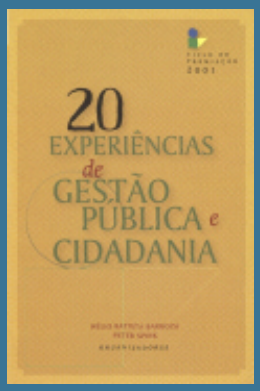
Programa Gestão Pública
e Cidadania

Vinte Experiências de Gestão Pública e Cidadania 2001



Hélio Batista Barboza e
Peter Spink(orgs.)

Versão em formato PDF

finalistas do ciclo de premiação 2001

Originalmente publicado em:

20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania

Hélio Batista Barboza e Peter Spink (orgs.)

Versão gráfica em formato PDF: Liria Okoda

Copyright © Hélio Batista Barboza e Peter Spink

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) 3287-5095
E-mail: inovando@fgvsp.br
http://inovando.fgvsp.br

Impresso no Brasil / *Printed in Brazil*

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

1ª edição – 2002

Capa: Liria Okoda

Ficha Catalográfica elaborada pela
Biblioteca Mario Henrique Simonsen/FGV

20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania – Ciclo de Premiação 2001 /
Organizadores: Hélio Batista Barboza e Peter Spink
São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2002
p.

Inclui bibliografia.

1. Políticas públicas – Brasil. 2. Administração pública – Brasil.
I. Barboza, Hélio Batista. II. Spink, Peter. III. Programa Gestão Pública e Cidadania.

CDD-352

Sumário

Apresentação: Inovação nos governos subnacionais
Peter Spink 05

Alagoas (Pão de Açúcar)
1. Fundo para o Desenvolvimento da Agricultura Familiar – Fundaf
Antonio José Faria da Costa 15

Amapá
2. Programa Família Cidadã
Ana Alice Alcantara Costa 29

3. Projeto Castanha-do-Brasil
Drew Nelson e Luis Fujiwara 39

Amazonas (Comunidades Baniwa do Alto Rio Içana)
4. Projeto Arte Baniwa
Ricardo Bresler e Fernanda Oliveira 53

Ceará (Quixeramobim)
5. Projeto Pingo D'Água
Paula Chies Schommer 69

Espírito Santo (Aracruz)
6. Educação Indígena Tupinikim e Guarani
Manuel da Silva Lima 87

Maranhão (diversos municípios)
7. Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento – Cinpra
Hélio Batista Barboza e Francine Lemos Arouca 101

Mato Grosso do Sul (Três Lagoas)
8. Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI
Elaine Cristina Lício 115

Minas Gerais (Nazareno)
9. Programa Nazareno Verde
Fatima Elisabete Pereira Thimoteo 131

Pará (Belém)
10. Fundo Municipal de Geração de Emprego e Renda Ver-o-Sol
Antonio Sérgio Araújo Fernandes 145

Paraíba (Pedras de Fogo)
11. Autópsia Verbal: Investigação de Óbitos de Menores de 1 Ano
Veronika Paulics 157

Paraná (Curitiba)
12. Programa Mãe Curitibana
Dora Porto 173

contin. sumário

Paraná (Londrina)
13. Programa UNI Londrina
Antonio Roberto Bono Olenscki 185

Rio de Janeiro (Piraí)
14. Programa de Desenvolvimento Local de Piraí
Lessandra da Silva 199

Rio Grande do Norte (Mossoró)
15. Água Viva / Luz do Sol
Patrícia Laczynski e Eduardo de Lima Caldas 215

Rio Grande do Sul (Santa Cruz do Sul)
16. João-de-Barro – Bom-Plac
Kazuo Nakano 227

São Paulo
17. Programa de Apoio à Pessoa Portadora de Deficiência – Padef
Edson Sadao Iizuka 243

São Paulo (Birigüi)
18. Associação de Proteção e Assistência Carcerária – Apac
Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz 257

São Paulo (Ilha Comprida)
19. Manejo Participativo para Exploração Sustentável
da Samambaia Silvestre
Maria Isabel Lopes da Cunha Soares 273

Sergipe (Lagarto)
20. Projeto Cidadão do Futuro /
Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
Ana Julieta Teodoro Cleaver 285

Apresentação

Inovação nos governos subnacionais

O que é inovação? Na língua inglesa, os pesquisadores do Dicionário Oxford encontraram como definições para essa palavra, em 1597, "fazer mudanças em algo estabelecido"; mais tarde, "introduzir novidade" e, em 1818, "tornar algo novo" e "renovar".

A importância da citação de 1597 é demonstrar que, ao contrário do que muitos imaginam, inovação não é uma noção exclusiva da modernidade. "Fazer mudanças em algo estabelecido" é um conceito social poderoso e os relatos históricos se caracterizam não pela permanência dos modelos e práticas institucionais, mas pela sua mudança.

Mas há mudanças vistas coletivamente como positivas, mas também há mudanças vistas como negativas. O mesmo vale para as inovações. A relação do novo com o existente é e sempre será conflitante, e as conseqüências desse processo sempre serão abertas a interpretações diferentes e podem assumir os mais variados caminhos.

A questão de como definir e identificar a inovação é discutida desde o início do Programa Gestão Pública e Cidadania. Criado em 1995, por meio de uma parceria entre a Fundação Getulio Vargas e a Fundação Ford, o Programa busca disseminar e premiar experiências inovadoras dos níveis subnacionais de governo – Estados, municípios e or-

ganizações próprias dos povos indígenas. Desde 1998, o Programa também conta com o apoio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

A fim de apresentar a variedade de soluções criativas encontradas pelos governos subnacionais e pelas organizações indígenas para enfrentar os problemas da população, o Programa não apresenta nenhuma definição sobre o que pode ser considerado inovador. Se os responsáveis pelas experiências consideram-nas inovadoras, o Programa Gestão Pública e Cidadania não cria barreiras à inscrição dessas iniciativas, incluindo-as imediatamente em seu banco de dados. Essa postura inclusiva parte do reconhecimento de que os limites do possível estão sempre sendo transformados e que o importante é provocar o debate, estimulando o diálogo entre pessoas e agências interessadas em mudar as práticas públicas.

1. Ver, no final do livro, os