-pedagógica, e construir indicadores sociais.

Procura-se também garantir a crescente integração, das diferentes secretarias e órgãos responsáveis pela execução de políticas no município e no estado, para garantir o acesso do público atendido às políticas básicas na reconquista de sua cidadania.

É neste contexto que podem ser apontados como exemplos de objetivos realizados: a) a redução da violência nas ruas; b) a construção e a consolidação da rede de atendimento; c) a implantação de programas de suporte familiar, geração de renda, profissionalização e inserção no mundo do trabalho.

Um dos objetivos do programa, que ainda não foi totalmente alcançado, é o da sensibilização da população. Existe a idéia de criar grupos de discussão com o intuito de estender a informação sobre o programa a um leque maior de pessoas e de envolvê-las mais efetivamente no trabalho.

84 Financiamento do Programa Miguilim

O programa é financiado quase que exclusivamente pela prefeitura de Belo Horizonte. Nas hipóteses de convênios com ONG, a entidade conveniada geralmente fornece a assessoria técnica (assessoria jurídica, moradia etc.) e a prefeitura entra com o recurso financeiro.

No final de 1997, foi celebrado um convênio com a Comunidade Econômica Européia, que concedeu à prefeitura de Belo Horizonte um financiamento de 442.910 ecus (1 ecus = R\$ 1,20). Os objetivos deste convênio são melhorar a situação das crianças e dos adolescentes desfavorecidos no meio urbano através de sua (re)inserção na sociedade e no mercado de trabalho e construir um novo projeto de vida fora das ruas para crianças e adolescentes que se encontram em situação de risco pessoal e social, sempre através da consolidação da rede de atendimento a meninos e meninas de rua.

As entidades escolhidas pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e pelo movimento Girarua para participarem diretamente na execução deste convênio são: Casa Dom Bosco, Ministério Criança Feliz, Pastoral do Menor, Associação Irmão Sol, Ação Social Técnica e Clínica AMMOR. A parte administrativa ficará a cargo da Casa Dom Bosco. Todas as unidades ou vagas viabilizadas através desta iniciativa servirão a toda a rede de atendimento.

Gestão do Programa Miguilim

A rede de atendimento é composta de duas frentes operacionais distintas:

- a) unidades de execução direta (administradas e financiadas unicamente pela prefeitura de Belo Horizonte), que atuam através de unidades de atendimento (albergue feminino, albergue masculino, casa de apoio, abrigo Caminho de Casa, escola de produção Vereda Móveis, escola de produção Vereda Confecções, núcleo de atividades artísticas e pedagógicas) e de seis frentes de trabalho (abordagem de rua e pronto atendimento, central de estudo de caso, profissão futuro, projeto moradia e supervisão de convênios);

b) unidades de execução indireta, viabilizadas através da celebração de convênios entre a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e organizações não-governamentais, que desenvolvem projetos de atendimento, defesa, assessoria jurídica e formação do público-alvo. São as seguintes as entidades conveniadas: Associação Irmão Sol; Casa Dom Bosco; Centro de Defesa Zilah Spósito; SECRA; Grupo de Fraternidade Espírita Irmã Scheila; Ministério da Criança Feliz; Social Estrela da Esperança; Providência Nossa Senhora da Conceição; Centro de Recreação de Atendimento e Defesa da Criança e do Adolescente; GEACAR; Clínica AMMOR, e Girarua - Grupo Institucional.

Além disso, por meio da interação entre a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e outras secretarias e órgãos municipais, estaduais e federais, é buscada a inclusão do público-alvo em outros programas, projetos, ações e serviços, que garantam o acesso à saúde, à educação, à moradia, ao trabalho, ao esporte, ao lazer, à cultura, bem como a integração com a família e a comunidade.

Conclusão

O Programa Miguilim vem cumprindo seus objetivos, no sentido de garantir aos meninos e meninas de rua o direito à cidadania, proporcionando-lhes as condições necessárias para a sustentação da “ruptura” com a rua e para construção de novos projetos de vida, a partir da oferta de oportunidades afetivas, educativas, culturais, socializadoras, profissionalizantes, de geração de renda e de emprego.

Em geral, a criança e o adolescente atendidos pelo programa encontram-se em situação de exclusão total e sua inclusão é gradativa. A rede imediata de atendimento é necessária como passo inicial, mas é através de um efetivo trabalho de reintegração social que meninos e meninas de rua podem de fato começar a construir sua cidadania e, conseqüentemente, obter sua inserção nos serviços públicos disponíveis.

A rede de atendimento interinstitucional é fundamental para que este processo de inserção social seja bem sucedido. O Programa Miguilim

86 procura cercar a criança e o adolescente dos recursos necessários para que seu público-alvo dê o grande salto e possa de fato inserir-se no mundo do trabalho, através de um processo de aprendizado de diferenciação entre o espaço da rua e o espaço privado, graças à construção de novos limites, comportamentos, valores e relações, pela vivência de experiências estruturadoras de um novo projeto de vida, aprofundando o sentido da subjetividade, da responsabilidade e da autonomia.

Importante também é a percepção do cuidado, atenção e segurança utilizados nos encaminhamentos, bem como a afetividade e disponibilidade dos agentes do programa. Também é evidente o empenho constante para que o produto oferecido (alimento, atendimento, moradia, educação etc.) seja sempre de qualidade. Outro ponto de destaque é a preocupação em reconstruir os vínculos afetivos perdidos com o afastamento da família.

Não é possível dizer que os problemas tenham acabado. Mas são evidentes e crescentes os resultados positivos, tanto no que se refere aos meninos e meninas de rua e às suas famílias, quanto no que diz respeito à definição e à implantação de políticas que garantam a continuação do processo.

Projeto de Interiorização da Fundação Carlos Gomes

BELÉM (PA)

Ivanete Amaral Silva¹

O Projeto de Interiorização da Fundação Carlos Gomes², iniciado em 1991, teve por primeiro objetivo o de resgatar e manter viva a tradição das bandas de música do interior do estado do Pará.

O atual superintendente da Fundação Carlos Gomes, ao assumir a direção do órgão em 1994, ampliou o objetivo inicial do projeto, adotando as estratégias de criação de escolas de música junto às bandas existentes e, nas localidades onde não existe uma banda, de implantação de núcleos de ensino musical tendo em vista a futura criação de novas bandas.

Os desafios, que devem ser enfrentados pelo projeto, exigem o estabelecimento de parcerias com o poder público (Prefeituras Municipais) e com a sociedade civil (entidades privadas mantenedoras de bandas locais), bem como a crescente participação comunitária.

Na seqüência, o projeto será apresentado em seu contexto e serão destacados seus fatores de inovação, objetivos e metas alcançadas, e a forma de gerenciamento adotada.

1. Socióloga, com Curso de Especialização em Métodos e Técnicas de Pesquisa voltados para Ciências Sociais (UFPA) e em Planejamento e Gestão Pública (NAEA/UFPA).

2. A Fundação Carlos Gomes é uma fundação pública vinculada à Secretaria de Estado da Educação e tem sede em Belém. Foi criada em 28 de julho de 1986, para responder pela política cultural do Estado do Pará, na área da música.

88 O projeto em seu contexto

A partir de 1994, ao invés de manter-se a prática anterior de somente doar instrumentos a bandas existentes³, o projeto foi reestruturado com vistas à criação de escolas de música em parceria com outras instituições. O objetivo foi propiciar ao público-alvo, crianças e adolescentes do interior do Estado do Pará, uma opção de ocupação do tempo ocioso, utilizando a música como processo educativo, de socialização, de profissionalização e de descoberta de novos talentos.

3. Segundo informações do atual superintendente da Fundação Carlos Gomes, antes de existir parcerias com entidades públicas e privadas (prefeituras, clubes, associações) os políticos - principalmente em período eleitoral - investiam bastante em instrumentos musicais, fazendo doação direta para o povo do interior. Entretanto, após a doação, muitas vezes os diretores das bandas, por necessidade, eram induzidos a negociar os instrumentos doados.

O estabelecimento de parcerias com entidades públicas e privadas (prefeituras, clubes e associações) tem possibilitado significativa redução dos custos do projeto, na medida em que cabe aos parceiros oferecer local e infra-estrutura para o funcionamento das escolas, assim como pessoas com conhecimento de música, que são treinadas por técnicos da Fundação Carlos Gomes para atuar como monitores. A Fundação também fornece o material didático e responde pela reposição e manutenção de instrumentos, e ainda organiza encontros anuais de bandas municipais.

Os resultados positivos do projeto têm se revelado fundamentais para a celebração de novas parcerias em outros municípios, de modo que o projeto vem crescendo aceleradamente. Repetem-se os problemas de falta de instrumentos e a Fundação Carlos Gomes, para solucioná-los, prioriza a necessidade de grupos musicais existentes, através da cessão de material em regime de comodato. A Fundação também orienta seus parceiros para que busquem recursos junto ao Fundo Nacional de Apoio à Cultura, do Ministério da Cultura, o qual possui um programa especial para banda de músicas municipais.

As escolas de música, criadas no âmbito do projeto, vêm garantindo a formação profissional de muitos dentre o público-alvo. Cinquenta músicos do interior, que já concluíram seus cursos de formação, estão nas Bandas de Música das Forças Armadas, outros estão atuando no exterior ou na recém-criada Orquestra Sinfônica do Teatro da Paz em Belém. Abre-se, assim, um mercado de trabalho na área musical, da maior importância para a população interiorana.

Fatores de inovação

A maior inovação do projeto consiste justamente em suas contribuições para o exercício da cidadania e para a profissionalização na área de música, oferecendo nova perspectiva de vida a jovens do interior que não tinham oportunidades no mercado de trabalho.

O projeto, ainda sem similares no Brasil, propicia o desenvolvimento sociocultural da criança e do adolescente, contribuindo positivamente para o rendimento escolar e afastando os jovens das ruas, pela ocupação de seus horários ociosos.

Por outro lado, tradicionalmente as bandas de música no Estado do Pará incorporavam somente integrantes do sexo masculino. O projeto ensejou mudança deste modelo, favorecendo o ingresso do público feminino.

Não se pode deixar de apontar como inovadora a estratégia de estabelecimento de parcerias e o abandono do sistema tradicional de doação de instrumentos, como moeda de troca em campanhas políticas⁴.

Objetivos e metas alcançadas

Os objetivos do Projeto de Interiorização da Fundação Carlos Gomes são: os de manter viva uma das mais expressivas tradições culturais dos municípios paraenses, que é a banda de música, proporcionar a crianças e adolescentes opção de ocupação de tempo ocioso, utilizando a música como processo educativo e como forma de socialização, propiciar a educação musical através de corais em comunidades onde não existam bandas de música, possibilitar o surgimento de novos valores e criar oportunidades de profissionalização para jovens do interior, direcionando-os para o mercado de trabalho.

As metas são as de equipar bandas de música com instrumentos adequados, oferecer cursos de formação e reciclagem para regentes e músicos, criar escolas de música junto às bandas ou integrá-las, como segmento profissionalizante, às escolas municipais, formar membros da comunidade como monitores e dar formação musical ao maior número possível de crianças e adolescentes, usando a flauta doce e o canto coral e utilizando as tradições culturais da região.

4. O sistema tradicional de doação tinha também o inconveniente de resultar, algumas vezes, na venda posterior dos instrumentos. Com o projeto de Interiorização da Fundação Carlos Gomes, os instrumentos passaram a ser cedidos às bandas em regime de "cessão de uso", não havendo, neste caso, qualquer possibilidade de negociação, visto que sob esta forma de contrato, os instrumentos classificam-se como bens patrimoniais do Estado com manutenção e controle periódico pelos gestores do projeto. Essa nova forma de parceria, entre o estado e a comunidade, é uma garantia de continuidade do trabalho das bandas.

90 Tais metas estão sendo alcançadas em onze municípios e em seis vilas rurais, atendendo um total de 1.830 pessoas, entre regentes, músicos e alunos. Como resultado do trabalho já desenvolvido, nota-se um sensível aumento do número de componentes das bandas de música, que da média de 15 componentes passaram a ter 30 e, em alguns casos, até 60 músicos. Houve também significativa melhora na qualidade dos músicos do interior.

A gerência do projeto

O projeto é gerenciado pela Fundação Carlos Gomes, cujo superintendente supervisiona pessoalmente os trabalhos em visitas regulares aos municípios envolvidos.

As etapas de sua implantação nos municípios iniciam-se com a seleção das cidades interessadas, levando-se em consideração a tradição das bandas locais, a localização e os recursos humanos existentes. Passa-se à distribuição dos instrumentos, à organização das escolas, ao fornecimento do material didático, e à manutenção dos instrumentos já existentes. São, então, oferecidos os cursos de interesse de cada comunidade.

Para os municípios que não têm banda de música, introduz-se no processo a musicalização com uso de flauta doce e canto coral.

Considerações finais

O projeto é uma iniciativa inovadora, tanto pela área de atuação como em função de seu público-alvo. Resgata direitos de cidadania da população de municípios carentes, em especial ao garantir a crianças e adolescentes oportunidades de profissionalização, melhoria no rendimento escolar, ocupação do tempo ocioso e desenvolvimento sociocultural.

Essa experiência demonstra, ainda, ser possível a descentralização da ação governamental, inclusive no que concerne às políticas culturais. Evidencia a possibilidade de multiplicação do atendimento mediante o recurso das parcerias.

Além disso, cabe destacar o esforço realizado pela gestão do projeto em relação ao processo de deslocamento dos instrumentos. O principal problema se caracteriza pela precariedade de transporte. Em alguns municípios do Estado do Pará, o acesso só pode ser realizado por via fluvial ou via aérea. Geralmente os aviões são de pequeno porte, têm limitações de carga e não comportam o volume de um aparato instrumental de bandas completo. Assim, geralmente os instrumentos são remetidos por via fluvial, em viagens que chegam a durar de vinte e seis a vinte e oito horas.

Programa de Agentes Comunitários de Saúde

ALCANTIL (PB)

Clarice Melamed¹

Introdução

O Programa de Agentes Comunitários iniciou-se na Paraíba em 1992, patrocinado pelo Ministério da Saúde que promoveu a implantação de agentes em vários municípios do estado, entre eles Boqueirão. Em 1994, Boqueirão foi desmembrado em quatro novos municípios: Caturité, Riacho de Santo Antônio, Alcantil e Barra de Santana. Os agentes que trabalhavam nas áreas desmembradas mantiveram-se fixados às suas regiões de origem.

O município de Alcantil tem uma área de 204 km² (que corresponde a 0,2% da superfície total do Estado da Paraíba), estando localizado na microrregião dos Cariris Paraibanos, a 205 km da capital do Estado. O clima é quente e seco, com temperatura máxima em torno de 37° e mínima de 16°. O rio Paraíba é o principal curso d'água na região.

No início de 1997, ocasião em que a primeira administração de Alcantil foi constituída, restavam no município apenas três agentes comunitários. A Secretaria de Saúde do novo município, reconhecendo a validade do programa e pretendendo ampliá-lo, fez um novo mapeamento,

1. Economista, pesquisadora associada do Departamento de Ciências Sociais da Escola Nacional de Saúde Pública - Fundação Oswaldo Cruz. Atualmente a autora está na American University - Washington DC, como Visiting Scholar.

94 criando mais duas áreas (hoje, trabalha-se com sete áreas). O programa tornou-se de responsabilidade prioritária da Prefeitura Municipal.

A população de Alcantil é basicamente rural e de baixíssimo nível de instrução, sendo 60% dos adultos alfabetizados. O objetivo maior do projeto é criar novos hábitos no trato da saúde e da alimentação, procurando prevenir doenças e principalmente acabar com a desnutrição entre as crianças. Além disso, no âmbito da proposta do Sistema Único de Saúde (SUS), o projeto visa articular e promover o uso mais racional dos recursos existentes na região, integrando suas atividades à utilização de laboratórios e hospitais públicos ou conveniados em Campina Grande.

Como funciona?

O programa visa essencialmente promover uma interação mais direta e efetiva entre a comunidade e o serviço de saúde local. A proposta básica consiste no esclarecimento da população sobre cuidados com a saúde e seu encaminhamento a postos de saúde ou a serviços especializados em caso de necessidade que não possa ser suprida pelos próprios agentes. Pretende-se, por meio de uma visitação constante às moradias da região, acompanhar o processo de crescimento das crianças de 0 a 5 anos, verificando-se freqüentemente seu peso e, em casos de desnutrição, administrando-se a multi-mistura que atua como um complemento alimentar.

Nos postos localizados no próprio município de Alcantil são feitas coletas de material de exame, que a prefeitura remete a laboratórios públicos especializados em Campina Grande. Em casos de necessidade da presença do paciente, a prefeitura agenda o exame com antecedência e fornece transporte público.

Além das conversas feitas nas residências, são realizadas reuniões sobre temas específicos, divulgados previamente, nos postos de saúde. Discutem-se temas como prevenção do câncer uterino, e, no final de 1997, estava sendo iniciado um trabalho relativo ao planejamento familiar. Os agentes são submetidos a cada três meses a treinamento por parte da supervisora do programa e esta, por sua vez, participa de reuniões periódicas na secretaria estadual.

A proposta de agentes comunitários de saúde é nacional, havendo, no entanto, especificidades locais. No caso de Alcântil, a principal inovação, destacada pela supervisora do programa, é a preparação periódica e específica da multi-mistura que é feita coletivamente pelos agentes e distribuída sistematicamente por ocasião das visitas domiciliares. Há também um cuidado especial com a eficácia do programa, na medida em que são preenchidas fichas de acompanhamento de cada família visitada e há um acompanhamento individual de cada cidadão desde a constatação de algum problema até a resolução final de seu caso.

O projeto corresponde a uma parceria entre as três esferas da federação (federal, estadual e municipal). No entanto, deve-se destacar que a atuação da Secretaria Municipal é fundamental, na medida em que é neste plano que o trabalho é organizado, ganhando vida própria. Isto é, no município são possíveis o exercício do controle social e o atendimento pleno e eficaz da população local. Nos bairros, há uma avaliação do desempenho de cada agente e, em caso de falhas, os moradores solicitam sua substituição. Além disso, a visitação é mensal e o agente, com o passar dos meses, passa a conhecer de perto a situação de cada família.

Uma consequência importante da parceria é que a proposta de distribuição da multi-mistura (apresentada pela coordenação estadual) é feita bimensalmente, de forma sistemática, apenas em Alcântil, o que provoca um efeito demonstração positivo perante os outros municípios e também no nível estadual. A associação de moradores da região foi estimulada a organizar-se para acompanhar o programa e principalmente para participar do Conselho Municipal de Saúde.

O Ministério da Saúde e os Programas de Agentes Comunitários

O Ministério da Saúde tem estimulado a massificação de programas de agentes comunitários pelo país, propondo que diferentes municípios incorporem a proposta, esperando com isto criar uma ampla rede de serviços ambulatoriais de qualidade. No entanto, a adesão, de fato, é muito variada e um percentual ainda pouco expressivo de mu-

96 nicípios dirige seus esforços nessa direção.

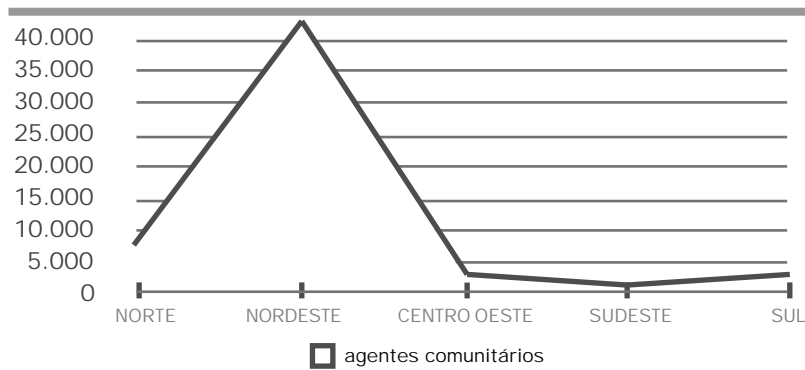
Os modelos precursores dos programas de Agentes Comunitários e Programa de Saúde da Família podem ser buscados nas antigas práticas de atenção primária, baseadas na adscrição de clientela e na estratégia de visitantes domiciliares que foram experimentados no Brasil nos anos 70-80, direcionando as atividades para clientelas de alto risco, mais sujeitas a doenças infecto-contagiosas, diarreia e desnutrição. Estes modelos foram implantados em regiões pobres do Norte e Nordeste e nas favelas de grandes centros urbanos.

Nos anos 90, estas estratégias foram revalorizadas, dentro da perspectiva de cumprimento do direito universal à saúde, garantido na Constituição de 1988 e do Sistema Único de Saúde (Lei 8080/90) tendo se somada à preocupação de promover uma maior integração ao conjunto da rede de saúde e à orientação de fixação dos profissionais junto a sua clientela.

A concepção do PACS e do PSF é simples. Trata-se de definir a população-alvo, cadastrar as famílias clientes e estabelecer o conjunto de serviços oferecidos. De modo geral, são efetuadas as consultas básicas dos programas de saúde pública, desde vacinação ao pré-natal, passando pelo controle da tuberculose, diabetes, hipertensão arterial, hanseníase, entre outros. São implementadas estratégias de educação em saúde, organiza-se um serviço de pronto atendimento, sendo implantado um mecanismo de atuação em equipe de caráter multidisciplinar.

As equipes promovem visitas domiciliares periódicas ou de acordo com demandas e procuram associar-se a grupos comunitários atuantes. A unidade deve prestar atendimento tanto por demanda espontânea como por demanda programada, devendo submeter-se a mecanismos de avaliação centrados na satisfação do usuário, no impacto dos indicadores de saúde e na qualidade do atendimento, segundo a concepção do programa originária do Ministério da Saúde. O Ministério da Saúde através de seu sistema de informação - Datasus - tem organizado informações básicas a respeito destes programas. Pelos dados iniciais, no Quadro I, vemos que o programa de agentes comunitários de saúde está presente em todo o país, concentrando-se em regiões mais pobres.

QUADRO I
PACS/PSF: Agentes Comunitários por região



FONTE: COSAC/DATASUS.

O impacto deste tipo de programa em geral é imediato. Na região de Alcantil, o programa praticamente eliminou a desnutrição no município e permitiu levantar o perfil de morbidade, com base no acompanhamento mensal da população total. As cinco patologias mais encontradas são hipertensão (160 casos), diabetes (45 casos), verminoses (27 casos), epilepsia (20 casos) e anemia (14 casos).

Financiamento e avaliação de custos

O gasto efetuado pelo programa de agentes comunitários em Alcantil é de aproximadamente R\$ 33,20² per capita/ano, considerando-se para efeito de cálculo uma aproximação para a população total de 6.000 habitantes na região. Quanto a este resultado, deve-se fazer algumas considerações: programas de médico de família têm apresentado uma relação per capita/ano em torno de R\$ 50,00, sendo em geral adotados em regiões de grande densidade populacional, que apresentam uma rede de serviços de saúde mais ampla e complexa do que a da região do Cariri da Paraíba. Se comparamos a estrutura de salários de um Programa de Agentes Comunitários com o de Médico da Família, observamos que, no primeiro caso, se empregam mais agentes pelo salário-mínimo enquanto, no segundo, a equipe é mais reduzida e bem remunerada, havendo um ganho de escala no atendimento, na medida em que a adscrição convencional para médicos de famí-

2. Os valores monetários foram calculados em uma base aproximada de R\$ 1 = US\$ 1.

98 lia é de 2.500 famílias por equipe. Na comparação entre os dois tipos de programas há fatores culturais a observar. O PACS, como já foi demonstrado acima, tem sido aplicado principalmente em municípios nordestinos onde a população tem pouco acesso a informação, está distante dos equipamentos de consumo coletivo e mora em pequenas localidades. O programa atua sobretudo como gerador de novos hábitos no trato com a saúde e, quando bem desenvolvido, viabiliza o acesso à rede mais complexa de saúde. Também o treinamento dos agentes para serem capazes de detectar necessidades básicas de atendimento mais especializado é fundamental. Quanto à auto-sustentabilidade, a prefeitura de Alcantil já vem dispendendo 16% dos seus recursos em saúde. À medida que a eficiência do PACS tende a elevar a demanda por assistência médica, há uma tendência de alocação crescente de recursos na área de saúde. O percentual de 16% é alto para o gasto municipal, mas deve-se destacar que Alcantil ainda está pleiteando verbas do Sistema Único de Saúde (SUS). Por ser um município recém-constituído, Alcantil criou recentemente seu Conselho e o Fundo Municipal que são pré-condição, dentro das regras atuais, para que o município possa ser contemplado diretamente com verbas do Ministério da Saúde. Por último, o sucesso local do programa permite sustentação política junto ao Governo Federal, no sentido de que este mantenha sua contribuição, o pagamento de uma parte dos agentes de saúde (dois a três) e junto ao governo estadual, contribuindo para que o município de Alcantil seja incluído na divisão de recursos destinados para o SUS no estado.

Conclusões

O programa tem sido o centro da atividade em saúde na região. Na prática, o programa viabiliza um reconhecimento do espaço, da população local e do quadro epidemiológico. As áreas do município foram mapeadas para que os agentes pudessem visitar todas as famílias. A Secretaria de Saúde, por meio do programa, estabelece uma relação direta com a população, tendo como base neste contato desenvolvido um diagnóstico das principais carências municipais, incorporado pelas

demais secretarias. Tal é caso, por exemplo, da Secretaria de Educação, que desenvolve hoje um programa de creche para crianças entre três e cinco anos e integra o projeto da multi-mistura à programação da merenda escolar. Sob o ponto de vista cultural, o programa propicia um contato coletivo, promovendo reuniões periódicas entre os agentes e a população e servindo à organização política, como é o caso da constituição do Conselho de Saúde com a participação da associação de moradores para o levantamento de verbas para a saúde municipal.

O programa é muito bem sucedido em termos de seus objetivos, ou seja, o cuidado com a saúde da população ganha uma centralidade em todo o planejamento da prefeitura e é a partir dos indicadores levantados pelo PACS que se organiza toda a ação na área social. Além disso, visando ampliar a ação do PACS na região e sua qualidade³, a coordenação do programa tem sido levada a participar ativamente de fóruns estaduais e a buscar negociação com o Governo Federal. Este movimento amplia o grau de visibilidade da experiência local, que passa a servir de exemplo a ser aplicado em áreas com as mesmas características. Há uma consciência por parte do prefeito dos benefícios gerados pelo programa e intenção de continuar investindo em saúde.

É importante registrar, finalmente, a existência de um debate mais amplo sobre a proposta de PACS. Parte dos técnicos especializados em saúde pública argumentam que este tipo de programa adota a lógica das cestas básicas voltadas para populações de risco social, segmentando-se clientela e deixando aos serviços privados as ações de maior complexidade hospitalar e ambulatorial. Na verdade, os fatos têm demonstrado que a estratégia de combinar ações básicas ao fornecimento de serviços complexos (quimioterapia e hemodiálise, entre muitos) vem dando resultados satisfatórios e os desafios do SUS concentram-se em alcançar níveis de qualidade homogêneos em diversas regiões e em diferentes serviços dentro dos mesmos municípios.

Outra questão polêmica suscitada pelo Programa, diz respeito à utilização da multi-mistura, segundo dados da coordenação do programa, esta iniciativa contribuiu para que praticamente acabasse a desnutrição na região. Para os que defendem a utilização da multi-mistura, esta constitui alternativa de alimentação que aproveita ele-

3. Por exemplo, através da compra de novos equipamentos como aparelhos de pressão para serem usados pelos agentes em suas visitas.

mentos de fácil acesso e baixo custo - germe de trigo, semente de girasol, fubá de milho, amendoim, casca de ovo e folha de macaxeira - suscitando inclusive um debate sobre o desperdício, e sobre a criação de um padrão anti-convencional de consumo .

Há, contudo, dúvidas quanto aos verdadeiros ganhos nutricionais gerados pela ingestão da multi-mistura, cujo efeito não teria até o momento comprovação científica. Questiona-se, ainda, esta opção, do ponto de vista da questão do direito à alimentação, que estaria sendo comprometido na medida em que os pobres são alimentados com restos. De uma maneira geral, a multi-mistura, no caso do Programa de Alcantil, parece ter gerado bons resultados, devido a sua associação a outros cuidados de saúde e, ainda devido a sua associação à merenda escolar que tem um cardápio variado, gerando uma elevação da consciência das famílias a respeito de cuidados apropriados à nutrição de crianças e gestantes.

Programa Terra Solidária

IGUARAÇU (PR)

Veronika Paulics¹

Introdução

Uma das maiores preocupações da Prefeitura de Iguaçu, no Paraná, é a grande quantidade de famílias de bóias-frias que vivem nesse município. Com a mecanização das lavouras, estes trabalhadores temporários estavam vivendo em situação cada vez pior, sempre recorrendo à prefeitura para conseguir alimentos e remédios. Eram famílias inteiras destituídas de sua dignidade, sem esperança, sem motivação para a vida. Em janeiro de 1993, a nova gestão municipal enviou uma correspondência aos dez maiores proprietários do município, propondo-lhes que arrendassem parte de suas terras para a prefeitura, como forma de viabilizar um projeto de reintegração dos bóias-frias à atividade produtiva. O projeto previa que os bóias-frias fariam o manejo das terras desgastadas pela pastagem, refariam a mata ciliar e se qualificariam como trabalhadores agrícolas, ao mesmo tempo em que permitiria uma renda suplementar às suas famílias.

1. Veronika Paulics, é formada em jornalismo e está cursando o mestrado em Administração Pública e Governo na FGV. Atua no Movimento de Moradia da Região Sudeste da cidade de São Paulo e integra a equipe do boletim DICAS do Instituto Polis.

102 Somente em abril de 1993 um dos proprietários de fazendas do município concordou em ceder as terras. Foi feito um contrato de comodato pelo prazo de um ano. Em maio de 1993, foram selecionadas as dezoito famílias que participariam do programa e a prefeitura conseguiu o apoio dos pequenos produtores, que emprestariam equipamentos agrícolas. As famílias foram selecionadas por uma comissão, que reuniu o prefeito, um fazendeiro, o presidente da Comissão de Solos e o padre, a partir de uma lista de famílias que já moravam no município, tinham experiência de trabalho no campo e necessidade de apoio. Entre maio e novembro de 1993, foram desenvolvidas as seguintes atividades: a) reuniões com os trabalhadores; b) preparo do solo, com ajuda de técnicos da EMATER e c) aquisição de insumos e sementes junto a cooperativas da região, a ser em pagas na futura colheita. Em novembro, foi efetuado o plantio de algodão e os lotes foram divididos. A partir de então, cada família cuidou de sua lavoura, com acompanhamento de técnicos, de forma que os bóias-frias aprendessem a evitar pragas e a melhorar a produção. Em abril de 94, foi colhida a primeira safra e cada família recebeu de acordo com o que colheu em seu lote, ressarcidos os custos. O fazendeiro que cedeu a terra abriu mão de receber pelo arrendamento para que a prefeitura pudesse compor um fundo rotativo e também para ampliar o programa.

Com o sucesso do Terra Solidária, em maio de 94 renovou-se o contrato e iniciou-se outra vez o processo, sendo incluída mais uma família no programa (sendo que o plantio do algodão é sempre feito em novembro e sua colheita em março/abril). Em 1995, conseguiu-se mais terra e foram incluídas mais três famílias. No entanto, muitas famílias ficaram de fora desta seleção, passando a pressionar pela ampliação do programa, ainda que a safra não tivesse sido tão boa quanto às dos dois primeiros anos. Assim, na safra de 96/97, o programa já beneficiava 72 famílias. Mesmo que a venda da colheita não traga lucro (como foi o caso das safras 95/96 e 96/97), a prefeitura paga às famílias pelos dias trabalhados, conforme a tabela do Sindicato Rural.

A responsabilidade pelo programa **Terra Solidária** é da Prefeitura Municipal de Iguaraçu - PR, que estabelece as parcerias entre os propri-

etários de terras do município, a associação de pequenos produtores, as cooperativas da região e os trabalhadores volantes (bóias-frias). Estão envolvidos também (embora não de forma sistemática), o governo do estado do Paraná e o Ministério da Agricultura, provendo recursos para o fundo rotativo e para a aquisição de equipamentos.

Objetivos e metas

O município de Iguaraçu, situado no noroeste do estado do Paraná, tem atualmente 3.400 habitantes, que são em sua maioria trabalhadores rurais volantes (bóias-frias). A concentração de terras nas mãos de um pequeno número de proprietários (que não residem no município) caracteriza Iguaraçu desde a sua origem. No início o ciclo do café trouxe riquezas e gerou empregos, mas com a decadência deste plantio nos anos sessenta e setenta os trabalhadores foram aproveitados na cultura do algodão. O algodão foi sendo substituído pela soja, cuja cultura é mecanizada pela criação pecuária extensiva, que ocupa pouca mão-de-obra e, mais recentemente, pela cana.

Embora a renda per capita seja alta (R\$ 3.500,00), muito pouco disso retorna para o município na forma de impostos, reduzindo sua capacidade de investimento e tornando-o dependente dos recursos repassados pela União. Estes escassos recursos devem atender a manutenção dos cerca de 120 funcionários da prefeitura (incluindo os da área de educação e saúde), das estradas municipais, do transporte para que as crianças do meio rural possam freqüentar a escola, e da merenda para toda a rede escolar. Apesar desta situação financeira precária, todas as moradias têm fornecimento de água tratada.

Os trabalhadores volantes, que hoje moram na periferia, precisam do poder público para sobreviverem na entressafra, devido à sazonalidade do emprego na região de Iguaraçu.

A prefeitura, ciente da problemática do trabalhador volante, arrenda a terra dos grandes proprietários, seleciona as famílias, intermedia o empréstimo de equipamentos dos pequenos produtores e o financiamento para a compra de insumos e sementes. Com um trabalho sempre associativo, oferece ao bóia-fria a experiência de pequeno produ-

104 tor, profissionaliza-o e ainda possibilita que ele tenha uma renda extra no final da safra. Por outro lado, este programa gera empregos para o município, e, ao viabilizar a cultura do algodão, reforma as pastagens degradadas e, quando é o caso, refaz a mata ciliar.

Além disso, o trabalhador rural que hoje mora na cidade não quer voltar a morar isolado no campo. Ele quer ter acesso à infra-estrutura urbana; as mulheres se sentem menos oprimidas e os jovens têm perspectiva de estudar. No Terra Solidária, as famílias voltam a trabalhar numa atividade que conhecem, sem que tenham que deixar a cidade.

A continuidade do programa prevê a constituição de uma cooperativa de trabalhadores volantes com orientação e respaldo da Prefeitura, a abertura de uma escola rural para capacitar tecnicamente os trabalhadores e seus filhos e a compra de terras para a cooperativa.

Uma das discussões levadas aos trabalhadores é sobre o uso e a ocupação do solo, que não passa necessariamente pela propriedade da terra. Junto com os agricultores é feita a análise de custo-benefício de cada decisão a ser tomada. Cinco famílias que saíram do Programa Terra Solidária são, hoje, pequenos produtores, arrendando terra. Para o ex-prefeito e idealizador do programa, o Terra Solidária não substituiu uma reforma agrária, mas prepara os trabalhadores para o momento de efetivação da reforma agrária.

Constituição do Fundo Rotativo

O município pediu apoio ao governo do estado do Paraná e ao Ministério da Agricultura. O primeiro doou R\$ 6 mil e um trator. O segundo doou cerca de R\$ 80 mil, conforme informações fornecidas pelos responsáveis pelo programa. Os proprietários das terras algumas vezes abriram mão do que receberiam pelo arrendamento (cerca de R\$ 300/alqueire/ano). Tais recursos foram para um fundo rotativo. Com a frustração da safra por dois anos seguidos, a Prefeitura pagou primeiro os trabalhadores (de acordo com a quantidade de diárias que foram empregadas na cultura) e, posteriormente, as sementes e os insumos, causando o esgotamento do fundo rotativo.

O custo do programa é de R\$ 1.070,00/hectare, incluindo o preço

pago pelo arrendamento, o aluguel de máquinas para preparo de solo, a compra de sementes e insumos e a mão-de-obra das famílias. Se cada família trabalha em 1,5 hectares, o custo anual por família é de R\$ 1.605,00. O custo total, para 72 famílias é de R\$ 115.560,00. Este custo é mais do que recuperado em um ano de boa colheita, mas em caso de frustração da safra, torna-se muito alto para um município cuja arrecadação mensal é de cerca de R\$ 100 mil.

Na primeira safra cada família recebeu, em média, R\$ 1.512,00. Na safra de 94/95, cada família recebeu, em média, R\$ 1.452,00. Nas safras de 95/96 e 96/97, cada família recebeu apenas pelas diárias trabalhadas: em média, R\$ 480,00.

Para o dono da terra também não há prejuízo. Mesmo que ele abra mão de receber pelo arrendamento, recebe de volta a terra recuperada e o pasto replantado, economizando o que teria que gastar para o manejo do solo.

Por que é inovador?

A Prefeitura Municipal de Iguaçu, desde a derrocada do ciclo do café e da conseqüente diminuição do emprego, sofre com a sazonalidade das culturas: os bóias-frias têm emprego durante metade do ano e na outra metade dependem da assistência da Prefeitura ou então migram para as regiões de café de São Paulo e Minas ou ainda para a cultura de cana em outras localidades. Estava incorporada à prática das gestões anteriores a distribuição de alimentos e remédios, inclusive como expediente clientelista de captação de votos.

Outro problema que afeta a economia do município é a perda de qualidade do solo pelo uso ininterrupto como pastagem. A utilização do solo é uma das melhores opções para a reforma do pasto, pois a plantação de uma cultura propicia o controle de ervas daninhas e a recuperação da fertilidade do solo via adubação residual, possibilitando adicionalmente a absorção de mão-de-obra.

A prefeitura juntou dois de seus problemas numa só solução: o programa Terra Solidária propicia a reforma de pastagens, aumentando a produtividade do solo, e a geração de empregos mais qualifica-

106 dos, superando o assistencialismo a curto e médio prazos e a prática de troca de “favores” por votos.

A grande dificuldade em relação ao trabalhador bóia-fria é resgatar sua dignidade, tirando-o da miséria em que vive. A Prefeitura de Iguaraçu faz isso sem ter como oferecer a propriedade da terra, aspecto este decorrente dos problemas de ocupação histórica do município. Envolve os proprietários de terras como parceiros, oferecendo-lhes vantagens, esta parceria favorece também a recuperação do meio ambiente, e a produtividade agrícola e pecuária do município.

Realizações e impactos

O programa busca ser um “choque” na vida dos trabalhadores volantes, de forma que os bóias-frias saiam do círculo vicioso em que se encontram, de desânimo e falta de perspectiva. Nesse sentido, ele já alcançou o objetivo proposto junto a cerca de 80 famílias de bóias-frias. Ao final da safra, além de os trabalhadores volantes passarem a ter noções mais apuradas de preparo de solo e técnicas de lavoura, eles percebem sua força quando se juntam a outros pequenos agricultores. Passam ainda a usar a sua mão-de-obra e a de sua família para investir em plantações (como a do algodão) que não são mecanizadas. De imediato, algumas famílias conseguiram saldar dívidas e construir suas casas com o dinheiro proveniente do programa, adquirindo também alguns bens de consumo como geladeira, fogão, etc. Algumas famílias, a partir do estímulo inicial do programa, tornaram-se pequenos produtores, arrendando terra para plantar o algodão.

O Terra Solidária já alcançou 77 famílias do município (o que significa aproximadamente 35% das famílias de bóias-frias²) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias prevê que se chegue a atingir pelo menos 100 famílias. Com safra de sucesso, o investimento da prefeitura tem retorno certo e com este incremento financeiro é possível ampliar o programa.

Por outro lado, ainda não se conseguiu constituir um fundo de reserva que permita custear o programa quando haja frustração de safra. Também ainda não se conseguiu a formação de uma cooperativa, a criação de uma escola rural e a compra de terras. Exceto cinco famílias que

2. Segundo informações complementares enviadas pela Prefeitura Municipal de Iguaraçu.

deixaram o programa, tornando-se pequenos produtores, todas as demais permanecem no Terra Solidária como bóias-frias, partindo sempre em busca de emprego, seguindo atrás de culturas que precisam de mão-de-obra. Os jovens tampouco foram atingidos, não incorporando como perspectiva a de se qualificarem e de se fixarem em algum lugar.

Custos e recursos

No momento inicial (1993), era preciso fazer alguma coisa rapidamente em relação aos bóias-frias. Uma análise otimista apontou que boas safras garantiriam a auto-sustentabilidade do programa.

Com o decorrer dos anos e a queda nas safras, os problemas começaram a surgir. A Prefeitura pediu ajuda ao governo do estado do Paraná e ao Ministério da Agricultura. Obteve auxílios pontuais, que não significaram, no entanto, a constituição do fundo rotativo necessário.

Como a produção agrícola depende de fatores que não são totalmente previsíveis e os preços dos produtos variam muito, a falta de planejamento e de um fundo que estivesse disponível para o pagamento dos custos do programa ameaça a sua continuidade.

Havendo recursos, o programa inclusive barateia os custos: possibilitando a compra de insumos e sementes pelo preço à vista; a aquisição de trator e implementos suficientes, sem depender dos equipamentos cedidos pelos pequenos produtores rurais, sujeitando o programa a esperas que podem prejudicá-lo, uma vez que o plantio do algodão deve ser feito em época determinada.

Uma outra dificuldade enfrentada pelo Terra Solidária diz respeito à gestão de recursos: faltam, na Prefeitura, técnicos especializados em planejamento e análise de custos.

Gerenciamento

O programa procura envolver vários representantes da administração pública e da sociedade civil: fazendeiros, técnicos da EMATER, Conselho Tutelar, pequenos produtores, bóias-frias, igreja, vereadores e cooperativas da região. Mas o processo é muito pouco planejado, pouca

108 coisa estando registrada e garantida por lei. Não há um estatuto que preveja o funcionamento do programa, não havendo tampouco uma comissão de seleção das famílias participantes. O prefeito, o ex-coordenador do programa (hoje escrivão da delegacia) e o atual engenheiro agrônomo procuram alternativas para arrecadar recursos e administram os conflitos internos e externos (na relação com a comunidade), escrevem relatórios, fazem as prestações de conta, os controles dos custos, participam de reuniões com os agricultores, negociam com os proprietários de terra, com as cooperativas... Tudo isso de uma maneira assistemática, enfrentando todas as dificuldades decorrentes do fato de trabalharem para uma Prefeitura deficitária. Enquanto o programa conseguia se auto-sustentar, isso não parecia problema. A Câmara dos Vereadores, embora não se oponha ao projeto, não está muito empenhada em incorporá-lo ao cotidiano do município, através do estabelecimento de uma legislação que garanta sua continuidade. Tampouco parece haver esforços no sentido de articular o programa a outros “avanços” na área social, como a erradicação do analfabetismo e o estímulo à frequência escolar, o acompanhamento das mulheres pela equipe de saúde e instauração de novos hábitos alimentares, etc.

Altera a relação entre a sociedade civil, cidadãos, agentes públicos?

A partir do Programa Terra Solidária, todos se sentem co-responsáveis por um problema que antes parecia individual (a situação vivida pelos bóias-frias). A Prefeitura, intermediando a relação dos proprietários de terra com os trabalhadores volantes, dá segurança àqueles (os quais temem, por um lado, as ocupações de terra e, por outro, a desapropriação por parte do Incra). Os pequenos produtores também assumem sua responsabilidade social, colocando à disposição da Prefeitura o maquinário necessário para o preparo e manejo do solo. Os trabalhadores volantes investem suas horas de folga, trabalhando na cultura. Como sujeitos de um processo, assumem direitos e deveres, tomam decisões, aprendendo a analisar os investimentos sob o ponto de vista da relação custo- benefício.

Pode ser adaptado?

A região de Iguaraçu tem tradição de arrendamento de terra e já há algum tempo tem desenvolvido a cultura do algodão, a qual exige mão-de-obra intensiva. Um programa como esse pode ser adaptado a outras regiões, desde que se trabalhe com culturas não mecanizadas, como é o caso da cultura do algodão. Além de gerar demanda por mão-de-obra, uma cultura tradicional é mais fácil de ser comercializada, devido à sua maior aceitação no mercado.

Gênero

A falta de atenção à dimensão de gênero é uma limitação do Programa Terra Solidária. Os homens são os selecionados para participar do programa e a eles é entregue o resultado da safra. As mulheres trabalham como volantes tanto ou mais que seus companheiros, e, não obstante, não têm acesso aos benefícios oferecidos pelo programa. Não há, tampouco, mulheres na coordenação do programa. Aos responsáveis pelo desenvolvimento do programa Terra Solidária jamais ocorreu que a questão de gênero fosse importante.

Conclusões

Um programa como o Terra Solidária permite à prefeitura interferir na questão da terra sem ter que esperar a reforma agrária, que depende do Governo Federal.

Se cem famílias, por exemplo, forem beneficiadas por um programa como este, em um ano de boa safra isso pode significar R\$ 120 mil a mais em circulação no município, com as famílias investindo na melhoria das condições de moradia, alimentação e vestuário, o que dinamiza a economia local.

Mais do que isso, com o acompanhamento técnico, reuniões para organização e outras atividades que são exigidas para a operacionalização do programa, formam-se cidadãos comprometidos com o bem comum, conscientes de seus direitos e qualificados profissionalmente.

O sucesso da continuidade do programa, derivando em cooperativa ou outra forma de associação para a produção, ajuda a fixar o bóia-

fria no município e, sem tantas viagens sazonais, seus filhos poderão estudar e desenvolver atividades qualificadas, que permitam maior qualidade de vida.

Uma das grandes fraquezas do projeto é a ausência de documentos formais, que definam seu funcionamento. A cada ano, o proprietário de terra define se vai querer ou não arrendar a terra. Sabendo-se que o maior custo ocorre no primeiro ano, quando se faz a recuperação e o manejo do solo, ficar com a terra por um ano apenas é muito caro. Além disso, o proprietário pode não querer arrendar terra por motivações políticas, por exemplo, e não há nada que o município possa fazer.

Os acordos com as famílias, os proprietários, e os produtores que emprestam os equipamentos são quase todos verbais. Fica nas mãos de um grupo pequeno a decisão sobre as famílias que vão ser contempladas. O programa fica disponível para ser utilizado como barganha eleitoral.

A ausência de preocupação em se garantir um fundo de reserva pode acabar com o programa de um ano para o outro e gerar frustrações.

Por outro lado a força do Terra Solidária é conseguir interromper um processo de anulação vivido pelo bóia-fria, sempre jogado de um lado para o outro, dispensado na entressafra. O Terra Solidária valoriza o trabalhador volante e sua família, que passam a olhar o mundo com outros olhos, com olhos de quem acredita que seja possível lutar para viver de outra forma: *“Ah, minha filha, a gente vai trabalhar muito ainda, eu sei, mas um dia vai conquistar uma terrinha...”*

Universidade do Professor

PINHÃO (PR)

Mariane Campelo
Koslinski¹

No Estado do Paraná existem atualmente 2.100 escolas públicas que atendem a um público de cerca de 1 milhão e 250 mil alunos. Para o atendimento desta demanda, existe um total aproximado de 75.000 professores, dos quais 48.559 são profissionais da rede estadual, (incluindo aqueles contratados em regime temporário - CLT) e o restante da rede municipal de ensino².

Dados do Pnud³ sobre o desenvolvimento humano no Brasil em 1996 mostram que o Estado do Paraná possui um *IDH*⁴ de 0.824⁵, sendo o sexto Estado no *ranking* de escolaridade (que leva em conta a taxa de alfabetização dos adultos e a taxa combinada de matrículas nos ensinos fundamental, médio e superior)⁶.

No Paraná, o número médio de anos de estudo em 1990 foi de 4,8 anos⁷. Este valor é menor do que os índices apresentados pelos estados do Sudeste e do Sul do país, o Rio de Janeiro possui escolaridade média superior a seis anos e São Paulo possui escolaridade média próxima a seis anos. No sul, o estado do Rio Grande do Sul apresenta índice de cinco anos e meio de escolaridade e Santa Catarina índice

1. Graduada em Sociologia pela London School of Economics - University of London, mestranda da Faculdade de Educação, departamento de Ciências Sociais Aplicadas à Educação (DECISAE), da Unicamp.

2. Prestando Contas, SEED-Paraná, 1997.

3. O Pnud é o Plano das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

4. O IDH - índice de desenvolvimento humano - é um indicador da ONU baseado em índices como PIB *per capita*, esperança de vida e nível de escolaridade.
>>>

de cinco anos. Apesar do valor apresentado pelo Paraná ser superior a escolaridade da região nordeste, inferior a quatro anos em todos os estados, este indicador aponta para a necessidade de políticas em direção à melhoria da qualidade de ensino no Paraná.

Neste contexto, foi posto em prática o projeto **UNIVERSIDADE DO PROFESSOR**, um programa de capacitação de profissionais da área de educação do governo do Estado do Paraná, iniciado em 1995 e operacionalizado pela Secretaria de Estado da Educação - SEED-PR. Segundo o atual secretário de educação, Ramiro Währhaftig, o programa justifica-se pelo fato de que os modelos tradicionais de capacitação aplicados no Paraná foram muito questionados, apresentando resultados insatisfatórios⁸. O programa se apoia em três eixos de atuação: a permanência com êxito do aluno na escola, o desenvolvimento da competência de professores e a participação da comunidade nas decisões relativas à gestão educacional.

Para atingir estas metas, foram concentrados recursos em um programa amplo, com a implantação de um grande centro de capacitação, em Faxinal do Céu⁹, município de Pinhão (sudoeste do estado).

As metas¹⁰ da Universidade do Professor, são: 1) atingir 100% de participação voluntária dos profissionais do magistério em no mínimo quatro eventos, no triênio 96-98; 2) articular a teoria à prática pedagógica, de modo que ambas possam ser aplicadas no cotidiano das escolas; 3) executar e avaliar, juntamente com a Secretaria de Estado da Educação, as concepções e estratégias de gestão compartilhada na atualização e qualificação dos profissionais da área; 4) divulgar e estimular a socialização de experiências inovadoras do sistema de educação pública; e 5) procurar formar professores “multiplicadores de aprendizagem”, os quais serão responsáveis pela educação continuada nas escolas.

Para a realização destes objetivos, no centro de capacitação de Faxinal do Céu são realizados seminários de atualização e motivação, de atualização curricular, de gestão escolar e de ações de suporte ao currículo. Também fazem parte do programa Universidade do Professor, cursos de especialização e extensão, realizados em parceria com instituições de ensino superior do estado.

A operacionalização do programa, que conta com o financiamen-

>>>

5. O PNUD classifica o IDH superior a 0.800 como característico de alto desenvolvimento humano. No Brasil são seis os estados que atingiram este nível, além do Paraná, o Distrito Federal, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul e Espírito Santo. Este valor torna-se ainda mais significativo se comparado com estados do nordeste do Brasil, onde o valor oscila entre 0,609 no Sergipe, até 0,466 na Paraíba, índices que classificam estes estados como possuidores de baixo desenvolvimento humano.

6. Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil 1996 - Rio de Janeiro: IPEA; Brasília, DF: PNUD, 1996.

7. Idem.

8. De acordo com declaração publicada no *Jornal Educação*, veículo de comunicação da Secretaria de Estado da Educação, recebido por todos os professores da rede pública.

9. Cabe aqui apontar a participação da COPEL Companhia Paranaense de Energia que, mediante um convênio firmado com a SEED-PR, cede as instalações para uso prioritário por este programa de capacitação de professores.

10. As metas foram elencados conforme a documentação enviada pelos responsáveis pelo projeto durante o processo de julgamento das melhores experiências.

to do Banco Mundial, ocorre da seguinte forma:

1. os Seminários de Atualização e Motivação são compostos de 72 horas de atividades, compreendendo a revisão atualizada de conhecimento contemporâneo, com tópicos nas áreas de cultura, artes, literatura, filosofia, educação e qualidade de vida. Estes seminários contam com, no máximo, 960 participantes, e têm o propósito de desenvolver competências pessoal, cultural e educacional do professor. Este fato se dá pela visão extra classe que os profissionais das diversas áreas em questão pretendem passar para os professores, de modo a ampliar os paradigmas vigentes que apoiam a prática pedagógica e administrativa;

2. os Seminários de Atualização Curricular e de Gestão Escolar e Ações de Suporte ao Currículo são realizados ao longo de quatro dias, comportando até 960 participantes. Os seminários de Atualização Escolar são oferecidos a professores das redes públicas estadual e municipal e trabalham com áreas de conteúdos específicos do currículo (língua portuguesa, matemática, línguas estrangeiras, ciências experimentais, história, geografia, educação física e artística). Nesses seminários, alguns professores são capacitados para tornarem-se multiplicadores de aprendizagem em sua região, responsabilizando-se por passar aos colegas os conteúdos trabalhados. Já os Seminários de Gestão Escolar e Ações de Suporte ao Currículo são dirigidos a diretores e presidentes de APM (Associações de Pais e Mestres), pedagogos das escolas e técnicos dos núcleos regionais, abordando temas de gestão escolar compartilhada com a comunidade e de tendências interdisciplinares desenvolvidas pelos professores;

3. os Cursos de Especialização e Extensão com Assessoria Técnico-Pedagógica são realizados em conjunto com instituições de ensino superior do Paraná¹¹, integrando interesses dos professores da rede pública de ensino básico com a produção dos docentes de nível superior. Com estes cursos, pretende-se suprir a necessidade de qualificação e de formação teórico-pedagógica dos profissionais de educação, de acordo com as demandas regionais e as necessidades das escolas. O Programa Vale-Saber, que consiste num incentivo ao professor, em forma de uma bolsa mensal de R\$100,00 durante um ano, para elaboração de sua monografia, complementa estes cursos.

11. A parceria se dá com a Universidade Federal do Paraná, Universidade Estadual de Maringá, Universidade Estadual de Ponta Grossa, Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Universidade Estadual do Centro-Oeste do Paraná, e Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Nesta parceria os cursos de extensão e de especialização são planejados, executados e avaliados pelas instituições de ensino superior, com destaque para o fato de que o interesse pela participação nestes cursos deve ser demonstrado pelo professor e sua participação deve ser aprovada pela escola, conforme a programação do calendário.

114 O professor interessado encaminha seu projeto para o programa. Sendo este selecionado, o professor, além da bolsa, obtém orientação sistemática para o desenvolvimento de seu trabalho nas instituições de ensino superior.

A Universidade do Professor conta também com uma equipe de monitoramento e avaliação da capacitação, que coleta sistematicamente dados e informações sobre o desempenho dos profissionais da educação que participaram de diferentes eventos e sobre os resultados obtidos no desempenho escolar dos alunos.

12. Estatísticas
fornecidas no relatório
da Universidade do
Professor para o
Programa de Gestão
Pública e Cidadania.

O programa é financiado pelo Governo do Estado em parceria com o Banco Mundial. De acordo com dados da SEED-PR, o gasto orçamentário em 1996 foi de R\$12.502.478,10 e, até o final do primeiro semestre de 1997, de R\$ 5.625.356,01. Em 1996, este gasto representou 0,39% da receita e, no período referente a 1997, representou 0,11% da receita estadual¹².

A Universidade do Professor é um programa inovador, diferenciando-se de programas de capacitação anteriores, por seu caráter voluntário, e pela realização de seminários de grande porte. Estes eventos permitem o convívio de professores de diferentes regiões, além de propiciarem mais tempo para a capacitação dos professores, e a troca de experiências e informações entre os diversos profissionais da área.

A metodologia utilizada propicia o relato de experiências pessoais e a busca de alternativas em conjunto, valorizando propostas inovadoras desenvolvidas no cotidiano escolar. Os professores também recebem orientação quanto a hábitos e atitudes de saúde física e mental, de forma a garantir ganhos significativos em sua qualidade de vida.

O sistema de “multiplicadores de aprendizagem” é outro aspecto inovador, permitindo também àqueles que não puderam comparecer aos seminários, o acesso às informações e ao treinamento dado.

Os modelos de gestão das escolas da rede estadual de ensino, apresentados nos Seminários de Gestão Escolar, aproximam diretores e presidentes de APM, e, com o incentivo do prêmio de Excelência na Escola Pública, que premiará escolas que buscam excelência dentro de suas peculiaridades, acabam por levar as unidades escolares a uma gestão compartilhada com a comunidade. Em 1996, participaram do pro-

grama 20.223 educadores em seminários de educação avançada, 1.900 educadores em Seminários de Conteúdos Específicos, 5.590 participantes em Seminários de Gestão Escolar, e 1.770 nos Seminários de Ações de Suporte do Currículo. Os cursos de extensão tiveram 365 participantes e os de especialização, 370 participantes.

Até o mês de setembro de 1997, 8.120 professores tinham participado dos Seminários de Educação Avançada e 2.114, dos Seminários Específicos de Currículo. Os Seminários de Gestão Escolar contaram com 2.084 participantes e os de Ações de Suporte ao Currículo, com 620 profissionais da área. Além disso, os cursos de extensão tiveram a participação de 120 professores e os de especialização, de 240 professores¹³.

Professores e diretores, que participaram de eventos no centro de capacitação de Faxinal do Céu, demonstraram estar satisfeitos com o programa. A avaliação feita por 16 mil professores que participaram de seminários em 1996 confirmam a aprovação de 96,20% dos participantes.

O programa está em evolução e reformulação permanentes. A maior dificuldade encontrada foi a de avaliar as repercussões do programa em sala de aula, problema que já vem sendo solucionado desde o segundo semestre de 1997, com o apoio de uma consultoria externa e um amplo programa de avaliação.

13. Dados obtidos no questionário de respostas ao anexo II do Programa Gestão Pública e Cidadania da Fundação Getúlio Vargas, Fundação Ford.

Projeto Vilas Rurais

CURITIBA (PR)

Iraci Ozéas dos Reis¹

Histórico e contextualização

O **PROJETO VILAS RURAIS** foi concebido em 1994, compondo a plataforma política do atual governador do Estado da Paraná e ex-prefeito de Curitiba, Jaime Lerner. Surge a partir de uma experiência bem sucedida de implantação, em 1979, na cidade de Curitiba, de duas vilas como parte do Projeto Rurbanas.

O Estado do Paraná é descentralizado em 13 regiões geopolíticas, as quais têm em média de 20 a 25 municípios. Cada secretaria estadual conta com um diretor regional, que responde técnica, política e administrativamente pela secretaria em sua região.

O governo tem procurado trabalhar o desenvolvimento econômico descentralizado e vem buscando implantar projetos que dêem condições concretas de fixação do homem do campo em seu meio, como forma de evitar o rápido adensamento populacional nas grandes e médias cidades e os problemas decorrentes deste processo.

O Projeto Vilas Rurais surge do projeto político de descentralização do Estado, em busca de alternativas para a grave questão social de expulsão dos trabalhadores rurais das fazendas. Trabalhadores que pas-

1. A autora é Assistente Social, Mestre e doutoranda em Serviço Social pela PUC/SP

118 sam a viver nas periferias das cidades, pagando aluguel, em habitações precárias, enquanto continuam a trabalhar como “bóias frias” nas zonas rurais, principalmente em época de colheita. Nas cidades, vivem de biscates ou empregam-se na indústria da construção civil.

O Projeto Vilas Rurais prevê o assentamento de 20.000 famílias de trabalhadores volantes (bóia-frias), que constituem mão-de-obra da agricultura do Estado.

Objetivos do projeto

O objetivo principal do Projeto Vilas Rurais é o de atender famílias de trabalhadores rurais “bóias frias”, fixando-as em seu próprio meio, garantindo-lhes moradia e terra, para que saiam da condição de miserabilidade em que vivem.

Para que este objetivo seja efetivado, o projeto se estrutura em múltiplas frentes de ação específicas, cabendo destacá-las: garantia de alimentação de qualidade através da exploração integrada de recursos da propriedade e conseqüente melhora dos níveis de saúde da população e garantia de atendimento educacional de primeiro grau e oferta de cursos semi-profissionalizantes de transformação do produto “*in natura*” em semi-industrializado, para melhor aproveitamento da produção e comercialização, propiciando renda alternativa às famílias.

Operacionalização do projeto

O Projeto Vilas Rurais é operacionalizado através de parceria entre o Estado do Paraná e as prefeituras municipais.

As vilas são localizadas junto a distritos ou estradas vicinais, facilitando o acesso à escola, a equipamentos de saúde, a bens de consumo e a serviços. A construção das vilas em locais próximos a equipamentos já existentes evita novos investimentos.

Cada vila tem no máximo 100 unidades. As casas são construídas com 44,5 m², permitindo-se ao mutuário ampliá-la. O futuro morador pode também escolher o material a ser utilizado e a forma da divisão interna da casa. Os lotes, com área entre 5.000 e 6.000 m², permitem a produção agrícola.

Seleção e participação das famílias

A seleção das famílias é feita por técnicos das secretarias que coordenam o programa a partir de critérios preestabelecidos. Visitas ao local de moradia permitem analisar as condições de vida de cada família e sua aptidão para o trabalho no campo.

Após a seleção, as famílias iniciam sua participação em um programa de discussão do projeto, participando também de uma série de reuniões para formação de uma associação de moradores, a ser formalmente constituída como órgão representativo da vila e como entidade de comercialização da produção.

É neste espaço que os técnicos discutem a forma de pagamento dos lotes, em sistema de prestações mensais. As trinta primeiras têm redução de 50% em seu valor real, representando hoje R\$ 20,00. Os moradores assinam um termo de concessão de uso do solo e de constituição de um fundo mútuo para financiamento do material. Após esta fase, é feito o termo de compromisso de compra e venda, sendo o lote quitado em 15 anos.

Forma de gerenciamento e gestão do projeto

O projeto é gerenciado pelas prefeituras municipais, em conjunto com a Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento, Secretaria Especial da Política Habitacional e a Secretaria de Estado da Criança e Assuntos da Família, respeitando-se a especificidade de cada uma. Outras secretarias também participam em momentos diferenciados, dependendo do andamento e da necessidade do projeto.

A relação das vilas com as comunidades locais é feita inicialmente por técnicos das secretarias que gerenciam o projeto. Antes do início das construções, estes técnicos já começam os primeiros contatos com a comunidade e com entidades sociais, despertando-as para a necessidade de trabalhos conjuntos.

Paralelamente, iniciam-se também as discussões com as famílias sobre formas de produção, construção das casas, técnicas de plantio e aproveitamento do terreno.

No início das construções, o valor correspondente ao custo de construção da moradia é repassado ao futuro morador, que gerencia o re-

120 curso, contratando os trabalhadores (na maioria das vezes são os próprios moradores), e, posteriormente, prestando contas à equipe responsável. Segundo depoimento dos técnicos, até 1997 não houve qualquer irregularidade no acerto de contas.

A definição da melhor forma de aproveitamento do terreno e da produção indicada é feita em conjunto com técnicos da Secretaria da Agricultura. Dá-se relevância às sugestões vindas dos moradores, que têm bastante experiência no campo e são os diretamente interessados no sucesso do projeto.

Para a compra dos terrenos são consideradas normas técnicas e legais, procurando-se escolher uma topografia que destaque a beleza das vilas, normalmente terrenos planos que valorizam a vila e a comunidade local.

Etapas do trabalho

O projeto é composto de três etapas.

A coordenação fica a cargo de uma equipe intersecretarial, conforme descrito acima. As outras entidades participam do projeto de acordo com as etapas de trabalho. São elas: Empresa Paranaense de Assistência Técnica e de Extensão Rural - EMATER, Secretaria Especial da Política Habitacional - COHAPAR, Secretaria de Saneamento do Estado do Paraná - SANEPAR, Secretaria de Saúde do Estado do Paraná, Secretaria de Educação do Estado do Paraná, Secretaria de Estado do Emprego e das Relações de Trabalho.

Primeira etapa

Nesta etapa, são feitos o cadastramento e a seleção das famílias, considerando-se os seguintes critérios:

- ser trabalhador rural volante com experiência agropecuária;
- ter idade máxima de 55 anos;
- ser morador do município há pelo menos 2 anos;
- não possuir qualquer imóvel;
- exercer atividade remunerada em caráter temporário;
- ter renda familiar de 1 a 3 salários mínimos;

- ter família constituída com filhos, que esteja morando em condições precárias.

A divulgação do projeto é feita pelos técnicos junto à comunidade local, procedendo-se ao levantamento das famílias interessadas para posterior seleção.

Realizada a seleção, iniciam-se as reuniões com as famílias para esclarecimento sobre o projeto, discussão e implantação da associação de moradores, visando atender aos aspectos legais da construção das moradias e identificar as possíveis formas do empreendimento.

Segunda etapa - construção da obra

Nesta etapa, procede-se à organização das equipes de trabalho para as atividades que serão desenvolvidas, inclusive a construção das moradias, sendo transmitidas às equipes orientação e treinamento.

Esta etapa tem por objetivo a descoberta e a capacitação de lideranças, que possam vir a contribuir para a integração dos trabalhos nas vilas.

É também nesta fase que se dá a elaboração do projeto sócioeconômico, para planejamento das atividades agropecuárias - assistência técnica e extensão rural, agroindustrialização e comercialização - a partir dos dados coletados por ocasião do cadastramento, com vistas a um diagnóstico das necessidades e potencialidades das famílias beneficiadas pelas vilas.

Terceira etapa - ocupação das moradias

Durante o processo construtivo, os técnicos dos diversos órgãos devem trabalhar de forma integrada em todas as áreas, possibilitando uma visão do todo e desenvolvendo projetos específicos e compatíveis, de acordo com as atribuições de cada órgão.

Nesta etapa são oferecidos cursos que consideram as características do projeto, a região onde se localiza a vila, e a vocação das famílias para o trabalho.

A SEAB/EMATER responsável pela assistência técnica na área rural, promove cursos sobre aproveitamento de alimentos e processamento da produção. A Secretaria da Criança e Assuntos da Família tem como principal atribuição, o trabalho de participação e organização dos moradores.

122 Nas diversas reuniões se discute a questão da criança e do idoso, destacando-se a importância da participação nos devidos conselhos. Há também, atividades voltadas para questões como saúde da mulher, planejamento familiar, e outros temas solicitados pelo grupo. Além de cursos de iniciação profissional nas áreas industrial, de artesanato, de culinária e de higiene.

Análise e conclusão

De acordo com estimativas feitas pelas prefeituras, o Estado do Paraná tem 70 mil famílias de “bóias frias”. Deste total, o programa pretende atender de 30% a 35% até o final de 1998.

Em dois anos, 60 vilas foram concluídas, somando 2076 unidades habitacionais. Outras 77 vilas encontram-se em final de conclusão, representando mais 3077 unidades habitacionais, atingindo-se assim cerca de 15% das famílias de bóias-frias.

O projeto tem abrangência estadual e tem a amplitude de múltiplas frentes de serviços, que pretendem responder às necessidades das famílias, em seus mais variados aspectos.

O projeto é de baixo custo, consumindo 0,5% da receita orçamentária anual do Estado.

A maior parte dos recursos para o projeto é originária do governo estadual - 67,7%, correspondendo a 0,5% da receita orçamentária estadual. O restante dos recursos é obtido junto às prefeituras (18,6%), ao Governo Federal (12,7%) e a iniciativa privada (1%).

São poucos os programas destinados ao enfrentamento da pobreza no Brasil que contemplam os trabalhadores rurais, o que confere maior relevância ao Vilas Rurais, destinado a este público. O local selecionado para sua construção leva em conta a facilidade de acesso a bens e serviços públicos como escola, postos de saúde, rede elétrica, comércio etc., contribuindo para a melhora da qualidade de vida desta população e racionalizando o custo em novos investimentos.

É possível perceber a melhora na qualidade de vida da população, destacando-se como aspecto mais valorizado pela população atendida, a certeza do local para morar e poder produzir.

É um projeto modelar, pois consegue ter efetividade, um aspecto da maior importância em programas de combate a pobreza. Permite um maior grau de equidade, ou seja, diminui a desigualdade social, fornecendo ferramentas básicas para que os beneficiados deixem sua condição de excluídos sociais.

Vários são os aspectos inovadores do projeto. O primeiro a ser destacado é a forma como o Estado direciona suas ações, buscando alternativas para a resolução das questões sociais, hoje fortemente agravadas pelo alto índice de desemprego.

Estas ações são desenvolvidas a partir da concepção de uma nova forma de administrar, descentralizando o Estado e buscando a participação das prefeituras municipais.

Vale destacar que a participação das prefeituras é o que dá destaque ao projeto. À prefeitura em questão cabe: indicar o terreno no qual serão construídas as vilas, informar a demanda a ser suprida, bem como as características do público-alvo e participar conjuntamente com as secretarias do processo de seleção das famílias. É facilmente perceptível nos municípios onde há um maior envolvimento da gestão municipal no projeto, o ganho qualitativo das vilas rurais. Pode-se concluir, então, que o envolvimento efetivo desta instância de governo, constitui-se em um fator primordial para o sucesso do projeto.

Outro aspecto que merece destaque é o público-alvo ao qual o programa se destina. O Estado do Paraná tem boa parte de seus recursos oriundos da agricultura. Com os avanços tecnológicos, as grandes fazendas relegam os trabalhadores rurais à condição de “sobrantes” nesta nova forma de processo produtivo. É inovador, portanto, um projeto que tem como público alvo o trabalhador rural volante, retirando-o das periferias das cidades e devolvendo-o a seu próprio meio.

Para a implantação das vilas rurais, leva-se em conta que a apropriação de novas tecnologias é fundamental para seu avanço. Há consciência de que os beneficiados pelo projeto só podem voltar ao campo e participar do processo produtivo, caso adaptem-se aos novos modos de produção.

Esta análise centra-se na compreensão do fenômeno do avanço tecnológico e social, que é apropriado pelo projeto. As vilas são plane-

124 jadas, considerando o uso da tecnologia para um melhor aproveitamento do solo, aumento da produção e preservação do meio ambiente. Oferecem-se cursos para a qualificação profissional, capacitando o público-alvo para competir no mercado, ainda que sua produção seja de pequena escala.

A população já começa a ter retorno da produção e, em algumas vilas, alguns produtos já começam a gerar excedente, contribuindo para que o cidadão se torne mais ciente de seu papel, passando a compor o universo dos incluídos sociais.

Merece destaque o fato de que, na maioria dos programas direcionados à questão da terra, o público-alvo tem a concessão de posse por um período determinado. Sobre este aspecto, o Projeto Vilas Rurais ganha qualidade, pois esta questão é resolvida: os lotes são regularizados, permitindo ao proprietário o direito à terra e o direito à moradia.

O envolvimento dos técnicos que trabalham no projeto também merece atenção especial. São comprometidos com o projeto, tendo um potencial técnico e político diferenciado.

A relação entre o poder público e a sociedade civil também ganha relevância, pois no trabalho de integração desenvolvido pela equipe técnica, o cidadão não é mero coadjuvante, mas parceiro e ator indispensável na eficácia das ações.

O projeto poderá ser implantado em outras regiões, desde que se considerem seus mecanismos inovadores e se adote uma nova postura política, visando intervir na lógica que produz e reproduz as desigualdades sociais.

Diante do desafio posto ao Estado dentro de uma realidade econômica perversa, criadora de desigualdades sociais, coloca-se a necessidade de pensar projetos que permitam ao cidadão sair da condição de excluído social, devolvendo-lhe a dignidade. Um projeto auto-sustentável como este, implantado em zonas rurais, altera a lógica perversa do capitalismo, que expulsa o homem do campo para as periferias das cidades. A expulsão dá-se no sentido contrário, devolve o homem do campo ao seu meio, contribuindo efetivamente para a construção da cidadania dos atores envolvidos.

Esta experiência vem contrapor-se ao que usualmente ocorre com programas de combate à pobreza, que se caracterizam pelo seu caráter compensatório. 125

Este é um programa para quem acredita que é possível resolver o problema da pobreza e que o Brasil só poderá ser considerado uma grande nação, investindo na melhora da qualidade de vida da população e em uma distribuição mais justa de recursos.

O Programa Mãe-Canguru do Instituto Materno Infantil de Pernambuco¹

RECIFE (PE)

Maria do Carmo Lessa Guimarães²

O **MÃE CANGURU** é um programa voltado para o atendimento a recém-nascidos prematuros e de baixo peso, tendo sido idealizado em 1979 por médicos neonatologistas colombianos. Seus idealizadores defendiam a permanência das mães junto ao bebê, substituindo o calor mecânico da incubadora pelo calor transmitido no contato pele a pele com a mãe, por um período de três a quatro dias no hospital, para, em seguida, receberem alta e passarem a ser acompanhados em ambulatório. O programa original Mãe Canguru recebeu inicialmente muitas críticas pelo fato de os bebês receberem alta precocemente, sem as condições necessárias para garantir sua sobrevivência, aumentando assim o risco de morte dos prematuros.

O IMIP (Instituto Materno-Infantil de Pernambuco) implantou o programa Mãe Canguru em fevereiro de 1994, baseado nos princípios do programa original, mas introduzindo algumas modificações importantes no que diz respeito justamente à implantação de critérios mínimos de alta aos bebês prematuros, que faltam ao programa original, como por exemplo: o desenvolvimento de uma boa sucção ao peito, o aleitamento materno exclusivo, o ganho de peso por dois a três dias

1. O presente texto foi originalmente apresentado como relatório da visita de campo que a autora fez ao programa aqui descrito e e em grande parte baseou-se no documento apresentado pela equipe do programa Mãe Canguru-IMIP à Fundação Getúlio Vargas. Por isto ele deve ser considerado como sendo resultado de um trabalho de co-autoria com a equipe coordenadora do Mãe Canguru do IMIP, com exceção apenas das reflexões contidas a título de comentários finais que são de autoria exclusiva da avaliadora e se baseiam nas observações efetuadas no momento de sua visita ao campo.
>>>

128 consecutivos e o desenvolvimento da segurança da mãe nos cuidados com seu filho.

>>>
2. Professora assistente da Universidade Federal da Bahia e mestre em Saúde Comunitária pela Universidade Federal da Bahia. Atualmente a autora é doutoranda em Administração Pública da Universidade Federal da Bahia, e encontra-se cumprindo bolsa *sandwich* pela CAPES, no Institut des Hautes Etudes de Amerique Latine da Nouvelle Sorbonne Paris 3.

Inicialmente o programa foi implantado no IMIP na condição de piloto e em junho de 1994 assume um caráter definitivo. Está voltado para mulheres de baixa renda e bebês com baixo peso e àqueles com uso de antibióticos que necessitam permanecer na maternidade até o final do tratamento. Os trabalhos para sua implantação iniciaram-se com a sensibilização de toda a equipe do Instituto, da diretoria ao corpo técnico, diante da importância das mudanças na rotina da assistência ao bebê prematuro. Estas mudanças implicaram principalmente a presença da mãe junto a seus filhos prematuros, visando garantir o início cada vez mais cedo da amamentação e do aleitamento materno exclusivo, a alta hospitalar do bebê antes de completar 2000g convencionais e a participação da mãe no cuidado de seu filho prematuro. Nesse sentido, o programa Mãe Canguru do IMIP pretende:

- 1 - proporcionar ao recém-nascido prematuro o contato precoce com sua mãe, reduzindo seu isolamento nas unidades neonatais, propiciando o restabelecimento do vínculo afetivo mãe-bebê prematuro;
- 2 - substituir o calor mecânico da incubadora pelo calor transmitido pela mãe, ao se colocar o bebê prematuro em contato pele a pele com ela, diminuindo os riscos da hipotermia e da hipertermia, causados por falhas desses equipamentos;
- 3 - ensinar e incentivar a mãe do bebê prematuro a cuidar do seu filho desde o início da vida, tornando-a apta aos cuidados com o bebê após a alta hospitalar;
- 4 - promover o aleitamento materno, evitando o desmame precoce;
- 5 - liberar precocemente os bebês prematuros do ambiente hospitalar, antes que atinjam peso convencional de 2000g, diminuindo o tempo de permanência hospitalar e o risco de infecção.

A rotina do Mãe Canguru

O bebê prematuro, ao superar os problemas críticos de saúde próprios da sua condição, deixa a incubadora e fica em contato, pele a pele, com sua mãe, sendo aquecido e estimulado por ela. As mães per-

manecem no hospital voluntariamente e são convencidas da importância de sua presença junto ao filho para o desenvolvimento físico e emocional destes. Dedicam-se dia e noite ao bebê e são orientadas a retirar o leite do peito a ser oferecido aos seus filhos, desde o início, quando estes ainda estão sendo alimentados através de sonda. Os bebês vão precocemente ao peito, muitas vezes só para estimular a produção do leite materno, quando a sucção ainda não está presente. Logo que eles manifestam os reflexos de sucção e de deglutição, são colocados no peito para se alimentarem. O estímulo materno e o contato íntimo colocam mãe e filho prematuro em condições de alta hospitalar mais cedo para, em seguida, ser realizado o acompanhamento e o controle ambulatorial do bebê no próprio IMIP.

Durante a permanência das mães no programa, a partir do trato diário com o bebê, são fornecidas orientações sobre cuidados básicos de higiene, sobre técnicas para o banho do bebê prematuro e para administração de medicamentos básicos, como vitaminas e ferro, que o bebê fará uso durante todo o primeiro ano de vida. Além disso, através de palestras, filmes e outras atividades educativas, as mães recebem orientação sobre planejamento familiar, sobre medidas de prevenção de doenças, principalmente as sexualmente transmissíveis e sobre o Programa Mãe Canguru e seus resultados. É obrigatória também a participação das mães nas palestras realizadas por técnicos do Banco de Leite do IMIP, para se informarem sobre o manejo necessário à amamentação.

Durante duas manhãs por semana uma professora de arte ensina o uso de técnicas para trabalhos manuais: pinturas, bordados à mão, confecção de bonecas, etc. Este trabalho tem dois objetivos básicos: entretenimento das mães para diminuir momentos ociosos e aprendizado de técnicas simples para trabalhos manuais, que possam ser utilizadas posteriormente como meio para aumentar a renda familiar.

Quando as mães têm outros filhos menores de dois anos (cerca de 5% no caso do programa Mãe Canguru - IMIP) e não contam com parentes para cuidar deles durante sua permanência no hospital ou ainda se as mães demonstram preocupação com seu afastamento de casa, é permitido que filhos menores permaneçam com elas na Insti-

130 tuição. As mães de gêmeos ou de trigêmeos também ficam com acompanhantes para ajudá-las nos cuidados com os bebês. Os pais têm livre acesso às dependências do programa e são estimulados a dele participar colocando o bebê em contato com a pele no momento da visita e depois da alta, em casa.

3. Ocorrência de manchas difusas de cor azulada, na pele e nas membranas mucosas da criança, que indicam a presença de alto teor de hemoglobina reduzida (Novo Dicionário Aurélio - Editora Nova Fronteira).

4. Etapa normal do desenvolvimento da criança.

Segundo documento apresentado pela coordenação do Mãe Canguru, cerca de 12% dos bebês que se encontram no programa necessitam retornar, por algum período, ao sistema tradicional por apresentar alguma intercorrência como a cianose³ no momento da alimentação.

A alta hospitalar ocorre quando o bebê prematuro está em aleitamento materno exclusivo, ganhando peso por dois a três dias, independentemente do peso em que se encontre. A mãe deve estar consciente dos cuidados básicos e da importância do retorno ao hospital, após a alta, a cada dois dias, para acompanhamento criterioso do bebê, até este atingir a idade gestacional corrigida de 40 semanas (atingir o termo)⁴. Após esta idade e com as condições de saúde satisfatórias, o acompanhamento passa a ser feito mensalmente no ambulatório do IMIP, durante o primeiro ano de vida, trimestralmente, no segundo ano e semestralmente, até o quinto ano de vida dos bebês egressos do programa Mãe Canguru. Neste ambulatório, os prematuros são avaliados por fisioterapeutas, neuropediatras, oftalmologistas, pediatras e médicos dos 2º e 3º anos de residência médica em pediatria. Há também no ambulatório a participação voluntária de profissionais terapeutas ocupacionais.

Os principais resultados do programa

O programa é avaliado por sua coordenação a partir de dados dos prontuários, dos protocolos e do acompanhamento ambulatorial dos bebês. A análise destes dados é feita com base em estudos sobre esta problemática e comparados com resultados obtidos em outros serviços de saúde do estado, bem como no âmbito do próprio IMIP.

Nesse sentido, considerando os objetivos propostos pelo programa Mãe Canguru, é possível observar, segundo a avaliação da sua coordenação, dois importantes resultados:

1 - menor tempo de permanência hospitalar do bebê prematuro - média de 16 dias - quando se compara com o tempo de internação entre 60 a 90 dias observado no berçário convencional do IMIP e dos hospitais do Estado de Pernambuco.

2 - maior duração do tempo de aleitamento materno; ou seja, cerca de 95% dos bebês do programa recebem alta em aleitamento materno exclusivo, e em 30% dos casos chegam ao 6º mês de vida com aleitamento materno exclusivo.

O programa e seu contexto

O Mãe Canguru é parte de um conjunto de serviços e programas desenvolvidos pelo IMIP, hospital filantrópico, não-governamental, de direito privado, sem fins lucrativos, de reconhecida utilidade pública por lei federal e estadual, atuando nas áreas de assistência médica, assistência social, ensino, pesquisa e extensão comunitária. Conta com 1.489 funcionários e sustenta-se fundamentalmente com recursos financeiros públicos provenientes do Sistema Único de Saúde (SUS). É um hospital referência para todo o Estado de Pernambuco, para gestação de alto risco, para implantação de programas e serviços do Ministério da Saúde. Fundado em junho de 1960, com a colaboração da organização católica alemã MISEROR, tem como objetivo principal atender à criança e à mulher de baixa renda, com os melhores recursos científicos disponíveis.

O programa Mãe Canguru dentro do IMIP está instalado numa área física com apenas 150 m² que, embora exclusiva do programa, ainda é insuficiente para suas potencialidades. Conta com 15 leitos com 100% de ocupação na maior parte do tempo. Todos os bebês prematuros que nascem no IMIP ao atingirem peso maior ou igual a 1000g são levados para suas mães no programa Mãe Canguru, onde os dois permanecem até a alta do hospital. Desde a implantação deste programa (44 meses), todos os prematuros nascidos no IMIP passaram por ele, totalizando 930 bebês prematuros com peso de nascimento inferior a 2000g, o que representa 18% dos nascidos vivos na maternidade no período.

132 Participam do programa uma médica pediatra, uma enfermeira, oito auxiliares de enfermagem, duas técnicas em aleitamento materno, dois terapeutas ocupacionais e uma fonoaudióloga, para estimulação motora-oral, que favorece a sucção. Estas duas últimas profissionais trabalham no programa como voluntárias e a professora de artes é cedida pelo SESI.

Este programa, segundo consta do documento apresentado pelo IMIP, vem sendo implantado em seis hospitais regionais do Estado de Pernambuco, sendo o IMIP o órgão formador de recursos humanos e o local do treinamento para profissionais de saúde. Os treinamentos têm uma carga horária de 40 horas em atividades práticas e teóricas.

O IMIP enquanto hospital filantrópico de referência estadual para gestação de alto risco, recebe pacientes de todo o Estado. A proposta de implantação do Mãe Canguru nos seis hospitais regionais do Estado objetiva, segundo previsão dos seus técnicos, diminuir o número de transferências de gestantes de alto risco e de seus bebês, na maioria das vezes realizada de forma incorreta, o que tem levado a existência de casos de hipotermia devido ao transporte inadequado e, muitas vezes ao óbito horas depois. Espera-se que, com o programa Mãe Canguru funcionando nos hospitais do Estado, consolide-se o intercâmbio entre estes hospitais e o IMIP, reduzindo assim as transferências desnecessárias e intempestivas, os custos com essa assistência e principalmente contribuindo para a redução da mortalidade dos bebês prematuros no Estado.

Considerações finais

O programa Mãe Canguru, além dos resultados até então apresentados, revela características importantes que merecem considerações especiais, principalmente no que diz respeito ao enfrentamento da problemática da assistência à saúde da mulher e da criança de baixa renda no Brasil, diante dos problemas de saúde decorrentes das condições de vida, do baixo nível de escolaridade e de informação em que vivem, além das dificuldades de acesso aos serviços de saúde pública e das conhecidas deficiências apresentadas por estes serviços.

Diante disso, os aspectos priorizados na avaliação realizada por ocasião da visita de campo foram aqueles vinculados à sua gestão, mais precisamente ao seu *modus operandis*. Isto porque muitos dos problemas identificados na assistência à saúde da mulher e da criança no Brasil são apontados pelos estudos da área como derivados de questões gerenciais, da falta de uma definição de prioridades e de vontade política. Numa primeira aproximação ao projeto Mãe Canguru-IMIP, é possível identificar que muitas das razões do cumprimento dos objetivos propostos, até o momento, estão certamente relacionadas com a forma como ele vem sendo conduzido no âmbito da instituição.

Nesse sentido, os aspectos ressaltados a seguir dizem respeito a sua gestão e fazem parte do conjunto de propostas que está presente nas discussões sobre organização e gestão dos serviços de saúde no Brasil e no mundo, as quais ainda constituem desafios teóricos e práticos para os estudiosos da área.

Humanização do atendimento à saúde no âmbito hospitalar

Transformar a internação numa unidade hospitalar numa permanência menos traumática e mais agradável é um dos desafios da assistência hospitalar no Brasil diante das precárias condições de funcionamento da maioria dessas unidades no país, principalmente as de natureza pública e filantrópica. Este é um dos desafios que o Mãe Canguru tem procurado enfrentar.

Muitas mães do programa Mãe Canguru, apesar de reconhecerem que ali, ela e seu(s) filho(s) estão apoiados, explicitam o desejo de voltar o mais cedo possível para casa, festejam o ganho de peso do bebê diariamente, principalmente pela possibilidade de receberem a alta do hospital. Todas admitem, entretanto, que ali, embora seja um hospital, é diferente: as mães fazem amizade, ajudam-se mutuamente e, principalmente, aprendem a cuidar dos seus filhos.

O encontro todas as manhãs com outras mães, egressas do programa, que são orientadas a retornarem ao programa de dois em dois dias para o acompanhamento do bebê, é um dos momentos em que a troca

134 de experiência pode ser constatada. As que estão com alta reforçam a importância de ficar no programa até se sentirem mais seguras, alegam que em casa nem sempre encontram a ajuda e os recursos necessários para o cuidado com o bebê. Por outro lado, para as mães internas, é estimulante ver os bebês prematuros, egressos do programa, mais gordinhos, mais crescidos, o que reforça a crença de que o processo que estão vivendo deverá também trazer resultados positivos em breve para os seus filhos.

Atuação multidisciplinar, capacitação em serviço e compromisso profissional

O programa conta com profissionais de nível médio e de nível superior de várias carreiras vinculados ao IMIP, com estudantes de residência médica em pediatria, com profissionais de outras organizações e com alguns profissionais voluntários da área de saúde. Esta variedade de níveis e de inserção profissional que em algumas situações pode vir a se constituir em problema administrativo, no programa Mãe Canguru do IMIP é fator de competência, na medida em que se consegue, através da divisão de responsabilidades e de tarefas, imprimir um ritmo dinâmico e eficiente ao programa.

No Mãe Canguru, a troca de idéias se dá de forma cotidiana e contínua entre os profissionais, com jeito de rotina, incorporada à prática diária do programa. Esta prática contempla pareceres sobre encaminhamentos e desenvolvimento de cada caso ou sobre novas técnicas para o desenvolvimento das condições físicas e emocionais do bebê ou ainda sobre cuidados e apoios específicos a determinadas mães, principalmente as adolescentes, numa clara demonstração de que, para uma assistência integral à saúde, em qualquer nível, as contribuições específicas das várias profissões da área são fundamentais.

Gerenciamento de recursos públicos

O custo anual com o programa Mãe Canguru é atualmente estimado em torno de R\$ 70 mil reais, enquanto o custo de uma unidade intermediária para atendimento a prematuro no próprio IMIP é

de cerca de R\$ 760 mil reais. O gasto diário de internamento no programa é de R\$ 13,00 per capita, enquanto a diária de internamento numa unidade intermediária é de aproximadamente R\$ 88,00. Estes dados constam da documentação enviada pelo IMIP à Fundação Getulio Vargas. Não foi possível obter, na visita ao campo, dados adicionais a respeito dos itens de despesas que estão incluídos nestes totais. Possivelmente, correspondem a despesas diretas de manutenção como, por exemplo, material de enfermagem, de assepsias com o bebê e com alimentação das mães. Os gastos indiretos com profissionais alocados exclusivamente no programa devem estar incluído nas despesas totais do IMIP.

Ainda que as informações disponíveis sobre custo não tenham sido suficientes para uma avaliação mais criteriosa sobre este aspecto do programa Mãe Canguru, é possível constatar o quanto é baixo em relação aos resultados obtidos, bem como se comparado com o custo de uma assistência convencional ao bebê prematuro. Por outro lado, estes dados de custos e outros relativos ao funcionamento do programa como um todo, os quais apontam para a utilização de baixa tecnologia e de um número de especialidades que costumam estar presentes em hospitais e maternidades do país, possibilitam concluir com segurança que o programa pode ser implantado na grande maioria das unidades hospitalares e maternidades brasileiras, seja qual for a sua natureza jurídica, bastando que se defina como prioridade o desenvolvimento de uma assistência à saúde da mulher e da criança de natureza integral, universal, digna e de qualidade.

Assim o IMIP parece aliar alguns aspectos importantes para a gestão da saúde: agilidade nas decisões, controle de gastos e de resultados e o direito universal à saúde. Isto tem significado na prática uma maior agilidade administrativa, controle rigoroso dos gastos principalmente na utilização criteriosa de tecnologias complexas e onerosas, estímulo ao uso de procedimentos simplificados e padronizados sempre que possível e a materialização do direito de todas as mulheres e crianças a uma assistência à saúde digna e de qualidade.

Crédito Comunitário: a experiência da Portosol

PORTO ALEGRE (RS)

Marco Antonio Carvalho
Teixeira¹

Introdução

A Instituição Comunitária de Crédito Portosol foi oficialmente fundada em 17 de janeiro de 1996, como resultado de um antecedente histórico representado por duas iniciativas formuladas por atores sociais distintos.

A primeira iniciativa deu-se através do Plano de Desenvolvimento Econômico - o PDE, elaborado pela Prefeitura, na primeira gestão do Partido dos Trabalhadores. Este plano tinha como objetivo geral democratizar o desenvolvimento econômico da cidade e previa, dentre seus subprogramas, a instalação de uma linha de crédito destinada aos micro e pequenos empreendedores.

A segunda iniciativa foi formulada por um vereador situacionista ao encaminhar para o legislativo o Projeto de Lei n.º 275/91, propondo a criação do Banco Municipal de Porto Alegre (BAMPA). Com características de um banco múltiplo convencional, os principais objetivos propostos para esta instituição financeira eram os de: 1) administrar

1. Sociólogo, atualmente cursa o mestrado em Ciência Política na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Além disso desenvolve atividades profissionais como professor na Universidade Paulista e como pesquisador no CEDEC.

138 as verbas públicas e 2) apoiar a habitação popular. Após um longo período de discussão, este projeto foi aprovado em 14 de dezembro de 1992 e sancionado pelo novo prefeito, Tarso Genro, em 13 de janeiro de 1993, que o enviou para uma análise técnica na recém-criada Secretaria Extraordinária de Captação de Recursos, a SECAR.

A SECAR montou uma equipe técnica composta de seis membros, cujo objetivo exclusivo era o de estudar a viabilidade da criação do Banco Municipal. Ao analisar o comportamento das economias local e nacional, os técnicos desaconselharam a instalação do banco, ponderando os riscos de investir-se em uma instituição com as características previstas no projeto aprovado pelo legislativo. Alertava-se para o processo de ajuste do sistema financeiro em face da estabilização da moeda, e também para a crescente concorrência que se estava estabelecendo no mercado, fator que exigiria um investimento muito alto para tornar a futura instituição competitiva.

O relatório da SECAR foi concluído no início do mês de abril de 1994. O parecer final, apesar de desaconselhar a instalação do Banco Múltiplo do Município, não colocou obstáculos à criação de uma instituição financeira que tivesse como objetivo principal a concessão de crédito aos micro e pequenos empreendedores, e também aos segmentos da população que trabalham na informalidade, e permanecem excluídos do sistema convencional de crédito, não só pelas altas taxas de juros como também pelo excesso de burocracia.

Um estudo detalhado sobre as experiências existentes em Bangladesh, através do Grameen Bank; na Colômbia, por intermédio do Actuar/Corposol, e na Bolívia, pelo Bancosol, apontaram para a elaboração de um modelo institucional adequado às necessidades da cidade de Porto Alegre. Este intercâmbio de experiências foi incentivado pela GTZ - Sociedade Alemã de Cooperação, que se mostrou interessada em contribuir para a viabilização da iniciativa. Os resultados desse estudo serviram para a montagem de um modelo institucional diferenciado dos demais, incorporando os pontos fortes de cada um desses programas. A experiência de Porto Alegre ganhou contornos de inovação pelo fato de tratar-se de uma política originada no poder público, enquanto as demais nasceram por iniciativa de ONG.

Os estudos serviram de base para elaborar-se um modelo institucional com as características de uma associação civil, cujo conselho administrativo teria a participação da Prefeitura, do governo do estado, da Federação das Associações Comerciais do Estado, da Associação dos Jovens Empresários de Porto Alegre e de quatro representantes da sociedade civil. A opção por uma associação civil permitiu ao poder público fazer o repasse de recursos na forma de contribuição social. O modelo de uma associação civil, com o controle exercido por pessoas representativas dos diversos setores da sociedade, contribuiu para ampliar a legitimidade da iniciativa e para minimizar a possibilidade de práticas populistas e clientelistas.

No mês de agosto de 1995, o Banco Central deu parecer favorável à criação da instituição financeira de crédito. Após apreciar a forma de gestão e funcionamento², isentou-a de fiscalização. O Tribunal de Contas do Estado também deu parecer favorável à criação da nova instituição, sugerindo que o Poder Executivo enviasse ao Legislativo um pedido de autorização para participar desse novo organismo, isentando-se da condição o criador da nova instituição, para não caracterizar a instituição como uma estatal.

Com um modelo institucional longamente discutido por mais de quatro anos, os vereadores de Porto Alegre aprovaram a participação da Prefeitura na instituição, em 18 de outubro de 1995. Assim, viabilizou-se jurídica e politicamente uma instituição comunitária de crédito, que cumprirá um papel social relevante no sentido de democratizar o acesso à renda e de incentivar a criação, manutenção e crescimento das micro e pequenas empresas e de quem está na informalidade.

Contextualização e objetivo da instituição

O objetivo principal da instituição é o de conceder crédito para pequenos e médios empreendedores, para que possam manter suas atividades ou ampliar seus negócios. É importante salientar que a PORTOSOL também beneficia os que querem iniciar novos empreendimentos e os que estão na informalidade³.

É importante enfatizar que o objetivo presente no documento de

2. A instituição não trabalha com a captação de recursos do público e nem visa à obtenção de lucro ou à distribuição dos resultados, o que a diferencia de uma organização financeira convencional.

3. Ambulantes cadastrados na Secretaria Municipal da Produção e os que vivem da venda de artesanato e estão cadastrados na Casa do Artesão também têm crédito facilitado na PORTOSOL.

140 fundação da PORTOSOL é o de “*facilitar a criação, o crescimento e a consolidação de empreendimentos de pequeno porte, formais ou informais, associados ou não, dirigidos por pessoas de baixa renda e prioritariamente por mulheres, a fim de fomentar o desenvolvimento sócioeconômico equilibrado do município*”.

4. O índice praticado em outubro de 1997 era de 3,5% ao mês.

Para que possa oferecer crédito com uma taxa de juros⁴ bem abaixo das que vêm sendo praticadas pelo mercado financeiro e, ao mesmo tempo, tornar-se auto-sustentável, a PORTOSOL teve de montar uma metodologia segura de concessão de crédito, para manter a inadimplência no menor patamar possível, e com isso não comprometer o futuro da instituição. Convém destacar que o cliente, que faz o pagamento de seu empréstimo em dia, tem facilidade para renovar e ampliar o valor de um novo crédito.

Sobre os requisitos e as formas de concessão de crédito

Os créditos são concedidos para duas finalidades, segundo a necessidade do cliente. A primeira é na forma de *Capital de Giro*, na qual o recurso deverá ser destinado para aquisição de mercadorias, matérias-primas e insumos. Caso a necessidade não se enquadre de forma clara no previsto, o pedido será analisado, só podendo ser liberado pela Gerência Executiva. O empréstimo feito para esta finalidade tem que ser quitado em até seis meses. A segunda forma de concessão de crédito é a do *Capital Fixo*. Nesta, o recurso deve ser destinado à aquisição de máquinas, ferramentas, veículos e outros equipamentos, além de servir à necessidade de melhorar ou ampliar as instalações onde se localizam as atividades do cliente. O reembolso deste crédito deve ser efetuado em até 12 meses.

O cliente potencial são todas as pessoas físicas, preferencialmente as mulheres, ou as pessoas jurídicas, que tenham sede no município de Porto Alegre; apresentem viabilidade econômico-financeira, e desenvolvam atividades que contribuam para gerar emprego ou ocupação e não causem danos ao meio ambiente. A concessão de crédito respeitará três modalidades distintas de acordo com especificidade de cada cliente.

A primeira é o *Crédito Individual*, concedido a uma única pessoa

física ou jurídica. A segunda é o *Crédito Solidário*, concedido a um grupo ou organização voluntária, que reúna de três a cinco pessoas com atividades econômicas independentes. Nesta modalidade, todo o grupo tem responsabilidade solidária sobre os créditos concedidos a cada um. A terceira é o *Crédito Associativo*, este será concedido a cooperativas ou a grupos de pessoas organizadas em associação, após estudo de uma experiência-piloto.

As principais exigências para a concessão do crédito são: 1) dificuldade de acesso às formas convencionais de crédito; 2) ter no máximo 10 funcionários permanentes; 3) ter um ativo máximo de R\$ 50.000,00, e 3) apresentar as informações necessárias, que serão confirmadas pela visita de um agente de crédito.

As garantias exigidas pela PORTOSOL são adequadas a cada uma das modalidades de concessão do crédito. No crédito solidário, todo o grupo é co-responsável pelo pagamento da operação. No crédito associativo, exigem-se garantias reais (caso isso não seja possível, poderá haver também a co-responsabilização na forma de aval solidário). No crédito individual, o mais comum é a existência de um avalista, mas o instrumento da garantia real também poderá ser utilizado. Para todas as modalidades de crédito, tanto o tomador quanto o fiador devem estar com seus nomes isentos de qualquer pendência de débito em órgãos como o SERASA, o SPC e o Banco Central⁵.

A primeira etapa para a concessão do crédito é iniciada pelo Agente Comunitário, que visita cada um dos clientes com o objetivo não só de se certificar da veracidade dos dados fornecidos na ficha de pedido do crédito, como também para orientar o cliente sobre a melhor forma de gerir e aplicar o recurso pleiteado. A etapa final da concessão se dá através da reunião do Comitê de Crédito, quando o Agente Comunitário apresenta seu parecer sobre a viabilidade da operação.

Sobre os resultados

Uma pesquisa feita pela instituição, com 480 pequenos empreendedores e possíveis clientes, poucos dias antes de entrar em funcionamento, já apontava para os aspectos inovadores que ela traria

5. Órgãos de proteção ao crédito, os quais agregam em um banco de dados as informações relativas a indivíduos que estejam incorrendo em inadimplência.

142 para a população. Os dados recolhidos revelaram que 68,3% dos entrevistados não tomavam empréstimos em função dos altos juros, da burocracia e das rígidas garantias exigidas pelo sistema financeiro tradicional. Dos que já haviam tomado algum tipo de empréstimo, a maioria recorrera ao cheque especial ou até mesmo a agiotas. Esta pesquisa serviu para demonstrar que a instituição viria atender a uma demanda reprimida.

6. Os jornais Folha de São Paulo, Jornal do Brasil e O Estado de São Paulo deram destaque ao caráter inovador da iniciativa em seus Cadernos de Economia.

7. Ver Gazeta Mercantil, 31 de janeiro de 1996, pág. 10, matéria com o título "demanda por recursos surpreende gaúchos".

8. Atualmente o programa conta com 24 funcionários sendo 15 homens e 9 mulheres, das quais uma ocupa o cargo principal de Diretoria Executiva.

A nova instituição financeira ganhou contornos de novidade, na medida em que grande parte da imprensa (não só a local⁶) elogiou a iniciativa, noticiando que essa seria uma experiência inédita pelo fato de oferecer crédito barato e de fácil acesso à população mais carente. Alguns jornais chegaram a comentar que este seria um banco alternativo, cuja atuação diferenciada focalizaria o financiamento a pequenos e microempreendedores, os quais normalmente não têm acesso aos bancos tradicionais.

A PORTOSOL abriu as portas para o público em 17 de janeiro de 1996. E em 30 de janeiro, já havia registrado mais de duas mil pessoas⁷, que procuravam informações sobre a obtenção de crédito. Isto causou um grande acúmulo de serviços, o que determinou o adiamento do projeto de espalharem-se os agentes comunitários em alguns bairros, com o objetivo de divulgar a instituição e oferecer empréstimos à comunidade. Este fato foi rapidamente superado com a ampliação do número de funcionários⁸. Com a consolidação da PORTOSOL como instituição comunitária de crédito, seus resultados foram notados rapidamente e vem se ampliando com o decorrer do tempo. Em 30 de junho de 1997, o valor total emprestado era de R\$ 4.684.949,49 e o número de clientes ativos era de 1.259. Em 30 de setembro do mesmo ano, já eram R\$ 5.847.970,89 o total dos empréstimos, com 1.481 clientes ativos.

Os fatores de inovação

A própria forma como se originou a instituição já demonstra a presença de um caráter inovador. As discussões, ao envolverem todo um conjunto de representantes da sociedade local, acabaram por incorporar as sugestões advindas das experiências internacionais e também as

que surgiram no processo de elaboração do modelo de funcionamento. O controle público, exercido pelos diversos membros que formam o conselho administrativo, tem garantido que as concessões de créditos não tenham caráter clientelista.

Uma das inovações está na existência da figura do Agente de Crédito Comunitário. É ele quem orienta e acompanha o cliente durante a vinculação deste último à PORTOSOL. É o agente quem vai aos bairros fazer reuniões com a comunidade, esclarecendo dúvidas sobre a utilização do crédito. Os mecanismos de abordagens vão desde a utilização de carros de som até a distribuição de panfletos. As reuniões ocorrem em residências de particulares ou em associações de moradores.

O orçamento e a captação de recursos

Os diversos atores sociais que somaram esforços para viabilizar a existência da PORTOSOL foram também as primeiras fontes de recursos da instituição. Por ter-se constituído como uma associação civil de direito privado, a PORTOSOL credenciou-se a receber recursos a fundo perdido do poder público e de outras entidades. O aporte inicial, totalizando R\$ 1.626.700,00, foi efetuado por órgãos públicos (prefeitura de Porto Alegre, governo do estado do Rio Grande do Sul) e também por fundações internacionais como a GTZ (Alemanha) e a IAF (Estados Unidos). Atualmente, a PORTOSOL possui um fundo superior a R\$ 4.000.000,00, incluídas as linhas de créditos abertas junto ao BNDES e ao SEBRAE.

Captação, fontes de recursos, auto-sustentabilidade e eficiência

A efetividade deste programa depende principalmente da seriedade existente na concessão dos recursos, para que se mantenham as taxas de inadimplência no menor patamar possível. A PORTOSOL, que já está caminhando para sua auto-sustentabilidade, só se consolidará na medida em que estiver sendo totalmente financiada pelo pagamento dos recursos que empresta, mantendo-se independente da necessidade de recursos estatais ou de doações. Hoje, calcula-se que a instituição tenha

144 cerca de R\$ 5.000.000,00⁹, que podem ser emprestados.

Esta carteira foi composta inicialmente por recursos da prefeitura de Porto Alegre, governo do Rio Grande do Sul, Fundação GTZ e IAF - Inter-American Foundation. Devido à repercussão alcançada, e pelo fato de que a iniciativa, além de viável, vinha trazendo um impacto significativo para economia local, o BNDES e o SEBRAE/RS abriram linhas de crédito, que passaram a ser utilizadas pela PORTOSOL.

Do ponto de vista da eficiência, a instituição, que teve um déficit de R\$ 20.000,00 em seu primeiro ano de funcionamento (1996), previa um superávit de R\$ 60.000,00 para o ano de 1997. Isto demonstra que sua auto-sustentabilidade já é um fato, visto que as linhas de crédito abertas pelo SEBRAE e pelo BNDES estão sendo cumpridas dentro do prazo acertado.

A gestão transparente, conduzida pelo conselho administrativo, tem garantido extrema eficiência no controle dos recursos. Tudo que é remetido para a decisão do conselho, é discutido até que se alcance consenso, o que tem dado legitimidade de ação para os que se envolvem com o dia-a-dia da instituição.

9. Informação prestada pelo Sr. José Eduardo Utzig, presidente do Conselho Administrativo da PORTOSOL.

10. Ver pág. 39 do Relatório de Estudos sobre a viabilidade da Instituição Comunitária de Crédito elaborado pela Secretaria Extraordinária de Captação de Recursos de Porto Alegre, 1994.

Sobre a dimensão de gênero

A entidade nasceu com o objetivo claro de priorizar a concessão de crédito às pessoas de baixa renda e às mulheres. No relatório elaborado pela Comissão de Estudos¹⁰ que elaborou um esboço de funcionamento da Instituição de Crédito Comunitário, o cliente potencial foi definido como “*peças de baixa renda, preferencialmente mulheres, com dificuldades de acesso ao mercado creditício formal, já proprietários ou iniciantes de uma micro ou pequena unidade econômica*”.

A justificativa desta opção não foge à realidade que encontramos em relação à situação da mulher nos diversos cantos do país. Em Porto Alegre, a mulher é também menos valorizada no mercado de trabalho e sofre dificuldades para iniciar seu próprio empreendimento, além de pesar sobre si uma maior responsabilidade em relação à manutenção da casa e à educação dos filhos. Diante deste quadro, a dimensão de gênero foi incorporada sem restrições às prioridades na concessão de

crédito por parte da PORTOSOL. No relatório final da Comissão de Estudos, que ficou responsável pela elaboração da proposta de um modelo institucional, os pressupostos operacionais da futura instituição consideram *“as questões de gênero, isto é, colocar em prática ações que atendam às necessidades das mulheres, diminuindo as desigualdades de gênero”*¹¹.

Esta dimensão pode ser notada também nos números. De todos os que tomaram empréstimo, desde o início das atividades da entidade até o dia 30/06/97, 45% eram do sexo masculino, enquanto 55% pertenciam ao sexo feminino, refletindo assim uma significativa presença das mulheres em busca de recursos para gerir um empreendimento.

11. Idem, pág. 39.

No último levantamento, efetuado em 30/09/97, as mulheres representaram 50% do total dos créditos concedidos. Os números apresentados foram alcançados sem que se estabelecesse uma grau de prioridade na concessão dos créditos, já que a PORTOSOL não passa por problemas de falta de recursos para emprestar. Até outubro de 1997, as rejeições de pedido de crédito (apenas 3% do total de pedidos) tiveram motivação de ordem cadastral.

A presença significativa do número de tomadoras de recursos apenas demonstra que as mulheres vêm assumindo um papel cada vez mais importante na cidade de Porto Alegre, apesar de enfrentarem dificuldades originadas de um preconceito social que ainda persiste.

Dentro da instituição, há uma presença significativa de mulheres no quadro de profissionais. São oito Agentes Comunitárias que diariamente fazem visitas aos clientes em diversos bairros da cidade, e o principal cargo da PORTOSOL, o da Diretoria Executiva, é desempenhado por uma mulher desde a fundação da entidade.

Conclusões

Quando um vereador de Porto Alegre submeteu à Câmara Municipal projeto de lei, propondo a criação de um banco municipal, talvez não tenha imaginado que a iniciativa seria apenas o pontapé inicial do que iria se transformar, cinco anos mais tarde, numa experiência inédita no Brasil, e que vem contribuindo para a realização de um desen-

146 **v**olvimento social mais justo no nível local. Não imaginaria também que a idéia de um banco para administrar as finanças do município e financiar a construção da habitação popular transformar-se-ia numa instituição comunitária de crédito, cuja existência tem a finalidade exclusiva de financiar os pequenos.

Em tempos de falta de emprego, numa sociedade onde o emprego é a base do exercício da cidadania, uma iniciativa que possibilita ao cidadão o acesso à renda e à realização de seu próprio empreendimento é uma das saídas mais saudáveis para se enfrentar a crise sócio-econômica que vem persistindo. Essa idéia inovadora pode dar combustível ao desenvolvimento local e substituir gradativamente programas assistencialistas, que não conseguem trazer ao cidadão a recuperação de sua auto-estima, principalmente quando este prescinde da venda de sua força de trabalho para realizar sua sobrevivência.

Em pouco mais de 18 meses de experiência, foram atendidas mais de 11 mil pessoas, das quais cerca de 5 mil fizeram pedidos de empréstimo e apenas 3% não tiveram os recursos liberados por problemas de ordem cadastral e de restrições encontradas junto ao SERASA e ao SPC. De todos os que fizeram empréstimo, 62% voltaram a fazer uso da instituição.

A repercussão alcançada foi tão significativa que o medo de que os recursos disponíveis para a realização dos empréstimos não fossem suficientes para atender a demanda acabou sendo substituído pela necessidade de uma campanha de divulgação mais agressiva, para atrair o pequeno empreendedor a fazer uso dos recursos oferecidos pela PORTOSOL, que teve sua capacidade de financiamento ampliada com a entrada de novos parceiros, a saber: o BNDES e o SEBRAE/RS.

A principal dificuldade enfrentada pela instituição está relacionada com as limitações de acesso à população de regiões mais periféricas. Para obviar tal dificuldade, propõe-se a criação de agências de atendimento volante, ou até mesmo agências fixas em diversos pontos da cidade. Todos reconhecem a necessidade de dar-se maior visibilidade ao trabalho da PORTOSOL, aproximando-a de seus clientes potenciais, não só pelo fato de haver recursos disponíveis para concessão de crédito, como para manter-se a auto-sustentabilidade da instituição.

O fato de esta experiência ser pioneira no território nacional, e inédita na forma de ser gerenciada, dificulta uma análise comparativa. As experiências internacionais - apesar de terem sido modelo para a de Porto Alegre - não possuem a mesma estrutura administrativa. As mais conhecidas são as de Bangladesh¹² e a da Colômbia, ambas geridas por ONG.

No território nacional, a experiência mais parecida é a de Brasília, que se iniciou no mesmo período. Trata-se, porém, de programa administrado pela Secretaria do Trabalho, cujo sistema de concessão de crédito é vinculado ao fato de a pessoa possuir um curso de formação profissional. Outra diferença reside na forma de captação de recursos, efetuada pelo conhecido “Banco do Povo” de Brasília. Os recursos recebidos estão previstos na peça orçamentária do Governo Distrital¹³, caracterizando-se como uma política pública de governo, o que reforça a sua diferença em relação à experiência que vem sendo desenvolvida pela PORTOSOL.

Outras cidades como o Rio de Janeiro, Blumenau, Londrina e Juiz de Fora iniciaram recentemente atividades de financiamento aos pequenos empreendedores. Devido ao pouco tempo de existência, não há dados suficientes sobre seus desempenhos. Além disso, há uma série de outros municípios, como Fortaleza e Salvador, que estão realizando estudos para que possam implantar experiências semelhantes.

Não é exagero dizer que, do ponto de vista do alcance, a experiência da PORTOSOL é um sucesso e, que do ponto de vista da gestão, ela é inovadora porque, além de envolver os vários setores da sociedade, tem garantias legais de que permanecerá existindo independentemente do perfil do governante que venha a assumir a Prefeitura.

12. Conhecida como Gramenn Bank, hoje possui mais 1 milhão de clientes e é referência para todas as experiências existentes no mundo.

13. Informações obtidas na entrevista do idealizador da iniciativa de Brasília, Ivan Gonçalves Ribeiro, concedida à Folha de São Paulo em 17/06/96.

Mutirão de Reflorestamento

RIO DE JANEIRO (RJ)

Silvia Salgado¹

Criado em 1986, o Mutirão Reflorestamento, desenvolvido pela Prefeitura do Rio de Janeiro, vem restaurando a cobertura vegetal das encostas situadas à montante de comunidades de baixa renda. Através de reflorestamentos diminui-se o risco de deslizamentos e rolamentos de blocos rochosos, previne-se a obstrução da rede de drenagem e assoreamento de rios e canais, reduzindo a ocorrência de enchentes e limita-se a expansão das comunidades sobre áreas de risco ou proteção ambiental. A consequência imediata traduz-se na redução dos gastos públicos com o reparo dos danos causados pelas enxurradas. O Projeto utiliza mão-de-obra das comunidades carentes, em regime de mutirão remunerado, aumentando a oferta de trabalho nas áreas beneficiadas².

Sobre o começo

A cidade do Rio de Janeiro tem vivenciando a experiência de executar obras públicas com a utilização de mão-de-obra das comunidades carentes desde o início da década de 80. O Projeto Mutirão Reflo-

1. Jornalista, documentalista, mestre em Ciências da Comunicação pela Escola de Comunicação e Artes da Universidade de São Paulo. Coordenadora da Unidade de Documentação e Informação - UPDI - da Fundação Prefeito Faria Lima - CEPAM - Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal.

2. Descrição apresentada em folheto institucional elaborado pela Coordenadoria de Recuperação Ambiental.

150 restamento nasce do Projeto Mutirão implementado pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social. Até 1985, as obras estavam relacionadas ao esgotamento sanitário, à drenagem e à construção de escadarias em favelas. Inicialmente o Mutirão não era remunerado, ficando aquém das expectativas e necessidades no que se refere à presença e à qualidade: o trabalho voluntário apenas nos fins de semana não rendia aquilo que se esperava. Paralelamente a essa constatação, inicia-se a preocupação do poder público com a criação de frentes de trabalho para as comunidades carentes características das áreas de intervenção. Cria-se, então, o mutirão remunerado.

Já nessa condição, implanta-se em novembro de 1986 o Mutirão Reflorestamento, que nasce *“não apenas como forma de intervir na melhoria das áreas de favelas, mas também como um instrumento para o desenvolvimento da responsabilidade coletiva na perspectiva do respeito ao meio ambiente e sua interação com a cidade”*³.

Primeiramente, há a consciência e a organização da população das áreas de intervenção. As associações de moradores de favelas têm um peso significativo na realização do conjunto de obras oferecidas aos “carentes”. A pressão das comunidades organizadas sobre os “políticos de plantão” mostra-se decisiva. Isso vale para todos os empreendimentos realizados nessa época pela Prefeitura, com a participação da comunidade.

No caso específico do Projeto Reflorestamento, uma outra força atua sobre a “vontade” do Poder Público. A topografia, o relevo acidentado, os muitos acidentes causados por deslizamentos ensinam aos cidadãos que o desmatamento é um *“grande inimigo a ser vencido e causa significativa dos problemas enfrentados pelos cariocas em geral e pelos habitantes dos morros em particular”*⁴.

O projeto e seu contexto

A recomposição da cobertura florestal do município e a ampliação das ofertas de trabalho em áreas de favelas são os objetivos principais do Projeto, segundo seus próprios gestores. Podem-se elencar problemas que a iniciativa busca solucionar. São eles, basicamente: a precari-

3. Segundo depoimento do engenheiro florestal Celso Junius F. Santos, coordenador do Projeto.

4. Idem.

idade do padrão de habitabilidade das populações-alvo; a carência de ações em prol de geração de renda e combate à pobreza; a instabilização das encostas geradora de áreas de risco geotécnico; o progressivo desaparecimento de áreas de florestas.

O crescimento desordenado do Rio de Janeiro ocasionou o desmatamento das encostas. A população carente, pressionada pela necessidade de moradia de baixo custo, tem ocupado essas áreas, tornando-se a principal vítima de escorregamentos de terra, quedas de barreiras e rolamento de blocos rochosos. O reflorestamento é apontado como solução por reduzir significativamente o processo erosivo, traduzido na diminuição do volume de sedimentos carregados pelas chuvas e depositados nas ruas adjacentes, nos rios e nos canais de drenagem, por diminuir os riscos de deslizamentos, por inibir a expansão das comunidades carentes em direção a áreas de risco, por permitir uma amenização climática e retomo progressivo da fauna local (especialmente aves), por melhorar a paisagem, trazendo, inclusive, espaço de lazer para as comunidades vizinhas às áreas reflorestadas.

As questões sociais inerentes às populações faveladas constituem o outro foco de atenção do Mutirão Reflorestamento: a criação das frentes de trabalho é também prioridade no sentido da geração de renda e oferta de ocupação nas áreas carentes. É emblemático o fato de que o Mutirão Reflorestamento tenha sido criado na Secretaria do Bem-Estar Social. Todo o projeto é executado por meio do recrutamento de mão-de-obra da própria comunidade, com ênfase no treinamento, de forma a preparar os mutirantes para integração ao mercado de trabalho. Indicadora dessa atuação é o fato de o Projeto, muitas vezes, perder mão-de-obra treinada para o mercado convencional. Trata-se de mão-de-obra autônoma e temporária.

Aqui aparece uma fragilidade do Mutirão, que não é problema apenas para o Projeto. A ausência de vínculos entre a Prefeitura e os trabalhadores gera insegurança nos mutirantes. Mesmo que se considere que áreas grandes (acima de 10 ha) precisam de um ano para implantação e outros três para manutenção, o fato é que o reflorestamento “*é uma obra que tem começo, meio e fim*”⁵. A solução apontada para isso é, segundo os gestores, a formação de uma cooperativa, que representa

5. *Ibidem.*

152 um avanço em relação ao mutirão remunerado e a única forma de resolver a ausência de prerrogativas e direitos trabalhistas.

Uma inovação e sua trajetória

Caracterizado pelos gestores como ação inicialmente surgida da própria inércia dos administradores, o mutirão inova quando o Poder Público passa a ser coadjuvante das ações iniciadas pela população, oferecendo material para os moradores realizar em pequenas obras de infra-estrutura. Entre 1984 e 1985, há um reconhecimento de que os favelados necessitam de serviços públicos e têm tanto direito a esses serviços quanto quaisquer outros cidadãos, e a Prefeitura passa a fornecer material e assistência técnica às comunidades. Pode-se afirmar que, nesse momento, está havendo a substituição de uma política de desfavelamento para uma atuação nas ações de reurbanização de favelas.

A inovação que o Mutirão Reflorestamento busca atualmente é a evolução do mutirão remunerado para o trabalho cooperativado. No mutirão remunerado, a equipe é contratada de forma precária (autônomo e temporário), na qual não há nenhuma garantia trabalhista. Uma das maiores reclamações (talvez a maior), quando se alcança as frentes de trabalho nos morros, é a falta da carteira assinada - artigo precioso para quem vive nas favelas, segundo os entrevistados. A cooperativa não soluciona especificamente esse problema, mas é a única forma de contratação para corrigir a principal falha do Projeto, que é a de não assegurar ao mutirante nenhum direito trabalhista.

A dimensão social do reflorestamento é uma inovação a ser destacada. *“O reflorestamento é uma intervenção muito frágil... sujeita à destruição fácil - incêndios, desmatamentos e outras ações predatórias... Sem o envolvimento da comunidade no trabalho, não há esperança”*. São palavras do Coordenador do Projeto, mas que são repetidas pelos entrevistados nas frentes de trabalho (mutirantes e população). *“Um projeto como este envolve a equipe - 12 serventes e encarregado - mas também as famílias dessas pessoas - cinco ou seis pessoas sustentadas por eles - e a toda a comunidade”*, é a afirmação de Moacir, líder comunitário do Catrambi.

O Projeto Mutirão Reflorestamento introduz componente inova-

dor nos trabalhos de reflorestamento em áreas carentes: a participação direta da comunidade. Além desse procedimento na implantação do trabalho, tem havido um esforço em desenvolver novas técnicas de revegetação, visando à cobertura mais rápida do solo, a maior biodiversidade e à redução dos custos. Com isso, o Projeto gerou um “pacote tecnológico” para a recuperação de áreas degradadas⁶.

6. Trabalhos divulgados em eventos técnico-científicos.

O projeto: suas fases e métodos

O reflorestamento de qualquer área envolve a implantação e a manutenção, sendo que a primeira é realizada basicamente em um ano. Vem, então, a fase de manutenção, cuja duração média é de três anos; ou seja, até que a cobertura florestal ocupe toda a superfície do solo e este esteja totalmente protegido.

A metodologia para que isso ocorra envolve as etapas preliminares (como a formulação de critérios para a seleção das áreas, a elaboração de projetos e a articulação comunitária, e também a formação da equipe de mutirão); a produção de mudas; a implantação e a manutenção.

São objetos do Mutirão Reflorestamento: áreas desmatadas de encostas, com forte declividade, sujeitas à ocorrência de escorregamento ou rolamento de blocos rochosos, representando riscos às comunidades; áreas próximas a comunidades carentes, organizadas em associações de moradores; áreas que compõem bacias hidrográficas sujeitas a enchentes, assoreamento de rios e canais de drenagem; e áreas de risco, sujeitas à expansão das comunidades por moradias de baixa renda.

A partir de mapas em escala de 1:2.000 ou 1:10.000 é delimitada a microbacia hidrográfica na qual está inserida a comunidade em questão, correspondendo a área reflorestada à porção superior da bacia, geralmente desabitada. São, então, realizadas vistorias de campo para determinação do tipo de cobertura vegetal, solo, índice de pedregosidade e uso atual. Essas informações originam um projeto com a definição da área, número de mudas, espécies utilizadas, adubação, obras complementares, cronograma e custos.

O Projeto é apresentado à associação de moradores em assem-

154 bléia. São discutidos os benefícios de sua implantação para a comunidade, que, na ocasião, elege o encarregado pelo trabalho. A ele cabe recrutar doze serventes, eventualmente com a ajuda da associação, para compor a equipe.

A produção de mudas ocorre no Centro de Produção de Essências Florestais, na Fazenda Modelo, que conta com sala para beneficiamento, laboratório e câmara para armazenamento de sementes. Os canteiros dispõem de sistema de irrigação por aspersão, acionado por programação eletrônica, tendo sido recentemente introduzida a utilização de bandejas de tubetes, que facilitam o transporte, são reutilizáveis e substituem os sacos plásticos. A equipe de produção é composta por vinte trabalhadores recrutados nas comunidades vizinhas, gerando oferta de trabalho e treinamento. Participam do processo, ainda, internos da instituição, para os quais a atividade é utilizada como terapia ocupacional.

São hoje 150 espécies selecionadas para o reflorestamento, dentro do conceito de sucessão florestal secundária, entre pioneiras, secundárias iniciais e tardias e clímax. Para a implantação, o grupo é dividido em quatro tipos de espécies. As leguminosas de rápido crescimento destacam-se pela rusticidade e alto índice de sobrevivência e, por isso, são plantadas em maior quantidade (permitem posterior enriquecimento com espécies mais exigentes); As nativas da Mata Atlântica são utilizadas por ocorrerem freqüentemente em áreas com regeneração espontânea ou de vegetação secundária, sendo importantes na reconstituição da cobertura florestal. De fácil propagação em viveiro, as exóticas são aproveitadas por estarem perfeitamente adaptadas às condições das encostas. Finalmente, utiliza-se o grupo das frutíferas tradicionais na alimentação humana.

A fase de implantação envolve o conjunto de operações da preparação do terreno ao plantio. Inicia-se, na maior parte das vezes, com a construção das vias de acesso. Apenas algumas áreas permitem o acesso por estradas, especialmente aquelas que sofreram a exploração de pedreiras e saibreiras ou construção de linhas de transmissão.

A manutenção (período médio de dois a três anos) compreende operações como: limpeza de aceiros, roçada, replantio, adubação de cobertura e combate às pragas, desbastes e podas.

Objetivo, metas, impactos

Restaurar a cobertura florestal visando à recomposição do ecossistema original é o que pretende o Projeto.

O Rio de Janeiro tem 18.000m² de encostas desmatadas que necessitariam de intervenção. Considerando-se que muito dessas áreas não será reflorestado por ter outros usos, o coordenador do Projeto afirma ser possível imaginar que metade delas pode ser reflorestada. É em função disso que os gestores do Mutirão Reflorestamento programam o aumento da produção de mudas, a ampliação das frentes de trabalho e a multiplicação do número de trabalhadores.

A produção de 60 mil mudas por mês deve saltar para 200 mil mensais (até o final de 1998), contando com a ampliação do horto da Fazenda Modelo e a implantação de outros hortos: o Projeto está assumindo o horto da Fundação Parques e Jardins e construindo um outro mais próximo ao centro da cidade. A maior quantidade de mudas produzidas e a garantia de recursos orçamentários podem assegurar a expectativa de 100 frentes de trabalho até o ano 2000. Em relação aos 1.300 empregos que se pretende gerar também até o ano 2000, espera-se que o regime de trabalho a ser utilizado não seja mais o mutirão remunerado, mas a Cooperativa de Trabalhadores em Reflorestamento.

O Mutirão Reflorestamento já foi responsável pela recuperação de 540 ha (até outubro de 1997), considerando-se que parte dessa área ainda precisa de um período de manutenção. Isso significa um milhão e 100 mil mudas plantadas, envolvendo 40 frentes de trabalho e 530 trabalhadores.

A geração da renda é outro aspecto relevante. A remuneração básica é de 3,4 salários mínimos para a função de encarregado e de 1,5 salários mínimos para a função de servente. Trata-se de grupo de trabalho que inclui jovens que estariam potencialmente envolvidos com atividades ilícitas como o tráfico de drogas, por exemplo. Consultando-se o cadastro de candidatos e de participantes, observa-se uma incidência de jovens e também de aposentados (complementação da renda). Há formação de mão-de-obra e, não raro, os trabalhadores das frentes são absorvidos pelo mercado de trabalho convencional.

156 Com relação à efetividade e à eficácia do Mutirão Reflorestamento nas encostas, pode-se detectar uma melhoria ambiental das áreas reflorestadas, sobretudo naquelas em que a cobertura florestal está bem estabelecida (cinco ou seis anos). Nelas podem ser observados a melhoria climática, o retorno da fauna, a diminuição da produção de sedimentos etc. Em todas as áreas reflorestadas, os limites estabelecidos entre estas e a construção de moradias permanecem intactos, não havendo a expansão da comunidade sobre as áreas de risco. São José Operário, uma das áreas reflorestadas, já tem doze anos e a comunidade tem respeitado os limites. A redução da erosão é também significativa e os próprios moradores afirmam que o volume de sedimentos é reduzido. As encostas parecem mais estabilizadas, não tendo ocorrido incidentes de deslizamentos há dez anos, mesmo em áreas de “altíssimo” risco como é o caso do Morro do São José Operário.

Sobre os recursos

A Prefeitura financia integralmente o Projeto. Para o ano de 1997, dos R\$ 4.900.000,00 do orçamento da Coordenadoria de Recuperação Ambiental, R\$ 3.500.000,00 representam gastos com o Mutirão Reflorestamento. Grande parte desses recursos (80%) é revertida para a remuneração da mão-de-obra. Os outros gastos são com transporte (locomoção dos técnicos, movimentação de adubo e mudas para o campo etc.) e material, basicamente ferramentas de custo baixo porque o trabalho é todo manual.

A Universidade Rural do Rio de Janeiro realizou uma avaliação da viabilidade econômica do Projeto. A análise feita especificamente sobre o Morro do São José Operário apresenta resultados que demonstram a viabilidade do reflorestamento (do ponto de vista econômico, sobretudo se considerados seus benefícios para a comunidade; os menores gastos em contenções de encostas; os menores prejuízos ocasionados pelas enchentes; a melhoria das condições de habitabilidade e do abastecimento hídrico em função de sua proteção às nascentes).

Gerenciando o projeto

No caso da demanda da comunidade, a solicitação é encaminhada à Gerência de Reflorestamento, que faz uma vistoria para análise da pertinência da intervenção e verifica a existência de recursos (humanos e materiais). É elaborado um projeto específico, solicita-se a autorização do Secretário e inicia-se o trabalho. Nas áreas selecionadas pela Secretaria, independentemente da demanda, a própria Coordenadoria do Projeto procura as comunidades para iniciar o reflorestamento.

O Projeto Favela-Bairro é outra fonte de demanda. Como o objetivo de urbanizar favelas tem a mesma origem que o Mutirão Reflorestamento - a Secretaria de Desenvolvimento Social - e assume o reflorestamento como intervenção que melhora o padrão de habitabilidade nas comunidades carentes, o Favela-Bairro “convoca” a implementação do Mutirão Reflorestamento em todas as comunidades em que atua e que tem áreas devastadas. Esse procedimento é exigido como contrapartida pelos órgãos financiadores do Projeto Favela-Bairro.

Em função da complexidade do problema, o Projeto tende à articulação com outros órgãos, outras ações e outros programas. Há, por exemplo, uma interação constante com órgãos do município como o Geo-Rio, responsável pelas encostas, no que diz respeito à indicação de áreas a serem trabalhadas, à solicitação de pareceres técnicos etc. O próprio Jardim Botânico é uma interface do Projeto através de intercâmbio técnico, coleta de sementes e identificação de espécies nativas. Da COMLURB - empresa de limpeza - vem o composto de resíduo urbano (fertilub), utilizado na produção de mudas e na adubação. A parceria com o Centro Nacional de Pesquisa em Agrobiologia da EMBRAPA também é uma constante. Além do intercâmbio de informação e sementes, muitos estudos são desenvolvidos conjuntamente, como foi o caso de um importante experimento para a seleção de espécies, divulgado recentemente no 30º Simpósio Nacional de Recuperação de Áreas Degradadas (maio 97).

Há, ainda, diversas interfaces com as outras secretarias e as demais unidades da Secretaria do Meio Ambiente. Mas nenhuma relação é mais interessante e conflitante do que aquela que o Projeto esta-

158 bece com as comunidades por meio das associações de moradores.

Na comunidade está outra parte da equipe: as frentes com um encarregado e doze serventes, responsáveis pelo plantio. Há também uma equipe de coleta de sementes (um encarregado e dois coletores) e a equipe de produção de mudas. Localizada na Fazenda Modelo, unidade da Prefeitura responsável pela assistência social à população de rua, a equipe de produção de mudas é formada por dez serventes e um encarregado e dez internos da entidade que têm a atividade como terapia ocupacional.

Observações finais

O mérito do Projeto está em sensibilizar e convencer as comunidades de que o reflorestamento é uma força no combate à erosão que causa os deslizamentos e as enchentes; sendo uma medida que evita a ocupação de áreas de risco, aumenta a quantidade e qualidade da água de nascentes, diminui as enxurradas em dias de chuva forte, reduz a ocorrência de incêndios, melhora o clima e a qualidade do ar, proporciona a formação de áreas de lazer para a comunidade.

O Mutirão Reflorestamento não é um Projeto de propriedade do Poder Público. A parceria com a sociedade civil resulta no projeto coletivo reconhecido como modelo de experiência bem-sucedida para problemas ambientais nas dezesseis maiores cidades do mundo (Projeto Megacities das Nações Unidas) e cujos resultados são significativos no cotidiano das comunidades e têm repercussão para a cidade como um todo.

Do ponto de vista operacional, o mutirão remunerado tem vantagens como: agilidade na contratação de pessoal; proximidade entre o local de trabalho e a moradia dos mutirantes; custo reduzido em função da ausência de despesas trabalhistas e de empresa intermediária que visa lucros. O Mutirão Reflorestamento permite ainda investimento de recursos em áreas carentes (80% do orçamento do Projeto são destinados à remuneração dos mutirantes) e o fornecimento da possibilidade de treinamento que não deixa de ser “uma forma de resgate da dignidade, do orgulho e da própria cidadania”.

Como em outras iniciativas dessa natureza, o Projeto tem uma equipe

técnica dedicada, competente e absolutamente envolvida com a proposta. Possui, entretanto, problemas sérios do ponto de vista institucional, como falta de uma estrutura administrativa mais apropriada às dimensões do programa; interface complicada com os setores administrativos (compras, pagamento dos trabalhadores das frentes, transporte etc.); burocracia que intercepta a agilidade necessária para execução; baixa remuneração e inexistência de plano de carreiras para técnicos que atuam, muitas vezes, em situação de risco. Essa situação instiga uma reflexão que cabe também para outras iniciativas desse tipo: se a equipe fosse outra, o Projeto teria a mesmo desempenho?

Uma fraqueza do projeto está em sua própria natureza. O “*reflorestamento é uma intervenção muito frágil*”, como apontado pelos envolvidos no Projeto. Na fase de implantação, principalmente, uma chuva intensa ou até um balão que cai pode pôr tudo a perder. Uma das maiores ameaças, por exemplo, são os bovinos, caprinos e suínos criados ilegalmente nas encostas: “*um bando de porcos acaba com meses de trabalho*”, como afirma um morador. O problema está por ser resolvido e, segundo os gestores, a situação é difícil porque os criadores, na maioria das vezes, nem são habitantes do local.

Essa fragilidade da ação de reflorestar está incorporada em demasia pelos gestores. Todas as vezes em que é levantada a questão de obtenção de recursos junto a outras fontes, inclusive internacionais, o argumento é sempre que não há nenhum movimento nesse sentido porque só a partir de agora - com áreas reflorestadas e credibilidade dos envolvidos - o Projeto está apto a buscar outros recursos. O cuidado parece excessivo em função dos resultados, quer sob o enfoque técnico-científico quer do ponto de vista dos efeitos positivos que teve para as comunidades desde o início.

Com dificuldades e fraquezas, só quem conhece o Projeto pode avaliar “de cima” seu impacto. Num sobrevôo pela cidade ou instalado no alto de uma das comunidades das encostas do Rio, qualquer turista menos avisado considerará a paisagem linda e indagará por que tantos morros têm coberturas que se assemelham a chapéus... A quantidade de “morros com chapéu” é a exata medida da atuação do Mutirão Reflorestamento.

Programa Médico de Família de Niterói

NITERÓI (RJ)

Valéria Terra¹ e Ana Maria Malik²

Introdução

Há pelo menos duas décadas vêm se discutindo no país propostas de mudança no modelo vigente de assistência à saúde (voltado para a medicina curativa, centrada no médico e no hospital). Vários projetos vêm sendo desenvolvidos há algum tempo, por iniciativa de secretarias municipais e estaduais de saúde e por universidades, em cidades como Porto Alegre, Curitiba, Londrina, São Paulo, Marília, Botucatu, Fortaleza, entre outras, tendo como principal ponto em comum a proposta de mudança no modelo assistencial, priorizando o nível primário de atenção, com uma abordagem multiprofissional e maior integração com a comunidade.

O Programa Médico de Família (PMF) de Niterói é um desses projetos, já consolidado em seus cinco anos de existência e com uma boa aceitação por parte da população usuária.

O programa em seu contexto

Niterói é uma cidade com cerca de 450.000 habitantes que proporciona uma boa qualidade de vida para a população, demonstrada

1. Mestranda em administração de empresas na EAESP/FGV.

2. Diretora adjunta do PROAHS/FGV e professora adjunta da EAESP/FGV.

Agradecemos aos funcionários das Secretarias de Saúde e de Ciência e Tecnologia e, em especial, ao Dr. Gilson C. O'Dwyer, pela franqueza e pela facilidade de acesso às informações necessárias para a realização deste trabalho, assim como pela atenção dispensada durante a visita.

162 através de alguns indicadores gerais como baixas taxas de analfabetismo e de mortalidade infantil, renda média mensal de 7,4 salários mínimos, expectativa de vida de 70 anos, entre outros.

Apesar dessas características positivas, estima-se que uma parcela de aproximadamente 26% da população do município (120.000 hab.) pode ser considerada de risco social. Na implantação de módulos do Programa Médico de Família, são priorizadas as áreas onde se concentra essa população. Os 13 módulos já implantados atingem uma população de 46.000 habitantes, o que representa 40% do total da meta a ser alcançada.

A implantação do Programa Médico de Família foi uma iniciativa do então prefeito municipal que, em visita a Cuba em 1991, conheceu o programa desenvolvido naquele país e decidiu implantá-lo em Niterói. Nesse mesmo ano, foi assinado o protocolo de colaboração entre a Prefeitura Municipal e o Ministério da Saúde de Cuba, que - desde então - vem prestando assessoria na implementação do projeto no município.

Os principais objetivos do Programa são a mudança do modelo de atenção vigente e proporcionar assistência integral à saúde da população, com ênfase nas atividades de prevenção e de promoção. O meio adotado para atingir tais objetivos foi a utilização de médicos generalistas e o investimento na capacitação e na educação continuada desses profissionais, que devem ser capazes de resolver cerca de 70% dos problemas de saúde de sua área de abrangência. Além disso, a equipe de saúde também deve atuar no plano coletivo, com um “olhar integral” sobre o indivíduo, sua família, a comunidade e as questões ambientais, sociais e econômicas que influenciam o estado de saúde da população da área de cobertura, tais como educação, abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo, processo de urbanização etc.

A operacionalização do Programa ocorre da seguinte forma: a Secretaria Municipal de Ciência e Tecnologia desenvolve um estudo inicial referente aos aspectos demográficos e sócioeconômicos da região, definindo a *área de abrangência* de cada *módulo*, que é dividida em setores com 200 a 250 famílias (totalizando um máximo de 1.200 pessoas). Logo após é feito o cadastramento das famílias de cada setor,

que serão acompanhadas por uma equipe composta de um médico generalista e um auxiliar de enfermagem, devendo este último residir na comunidade. Cada módulo é constituído por três ou quatro equipes, atendendo uma clientela de cerca de 5.000 pessoas.

As atividades das *equipes básicas* são divididas entre visitas domiciliares e atendimentos em consultório (tanto da demanda espontânea quanto da programada), sendo apoiadas e complementadas por um *grupo de supervisão* multidisciplinar, que tem as funções de realizar interconsultas (atendimentos conjuntos com o médico do módulo), desenvolver a capacitação permanente dos profissionais médicos e auxiliares de enfermagem e avaliar a equipe. Os grupos de supervisão são constituídos por clínico geral, pediatra, gineco-obstetra, sanitarista, enfermeira e assistente social; há também uma psiquiatra que faz a supervisão em saúde mental, assessorando todos os grupos.

Além do atendimento prestado nos módulos pelas equipes básicas e pelos grupos de supervisão, já estão instaladas seis *Policlínicas Comunitárias*, que são pólos regionais para atendimentos de maior complexidade, como raio X, laboratório, eletrocardiograma, pronto atendimento 24h, odontologia e algumas especialidades, de acordo com as necessidades da área de abrangência e a capacidade instalada. A integração das equipes básicas com as Policlínicas busca solucionar o problema de encaminhamento dos pacientes que necessitam de atendimento especializado.

Além disso, a cidade conta com uma ampla rede de serviços de saúde em todos os níveis, servindo inclusive como pólo de referência regional.

Fontes de recursos e gerenciamento do programa

A Fundação Municipal de Saúde - que é órgão vinculado à Secretaria Municipal de Saúde e responsável pelo desenvolvimento do Programa, através de sua Superintendência de Atenção Ambulatorial e Coletiva³ - teve uma receita média mensal entre janeiro e agosto de 1997 de R\$ 5.576.100,00, sendo 65,56% desse valor repassados pelo SUS, 33,63% pela Prefeitura Municipal de Niterói e 0,81% correspondendo a recursos próprios. Do total de recursos investidos na rede de assistência

3. Cabe a Superintendência de Atenção Ambulatorial e Coletiva indicar as equipes de supervisão e coordenação, responsáveis pela aplicação, avaliação e controle da metodologia e pela seleção dos profissionais de saúde.

164 à saúde, cerca de 10% são utilizados na implementação do PMF. A fonte destes recursos é *integralmente municipal*.

No gerenciamento do Programa percebe-se uma integração entre poder público e sociedade civil, onde a Secretaria de Saúde e cada uma das Associações de Moradores (legalmente constituídas) têm papéis bem definidos. Cabe à primeira a coordenação geral e a seleção do pessoal a ser contratado, assim como a compra de medicamentos, material de consumo e material permanente, enquanto que as últimas são responsáveis pela contratação e demissão do pessoal selecionado e pela gestão dos recursos financeiros destinados ao pagamento desses profissionais, repassados para a Associação sob a forma de verbas de subvenção.

A justificativa apresentada para essa forma de contratação, que prescinde da realização de prévio concurso público, é a dificuldade de selecionar profissionais com um perfil adequado ao Programa através de uma prova escrita. A seleção é realizada pela equipe de supervisão e coordenação, através da análise de *curriculum* e entrevista, baseada no perfil do profissional e da área onde vai atuar.

As Associações de Moradores enviam para a Secretaria de Saúde um relatório mensal com os dados de avaliação e controle das atividades e dos recursos relativos ao Programa. Essa prestação de contas é feita com o auxílio de um “pool” administrativo e financeiro da Secretaria de Saúde criado para essa finalidade.

A contratação de obras e reformas nos módulos é feita pela Associação de Moradores, desde que haja autorização da Secretaria de Saúde e o repasse de verbas correspondente.

O *controle social* se dá através dos conselhos de saúde. Existem três Conselhos Comunitários de Saúde (regionais): Norte, Centro-sul e Leste, todos com representação no Conselho Municipal de Saúde.

Fatores de inovação

A maior inovação do Programa Médico de Família é o fato de proporcionar a desejada inversão do modelo assistencial vigente através da valorização do médico generalista e da *atenção primária em*

saúde, em detrimento da alta especialização e do uso intensivo de novas tecnologias.

Uma das principais características do PMF é servir como *agente de transformação* da sociedade, contribuindo para o resgate da cidadania. O trabalho de educação desenvolvido pelas equipes, tanto nos módulos como nas visitas domiciliares, envolve a comunidade e a torna co-responsável nas tarefas de prevenção e promoção de saúde, ao mesmo tempo em que promove uma maior aproximação e integração da equipe de saúde com a população da área. O Programa estimula a participação ativa da comunidade, através das associações de moradores e dos conselhos de saúde, no processo de tomada de decisão relativo a questões que influenciam indiretamente o estado de saúde da população, como ações sobre o meio ambiente ou na área de educação.

Em um modelo onde o conceito de saúde é visto em sua forma mais ampla, faz-se necessário o desenvolvimento de *ações intersetoriais* para a resolução de problemas como abastecimento de água e energia elétrica, saneamento básico, coleta de lixo, sistema viário, entre outros.

Para tanto, foram estabelecidas parcerias entre a Secretaria Municipal de Saúde e outras secretarias municipais para a implementação, nos bairros onde se instalam módulos do PMF, de projetos de melhorias naquelas áreas. Um dos principais é o “Vida Nova no Morro”, projeto de urbanização de favelas e de saneamento, da Secretaria de Serviços Públicos e da Empresa Municipal de Saneamento e Urbanismo. Alguns projetos da Companhia de Limpeza Urbana determinam grande mobilização da comunidade, como por exemplo: “Sábado é Dia de Faxina”, “Joga Fora no Lixo” e “Garis Comunitários”.

Comentários finais

Niterói é uma cidade com infra-estrutura urbana razoável e boa qualidade de vida. Na área da saúde, é um dos pouco mais de cem municípios de todo o Brasil que se encontra em *gestão semi-plena* do Sistema Único de Saúde, isto é, tem o controle de todas as ações e serviços de saúde no município e o repasse de verbas provenientes do

166 governo federal para o seu financiamento é feito diretamente, sem a intermediação do governo do estado.

A área da saúde é uma das prioridades do governo municipal e a continuidade administrativa das três últimas gestões permitiu que o Programa Médico de Família fosse implantado, crescesse e se consolidasse.

Uma das vantagens do PMF é atender a um dos principais preceitos do SUS, o da equidade, além de proporcionar à sua clientela um atendimento humanizado e de boa qualidade. O investimento na educação continuada de seus profissionais, com efeito multiplicador, é um dos pontos fortes do processo.

A mudança no modelo assistencial e o resgate da cidadania da população residente nas áreas assistidas pelo Programa (aspectos já enfatizados anteriormente), são as características mais marcantes do Programa. Um dos fatores que potencializa os resultados alcançados pelo PMF é a intersetorialidade das ações, uma vez que é pré-condição para a instalação de um módulo a integração com outros projetos de urbanização e saneamento.

Algumas das principais dificuldades encontradas no processo de implantação do Programa estão relacionadas com o conflito entre os dois modelos de atenção à saúde. O “novo” enfrenta resistências iniciais da parte de todos os envolvidos: médicos, auxiliares de enfermagem, população, políticos. Os motivos alegados, mesmo partindo de pontos de vista diferentes, são os mesmos: lugar de médico é dentro do consultório, atendendo pacientes e não “passeando” de casa em casa. Além disso, ocorreram (e, eventualmente, ainda ocorrem) conflitos devido à diferença salarial existente entre os médicos do PMF (R\$ 2.400,00 por 40h semanais) e os do restante da rede (R\$ 800,00 por 20h semanais).

Uma outra grande dificuldade é conseguir profissionais com o perfil e a capacitação necessários. Muitos saíram por não se adaptarem à nova metodologia de trabalho, à exigência de cumprir as 40h semanais e pelo nível de desgaste do trabalho. Para tentar suprir essa deficiência, a Fundação Municipal de Saúde, em parceria com a Universidade Federal Fluminense (UFF) e com a Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), está implantando um *Pólo de Capacitação, Forma-*

ção e Educação Permanente para a capacitação de médicos, enfermeiros, auxiliares de enfermagem e supervisores para o Programa Médico de Família.

167

Trabalhos como esse desenvolvido pelas equipes do PMF, além de exigirem profissionais com perfil adequado, que se identifiquem e se envolvam com o projeto, necessitam que a saúde seja encarada como prioridade pelo gestor público, com investimentos para o setor, competência administrativa e determinação para superar os obstáculos que sempre surgem quando se pretende modificar um modelo hegemonicamente estabelecido.

Consórcio Intermunicipal de Recuperação da Bacia Hidrográfica do Ribeirão Lajeado

ESTADO DE SÃO PAULO

Vanderlei Souza Carvalho¹

Introdução

No final da década de oitenta, a Companhia Energética de São Paulo - CESP, movida por uma significativa redução de seus reservatórios, começou a elaborar estudos sobre a situação dos recursos hídricos do estado de São Paulo. A partir de 1990, a CESP e o Instituto de Pesquisas Tecnológicas - IPT iniciaram pesquisas específicas sobre a situação da bacia hidrográfica do Ribeirão Lajeado. Os primeiros diagnósticos eram preocupantes e apontavam o uso inadequado do solo, processo erosivo e a ausência de matas ciliares como fatores que provocavam deterioração da qualidade da água e redução da vazão da bacia do Lajeado. A CESP passou a promover um trabalho de convencimento junto aos prefeitos, autoridades municipais e sociedade civil da região, procurando sensibilizá-los e estimular ações de recuperação e preservação da bacia hidrográfica. Como forma eficiente de enfrentamento do problema, a empresa indicava a criação de um con-

1. Pesquisador da Equipe de Meio Ambiente e Cidadania do Cedec - Centro de Estudos de Cultura Contemporânea.

170 sórcio intermunicipal envolvendo os municípios de Penápolis, Alto Alegre e Barbosa - municípios abastecidos pelas águas da bacia do Ribeirão Lajeado. Em 1991, conforme as orientações da CESP, foi fundado pelos prefeitos dos três municípios o **Consórcio Intermunicipal de Recuperação da Bacia do Ribeirão Lajeado**.

Inicialmente, o trabalho envolvia a CESP, a Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico - SCTDE, e as prefeituras de Penápolis, Alto Alegre e Barbosa. Posteriormente, o projeto de manejo conservacionista do solo passou a ser de responsabilidade efetiva do Departamento Autônomo de Água e Esgoto de Penápolis - DAEP.

O programa foi aberto ao público em 1992 com os trabalhos de educação ambiental nas escolas e também para a sociedade em geral, com eventos como a Semana do Meio Ambiente e a Opereta Ecológica. Iniciam-se as obras de recuperação do solo e das estradas, com máquinas da Companhia de Desenvolvimento Agrícola do Estado de São Paulo - CODASP e recursos do município de Penápolis.

Contextualização

O programa baseia-se em estudos técnico-científicos e em uma compreensão muito clara da necessidade de preservação dos recursos hídricos, entendendo que esta preservação depende da recuperação dos solos degradados e áreas de florestas nativas devastadas, para que se atinjam as condições de recuperação e preservação dos cursos d'água.

Está igualmente claro para as autoridades municipais envolvidas no programa que, além de investimentos econômicos, um trabalho desta natureza precisa contar com a participação efetiva de autoridades políticas da região e dos cidadãos. Por estas razões, o programa é desenvolvido a partir de um Consórcio Intermunicipal - na sua vertente institucional - e conta com um intenso trabalho de conscientização da população - na sua vertente comunitária. A idéia de Consórcio Intermunicipal já era uma prática em Penápolis, com resultados positivos, a exemplo do Consórcio de Saúde Pública há muito tempo existente na região.

Os problemas que o programa busca solucionar

Através dos estudos realizados pela CESP/IPT e ESALQ até 1993, verificaram-se problemas de erosão e assoreamento na rede hidrográfica, comprometendo a qualidade da água e diminuindo a vazão da bacia hidrográfica. Constataram-se também problemas sérios na qualidade do solo, atingindo a atividade agrícola e mesmo a pecuária da região, principalmente dos pequenos e médios produtores. O município de Penápolis - local onde o programa tem sido desenvolvido, dado que é neste município que estão localizadas as nascentes dos principais afluentes da bacia do Lajeado - está em uma área bastante devastada, e tem como atividades econômicas predominantes a pecuária e a agricultura canavieira, em uma região de solo arenoso, propenso, portanto, a erosões.

Os estudos indicavam um trabalho de recuperação do solo, com obras de terraciamento - construção de curvas de nível e bacias coletoras de águas pluviais, e recuperação das estradas, com a irrigação lateral das águas da chuva, evitando, assim, que as enxurradas pudessem levar areia e sedimentos para os leitos dos córregos. Por outro lado, diante da ausência quase completa de vegetação nas margens do ribeirão e dos córregos, fazia-se necessário um trabalho de plantio de árvores e conservação das poucas áreas de mata ciliar que ainda restavam.

A forma como o programa enfrenta os problemas

O trabalho do consórcio está organizado em duas etapas: a primeira, de sensibilização, conscientização e diagnóstico dos problemas enfrentados, incluindo as articulações políticas entre as três prefeituras envolvidas e órgãos do governo estadual. Definida como vertente técnico-institucional, esta etapa conta com os estudos realizados pela CESP e pelo IPT para orientar os trabalhos do consórcio.

Definida objetivamente com base nos estudos e articulações da primeira etapa, a segunda etapa iniciou-se em 1993 com o desenvolvimento do Programa de Manejo Conservacionista do Solo. É nesta etapa que começa o trabalho comunitário através de obras de recuperação do solo e das estradas, o plantio de árvores e o programa de educa-

172 ção ambiental - intensificado a partir de outubro de 1993 com a criação do Centro de Educação Ambiental.

A segunda etapa constitui-se na parte operacional do programa, na qual o poder público municipal atua como prestador de serviço, efetuando obras de terracimento e plantio de mudas de árvores a preços subsidiados, além de realizar obras de recuperação de estradas e promover a educação ambiental.

Resultados

Em seis anos de existência do consórcio - desde as primeiras tratativas, os resultados obtidos são quantitativamente pouco expressivos, mas qualitativamente muitos bons. No que diz respeito à qualidade da água e vazão do ribeirão, pôde-se observar uma significativa melhoria, comparando-se fotografias e estudos da situação anterior². No aspecto da recuperação de estradas, os resultados chegam a ser extraordinários. Estradas antes intransitáveis estão hoje em ótimas condições, as águas das chuvas correndo por suas margens, evitando a deterioração das rodovias. No aspecto recuperação do solo, pôde-se igualmente observar significativa melhoria. Também nesse caso as fotografias demonstram a mudança de situação, permitindo a comparação entre áreas recuperadas e áreas não recuperadas, sendo que nestas últimas continuam ocorrendo erosões.

Os produtores rurais entrevistados, falam muito entusiasmados que o solo está mais fértil, e que as fortes chuvas já não destroem as plantações e não causam mais erosão. No entanto, as autoridades municipais responsáveis pelo trabalho afirmam que as obras precisam de manutenção, pois as próprias condições de uso cotidiano (sobretudo na pecuária) podem causar, no médio prazo, deterioração das curvas de nível e das bacias coletoras.

O programa

Em relação a sua parte operacional, o programa é desenvolvido pelo Departamento Autônomo de Água e Esgoto de Penápolis - DAEP,

2. Os estudos realizados pela CESP e pelo IPT, no começo dos anos noventa, apontavam uma diminuição na vazão do ribeirão e incluem fotografias do rio com sedimentos e água barrenta. A situação é hoje muito diferente.

Conforme: *Projeto Ribeirão Lajeado - estudos visando o controle de erosão na Bacia Hidrográfica 1993*, e *Manejo Integrado de Bacias Hidrográficas*, Série Pesquisa e Desenvolvimento n.º 067, CESP, 1992.

com o uso de máquinas adquiridas através de convênio com o Fundo Nacional de Meio Ambiente - órgão do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal do Governo Federal³. As máquinas são acionadas para as obras, a partir de um contrato celebrado entre o DAEP e os produtores rurais. O custo da hora/máquina é subsidiado e o valor é calculado de acordo com o tamanho da propriedade – o maior subsídio é de 80% para pequenas propriedades, diminuindo conforme aumenta o tamanho da propriedade. A contrapartida do proprietário das terras é, além do pagamento das horas/máquina, efetuar o plantio de árvores. O DAEP fornece mudas de plantas nativas adquiridas junto à ONG Flora Tietê; fiscaliza e até mesmo realiza o plantio em parceria com os proprietários, que também se comprometem a isolar a área plantada (30 metros nas margens do ribeirão e dos córregos).

O objetivo do programa é, por um lado, estimular os proprietários rurais a realizar obras de prevenção contra a erosão em suas propriedades, através de conscientização e subsídio no custo do serviço. Por outro lado, realizar o plantio de árvores nativas que venham a recompor a vegetação ciliar dos córregos e do ribeirão.

O programa é bastante inovador, em primeiro lugar, por promover a recuperação do solo, deteriorado por séculos de ação humana predatória, o que é algo de extrema importância, sobretudo se se considera essa prática como uma forma de preservação do recurso hídrico. Outro aspecto inovador do programa é o fato de contar com um centro de educação ambiental para a conscientização da população. É preciso destacar também o aspecto relativo ao convencimento dos proprietários rurais para que realizem obras em suas propriedades.

Realização dos objetivos gerais

Os objetivos gerais do programa abrangem uma gama variada de ações que incluem desde a conscientização da população, a realização de obras de recuperação do solo e de estradas, o plantio de árvores nas margens do ribeirão e seus afluentes, até a completa recuperação da bacia hidrográfica do Lajeado. Nesse sentido esses objetivos estão sen-

3. Inicialmente as máquinas que prestavam o serviço eram da Companhia de Desenvolvimento Agrícola do Estado de São Paulo - CODASP que oferecia um subsídio de 50%. O DAEP contratava o serviço e oferecia, ainda um subsídio. A partir do convênio com o FNMA, o serviço é feito com equipamentos próprios, mantido o subsídio sobre o valor da hora/máquina cheia.

174 do atingidos, na medida em que a vazão do rio está quase totalmente recuperada e a qualidade da água está em condições ótimas⁴. No que diz respeito às obras de terracimento e recuperação de estradas, pôde-se observar que as estradas estão recuperadas na sua quase totalidade; os serviços prestados aos proprietários rurais têm uma grande demanda, e a população – principalmente a comunidade escolar - está mais sensível aos problemas ambientais, principalmente a comunidade escolar. Quanto à vegetação, muitas mudas foram plantadas, mas os resultados só poderão ser medidos através de um acompanhamento de médio e longo prazos.

4. Teste elaborado com técnica e material fornecidos pela ONG Fundação SOS Mata Atlântica permitiram chegar a 28 pontos numa escala de 0 a 32, em ordem crescente. Esse monitoramento de qualidade da água é um processo empírico que considera uma série de elementos, tais como cor da água, cheiro, existência ou não de espuma e sedimentos etc.

5. Inicialmente, o consórcio não havia elaborado metas específicas, somente em 1996 essas metas foram fixadas, para a formulação do pedido de financiamento junto ao FNMA.

Específicos⁵

Segundo levantamento da Casa da Agricultura, no município de Penápolis existem 94 propriedades com até 24,42 hectares (consideradas de pequeno porte), e 89 propriedades de médio e grande porte, no total de 183 propriedades perfazendo uma área de 43.000 hectares. O programa visa atender prioritariamente aos pequenos e médios proprietários. Até outubro de 1997, haviam sido atendidos 84 proprietários, ou seja, 46% do total, recuperando-se uma área de 2.230 hectares. Considerando que as propriedades atendidas são, na sua maioria, de pequeno porte, o percentual da área total recuperada é de apenas 5,19%.

O programa visava efetuar 6.960 horas/máquina, incluindo recuperação de estradas e obras de terracimento em propriedades rurais. Até 1997 haviam sido efetuadas 4.300 horas/máquina, somando as obras de recuperação de estradas e as de terracimento em propriedades rurais. Essas metas foram estipuladas no convênio com o Fundo Nacional do Meio Ambiente, para o período de julho de 1996 a julho de 1997. Também para o convênio com o FNMA foi estipulado o plantio de 163.000 mudas de árvores nativas. Neste item o programa enfrentou mais problemas, pois até outubro de 1997 haviam sido plantadas apenas 30.000 mudas. Embora tenha-se falado nas metas estabelecidas para o convênio com o FNMA, os resultados aqui apresentados referem-se a todo o período de existência do consórcio.

No quesito educação ambiental, foram realizados os eventos: Semana de Meio Ambiente, “Campanha junta lata” para coletar seletivamente latas de alumínio, o Projeto Primavera, a elaboração de *folders* e boletim mensal de ampla distribuição, e palestras regulares na rede escolar.

Captação de recursos

A conservação da Bacia Hidrográfica do Ribeirão Lajeado é a razão da existência do Consórcio Intermunicipal organizado pelos municípios de Penápolis, Alto Alegre e Barbosa, em vigor desde 1991. Foram previstas ações dos três municípios envolvidos, embora, até o presente momento, o programa só exista de fato no município de Penápolis. O interesse maior pelo programa tem sido do município de Penápolis, uma vez que 80% do manancial encontra-se em seu território. Os recursos aplicados no programa, na sua totalidade, têm sido despendidos pelo Departamento Autônomo de Águas e Esgoto de Penápolis - DAEP, órgão do poder local. Os prefeitos dos municípios de Alto Alegre e Barbosa ainda não investiram no programa. Somente incluíram verbas para o consórcio no orçamento de 1998.

O montante de recursos aplicados é da ordem de R\$ 50.000,00 / ano, o que corresponde a 1,25% do orçamento do DAEP. Somam-se o fornecimento de funcionários, combustível e demais despesas, que são igualmente disponibilizados pelo DAEP. A equipe responsável pela operacionalização do programa é composta por 11 pessoas: o diretor executivo do DAEP, uma engenheira agrônoma que coordena as atividades e é vinculada à Secretaria de Agricultura; uma pedagoga, vinculada ao Centro de Educação Ambiental do DAEP, e oito operadores cedidos por diferentes órgãos da administração municipal.

Há um retorno pago pelos proprietários rurais, que é aplicado novamente no programa⁶. Conclui-se, pois, que o programa não é auto-sustentável, apenas contando com este retorno parcial dos recursos financeiros aplicados nas obras em propriedades particulares – ressaltando que uma parte significativa das obras são realizadas em estradas municipais, não havendo retorno dos recursos.

6. O valor referente aos recursos que retornam da prestação de serviço aos produtores rurais não estava disponível no momento da redação deste artigo. Os custos das horas/máquina variam de acordo com o tamanho da propriedade, além de ter sofrido alterações ao longo do período de existência do Consórcio.

176 Em julho de 1996, o programa obteve recursos adicionais no valor de R\$ 173.700,00, provenientes do convênio com o Fundo Nacional do Meio Ambiente, referente ao plano de trabalho para o período de julho de 1996 a junho de 1997. Esta verba foi diretamente destinada à aquisição de equipamentos (duas máquinas – um trator de esteiras e uma pá carregadeira).

Deve-se, portanto, destacar que há uma eficiente utilização de equipamentos e recursos materiais e humanos, em parte, já existentes na administração municipal.

Gerenciamento

O programa é gerenciado pelo Departamento Autônomo de Água e Esgoto de Penápolis - DAEP, sob a responsabilidade do diretor executivo e conta com a coordenação da Secretaria de Agricultura do Município, que acumula as duas funções sem ônus adicional aos cofres públicos.

Ao longo dos seis anos, desde que se iniciaram as atividades do consórcio, foram desenvolvidas importantes parcerias, com as instituições discriminadas a seguir:

- Companhia Energética de São Paulo - CESP - inicialmente elaborando estudos, estimulando a criação do consórcio; posteriormente, fornecendo apoio técnico para recuperação da vegetação ciliar;
- Instituto de Pesquisas Tecnológicas - IPT - na elaboração de estudos de diagnóstico do meio físico para implantação do programa de preservação;
- Companhia de Desenvolvimento Agrícola de São Paulo - CODASP - que inicialmente prestava os serviços de terracimento (curvas de nível e bacias coletoras) e conservação de estradas;
- Fundo Nacional de Meio Ambiente, que através de convênio, forneceu os recursos para aquisição das máquinas que hoje fazem o serviço de terracimento e conservação de estradas;
- Casas da Agricultura, que fazem o levantamento de dados cadastrais dos proprietários rurais e oferecem apoio ao trabalho de manejo do solo;

- CETESB, DAEE e DEPRN, que prestam assessoria técnica e jurídica no trabalho de conservação/preservação ambiental;
- Flora Tietê (ONG) que faz seleção e cultivo de vegetação nativa e fornece, sem custos, mudas para o plantio, além de prestar apoio técnico no plantio e na irrigação;

O trabalho de educação ambiental é feito pelo Centro de Educação Ambiental do DAEP, em parceria com as escolas do município e conta com apoio da ONG SOS Mata Atlântica, que fornece material educativo para ensinar as crianças a monitorar a qualidade da água.

Relação governo e sociedade

A sociedade civil de Penápolis está relativamente mobilizada em torno da questão da preservação do recurso hídrico, do uso correto e preservação ou recuperação do solo e das estradas. Deve-se creditar o fato ao Consórcio Intermunicipal da Bacia do Ribeirão Lajeado, tendo em vista o intenso trabalho de conscientização desenvolvido. O programa tem, como característica intrínseca, a interação com os proprietários rurais (estes somente passaram a preocupar-se com as condições do solo em função do programa). O fato de estarem dispostos a investir recursos com a recuperação do solo e dos recursos hídricos denota uma compreensão do problema e um estreitamento da relação com o poder público.

Outro aspecto importante de alteração da relação poder público e sociedade civil é a existência do Fórum de Saneamento e Meio Ambiente, criado no final de 1993, no âmbito do consórcio. O Fórum é deliberativo e define as diretrizes gerais do trabalho do DAEP. É composto por cinco membros do poder público municipal e cinco membros da sociedade civil, sendo presidido pelo diretor executivo do DAEP.

Conclusão

O projeto de Manejo Integrado de Bacias Hidrográficas surgiu como um problema interno da CESP, em razão da redução de seus reservatórios de água. Por este motivo a empresa começou a estimular

178 a formação de Consórcios Intermunicipais para a preservação dos recursos hídricos. A idéia foi desde o começo aceita pelo município de Penápolis, que já tinha importantes experiências com consórcios. Os municípios de Alto Alegre e Barbosa passaram a integrar o consórcio, mas nunca disponibilizaram recursos para aplicação no programa. Por essa razão o trabalho conta atualmente apenas com recursos do município de Penápolis. Em função disto, as obras necessárias à completa recuperação da bacia estão sendo realizadas apenas naquele município. Esta é uma enorme fragilidade do programa. Enquanto o trabalho não se estender para os territórios dos outros municípios não será completo. A solução para esse problema está a caminho, na medida em que os outros municípios estão incluindo em seus orçamentos recursos para este fim.

O programa tem sido eficientemente gerenciado, estabelecendo uma relação de confiabilidade com um segmento imprescindível para o seu sucesso - os produtores rurais. Por outro lado, a população está efetivamente tomando consciência da importância que tem a preservação dos recursos hídricos, merecendo destaque o trabalho de educação ambiental nas escolas, que dá demonstrações de avanço.

As parcerias realizadas pelo programa apresentam uma importante integração de diferentes órgãos do governo local e instituições de outros níveis de governo e da sociedade civil, dados que demonstram um importante avanço no modelo de administração pública. Neste aspecto, é necessário ressaltar o papel da Flora Tietê - ONG que faz seleção e o cultivo de plantas nativas, inclusive para a recuperação da vegetação ciliar prevista no programa. Esta organização seleciona os mais diversos tipos de plantas componentes da vegetação da Mata Atlântica, cultiva-as num grande viveiro, para, posteriormente, fornecê-las aos proprietários rurais, que são obrigados por lei a recompor parte da vegetação devastada. A Flora Tietê também cultiva eucaliptos para fornecer aos produtores que utilizam madeira e carvão vegetal para produção de energia. Esta ONG baseia-se nos estudos divulgados pela Fundação SOS Mata Atlântica, para pautar o seu trabalho, que é também de luta política pela preservação da Mata Atlântica. A entidade é credenciada junto ao IBAMA e à Secretaria Estadual do Meio Ambien-

te de São Paulo, para o recolhimento da taxa obrigatória de reposição florestal, paga pelos consumidores de produtos florestais.

O programa tem a seu favor inúmeros fatores. Vale destacar alguns: o consórcio parte de diagnósticos técnico-científicos para pautar o trabalho de recuperação e preservação; investe na recuperação dos solos e do recurso hídrico, buscando o uso racional dos recursos naturais; promove uma forma avançada de gestão pública, pautada no diálogo com a sociedade civil; promove e estimula a conscientização a respeito da questão ambiental; e opera eficientemente recursos limitados, atingindo resultados louváveis.

A principal fragilidade do programa - na verdade a única observável - está relacionada à escassez de recursos. Afetada pela não efetividade da participação dos demais municípios membros do consórcio com recursos para o programa, o que deverá ser revertido a partir de 1998. A capacidade de dispêndio do município de Penápolis é muito pequena diante da necessidade de investimento na completa recuperação da bacia hidrográfica.

Finalizando, merece destaque a forma integrada, inovadora e realista de somar esforços para solucionar um problema regional. A alternativa do consórcio surge como forma eficiente para o enfrentamento de problemas que ultrapassam os limites municipais, e os recursos hídricos trazem intrinsecamente esta característica. É por esta razão que, desde 1991, o Governo do Estado de São Paulo criou o Sistema Integrado de Gerenciamento dos Recursos Hídricos – SIGRH, que deu origem aos Comitês de Bacias Hidrográficas. Lamentavelmente, os comitês ainda não conseguiram se firmar em algumas regiões, como é o caso desta região que faz parte da Bacia Hidrográfica do Baixo Tietê.

Programa de Produção Associada com Garantia de Renda Mínima

JUNDIAÍ (SP)

Ana Maria Baima Cartaxo¹

Introdução

Jundiaí foi criada como povoado em 1615, sendo elevada à categoria de vila em 1655, e à de cidade aproximadamente em 1865. Compreendia uma vasta região, atualmente fragmentada entre diversos outros municípios do Estado de São Paulo. Inicialmente, a atividade econômica era a agricultura de subsistência. Eventuais excedentes eram comercializados com os bandeirantes e tropeiros em suas passagens pela região.

Com a elevação à categoria de cidade e a construção da São Paulo Railway (em 1947, rebatizada como Estrada de Ferro Santos-Jundiaí), a produção agrícola do município deixou de ser de subsistência para assumir dimensões comerciais. A partir dos pequenos vinhedos, surgidos por volta de 1880 como consequência da imigração italiana, Jundiaí tornou-se no século XX o maior centro produtor de uvas do país.

O processo de industrialização - um dos maiores fatores de desenvolvimento da cidade - teve início na última década do século XIX. Mais recentemente, na década de 40, houve a instalação das oficinas

1. Assistente Social, mestre e doutoranda do Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC - SP. Além disso a autora é professora do Departamento de Métodos e Técnicas do Serviço Social da Universidade Estadual do Ceará.

2. Secretaria Municipal de Integração Social. *Plano Municipal de Assistência Social*. Prefeitura Municipal de Jundiaí, maio/1997.

3. Idem.

4. Ibidem.

5. Não há entre os teóricos uma linha precisa de demarcação da pobreza. Mas todos se referem à escassez de um mínimo necessário à vida. E esta no nosso entender não se refere apenas às necessidades materiais mais engloba todas as outras e varia conforme o tempo e as condições sócio-geográficas. Sobre o tema ver: CARTAXO, Ana Maria Baima, "A dupla face das estratégias de sobrevivência do segurado da Previdência Social 1 - Condições de Vida X Pobreza" In Estratégias de Sobrevivência: a previdência e o serviço social. São Paulo, Cortez Editora, 1995 p. 97-141; Pobreza - Revista São Paulo em Perspectiva, 1990, vol. 4, n° 2.

da Companhia Paulista de Estradas de Ferro e de algumas indústrias têxteis, alimentícias, de móveis e de cerâmicas. A década de 50 é marcada pela inauguração da via Anhangüera e pela expansão do parque industrial das margens da ferrovia para as da rodovia, transformando Jundiaí em um dos maiores centros industriais do país. Finalmente, as décadas de 60 e 70 caracterizam-se pela instalação de novas indústrias e pela expansão das existentes.

Atualmente o município de Jundiaí tem uma área de 432 km² (112 km² de área urbana e 320km² de área rural). A população total é de 293.237 habitantes , sendo que 92% vivem na zona urbana e 8%, na zona rural².

A população economicamente ativa é de 29,35% e é o seguinte o perfil de renda familiar média: 35,50% da população têm renda entre 0 e 2 salários mínimos; 20,0%, entre 3 e 5 salários mínimos; 17%, entre 6 e 10 salários mínimos, e 24%, mais de 10 salários mínimos³.

Há 17 núcleos de sub-moradias; ou seja, favelas onde reside uma população estimada em 18.698 habitantes⁴. Há também moradores de rua, que foram levados a esta condição por problemas econômicos, familiares, dependência de drogas, desajustes mentais etc.

A pobreza⁵ tem sido objeto de vários estudos. Partidos políticos e órgãos públicos têm elaborado alternativas para seu enfrentamento , dentre as quais se destaca o **Programa de Produção Associada com Garantia de Renda Mínima - PAGRM**, cuja análise será feita na sequência deste artigo.

Contextualização e objetivos

O Programa de Produção Associada com Garantia de Renda Mínima é de responsabilidade da Secretaria Municipal de Integração Social - SEMIS. Teve início em maio de 1996, contando com a participação da população, que se mobilizou no sentido de pressionar a Câmara dos Vereadores para a aprovação do projeto.

Os objetivos do programa são:

“promover a superação do estado de carência e dependência crônicas das famílias em situação de pobreza extrema - em

geral usuárias costumeiras dos serviços de assistência social públicos - pela aquisição de novos conhecimentos, habilidades e posturas, tendo como principal expediente e motivação o trabalho comunitário e a criação de oficinas, nos seus bairros, voltadas para a produção de algum bem ou serviço e para geração de renda; assegurar que os filhos, na idade escolar, estejam matriculados e freqüentando a escola; garantir um rendimento mínimo mensal às famílias participantes; habilitar os participantes para inserção ou reinserção no mercado formal ou informal de trabalho; estimular e desenvolver uma consciência comunitária e de grupo social a partir da valorização da solidariedade e da educação para cidadania.”⁶

Metodologia e atividades

A partir do cadastro de usuários da assistência social da Secretaria Municipal de Integração Social, realizam-se visitas às famílias definidas como potenciais integrantes do público-alvo do programa. Estas famílias são, então, convidadas a participar de uma reunião na própria comunidade, quando todo o grupo discute a possibilidade concreta de - através do estabelecimento de parceria entre a prefeitura e uma entidade local (associação de moradores, organização beneficente ou religiosa etc.) - instalarem-se oficinas, tais como: padarias, marcenarias, fábricas de produção de blocos de cimento etc.

As famílias são selecionadas para participar do programa segundo critérios pré-definidos, com destaque para os seguintes: estar morando em Jundiá há no mínimo dois anos e ter uma renda mensal igual ou inferior a um salário-mínimo, ou *per capita* de um-quarto do salário-mínimo.

O programa consiste na concessão de uma renda mínima de R\$ 50,00 a R\$ 150,00⁷, mais um rendimento suplementar em função da produção gerada pelo grupo, e da aprendizagem de uma atividade, através da participação nas oficinas durante o período de um ano, ao fim do qual se espera que o oficineiro adquira habilidade que lhe garanta relativa autonomia econômica.

6. Segundo informações encaminhadas à coordenação do Gestão Pública e Cidadania pelos responsáveis pelo programa.

7. O oficineiro recebe R\$ 50,00 e mais R\$ 25,00 por cada filho até o máximo de 4 filhos.

A permanência no programa dependerá da frequência mínima escolar de 75% para cada filho ou filha de “oficineiro”. Na média, a frequência do grupo de oficinairos às oficinas deve ser superior a 80% e sua participação na renda coletiva gerada pelos bens produzidos ou serviços prestados pelo grupo é proporcional aos dias trabalhados ao longo do mês⁸.

A coordenação de cada oficina é feita por um dos oficinairos e os trabalhos do grupo são acompanhados por uma assistente social, que realiza entrevistas, observações e reuniões periódicas com os participantes das oficinas. Procura-se solucionar conjuntamente com a população usuária os problemas que eventualmente surjam ao longo do trabalho. Quando necessário, para a solução de problemas mais complexos, há o concurso de outras entidades públicas ou particulares. Palestras de cunho sócio-educativo são realizadas graças a parcerias com entidades como o SESI, a Secretaria de Educação e a Secretaria de Saúde.

O desligamento dos participantes acontece através de um processo de preparação, que se estende pelos três últimos meses do período de um ano, previsto para cada oficinairo. Esta preparação é realizada com o apoio de uma equipe multidisciplinar, composta de psicólogo, assistente social e advogado. Fazem parte do processo cursos de relações humanas, de capacitação profissional, e atividades de reforço da auto-estima de cada participante. Esta equipe também acompanha o grupo desligado, procurando apoiá-lo no processo de busca de alternativas de trabalho informal ou na procura de emprego no mercado formal.

As atividades desenvolvidas nas oficinas existentes em outubro de 1997 eram as seguintes:

Vila Rui Barbosa - bloco de concreto

entidade parceira: Associação dos Moradores da Vila Rui Barbosa
número de oficinairos: 30

Jardim São Camilo - oficinas diversas

entidade parceira: Lar Espírita Vinha de Luz
número de oficinairos: 13 (costura); 4 (panificação); 2 (marcena-

8. A receita das oficinas é assim partilhada: 50% do oficinairo ou da oficinaira, 20% das mães-crecheiras e 30% para compra de material de consumo.

ria); 13 (mãe- crecheira); 2 (auxiliar de saúde); 5 (pintura em madeira), e 4 (cabeleireiro/manicure)

Bairro de Ivoturucaia - artesanato em madeira

entidade parceira: Sociedade Amigos do Bairro de Ivoturucaia

número de oficinairas : 22

Jardim Guanabara - crochê, tricô e bordados

entidade: Paróquia São José Operário

número de oficinairas : 15

Além das atividades mencionadas, as oficinas propiciam creches⁹, aulas de alfabetização (Vila São Camilo e Jardim Guanabara) e duas refeições diárias. As crianças são atendidas pelas denominadas mães-crecheiras, treinadas através de entidades-parceiras. Isto possibilita a frequência diária das mães, bem como instrução formal e socialização das crianças.

É importante assinalar que a participação predominante de mulheres, mesmo em atividades comumente desenvolvidas por homens, parece decorrer de um traço cultural segundo o qual é maior a adesão de mulheres a atividades consideradas de caráter social. Por outro lado, parece haver certo preconceito por parte dos homens com relação à busca de apoio, havendo entre estes hesitação em solicitar ajuda, mesmo quando em situação premente.

O programa tem interação com outros projetos da Secretaria Municipal de Integração Social, a exemplo de: Plantão de Atendimento Social (atendimento assistencial); Projeto Criança e Programa de Iniciação Profissional do Adolescente (atendimento à criança e ao adolescente em situação de risco pessoal ou social) , e a Associação das Oficinas Comunitárias (reunião de mulheres artesãs no bairro onde moram).

A produção dos oficinairos é comercializada por encomenda, em feiras ou em eventos festivos. As maiores dificuldades encontradas são relacionadas ao baixo nível de instrução dos participantes (o que prejudica o processo de aprendizagem) e à falta de recursos para aquisição de material e para a manutenção de máquinas.

9. Com exceção do bairro de Ivoturucaia. Neste as crianças são atendidas apenas para a recreação, ficando ocupadas no período em que a mãe está participando das atividades desenvolvidas na oficina.

186 Parcerias realizadas e recursos utilizados

O programa conta com a parceria das seguintes entidades: Secretaria Municipal de Educação, que supervisiona a implantação dos serviços de creche e fornece merenda para as oficinas; Secretaria Municipal de Saúde, responsável pelo treinamento dos agentes de saúde; Serviços Social da Indústria - SESI, o qual realiza cursos e palestras para os oficinheiros e oferece apoio técnico ao programa; Coordenação Municipal de Cultura, que cede espaços para a comercialização da produção das oficinas; Pastoral da Criança, responsável pelo treinamento para a preparação de xaropes e para o melhor aproveitamento dos alimentos; Indústrias CICA, que se responsabiliza pela doação de sucata de madeira às oficinas de marcenaria; Supermercados Russi, que fornece frutas e verduras ao programa, e Indústrias Fleishman-Royal que fornece fermento ao programa. De forma ocasional, a FEPASA faz a instalação elétrica das máquinas da oficina de blocos de concreto e a SIMOVIC doa máquinas.

O programa ainda conta com o trabalho de voluntários: dois médicos, um dentista e uma pedagoga.

Resultados alcançados

De acordo com dados da prefeitura de Jundiá de abril de 1997, os resultados quantitativos obtidos pelo programa desde julho de 1995 eram os seguintes: 125 pessoas (famílias) participantes de oficinas; 92 crianças atendidas em creches das diversas oficinas; 199 crianças em idade escolar com 75% de frequência na escola. Das 64 pessoas desligadas após o período de um ano, dez ingressaram no mercado formal de trabalho e vinte, no mercado informal; três associaram-se à Associação das Oficinas Comunitárias, 31 permaneciam em busca de colocação no mercado formal, e oito desistiram do programa.

Para os próximos doze meses é previsto o atendimento de mais trezentas famílias, em oito bairros da periferia de Jundiá, para que o programa possa atingir a meta estabelecida de 400 a 600 famílias por ano.

No momento da redação do presente artigo, não havia dados que possibilitassem aferir o impacto do programa nas condições concretas de vida

da população atendida, nem tampouco a relação da atividade nas oficinas com a colocação posterior dos oficineiros no mercado de trabalho.

De todo modo, foi possível detectar a satisfação dos participantes nas diversas oficinas, não só em razão da segurança derivada da obtenção de uma renda mínima, mas também em razão dos vínculos de amizade estabelecidos e da oportunidade de aprendizagem. O termo *aprender* é a palavra-chave para expressar o que o programa representa para seu público-alvo.

Conclusão

O Programa de Produção Associada com Garantia de Renda Mínima da Prefeitura de Jundiá tem efetividade no atendimento das necessidades imediatas de seus participantes e é inovador, em razão de aliar garantia de renda mínima à possibilidade de aprendizagem de alguma atividade que assegure maiores condições na busca de alternativa de vida ao público-alvo, bem como por oferecer atendimento em creches nas próprias oficinas. Outro aspecto inovador refere-se à metodologia utilizada (presença de parceiros, integração com diversos outros programas e participação da população). Merece relevo a integração e o empenho da equipe técnica, que sem dúvida concorrem para o êxito do programa.

É um programa que pode ser implantado em outras localidades, desde que sejam consideradas as peculiaridades locais.

A linha condutora da ação é a promocional, fator importante na medida em que o indivíduo não é visto como um carente, mas como uma pessoa detentora de possibilidades de mudança. Entretanto, a superação da miséria (objetivo do programa) não depende apenas do indivíduo, mas de políticas mais ousadas, algumas de caráter estrutural e de âmbito nacional, que associem iniciativas como a de Jundiá com políticas de geração de emprego e de distribuição de renda.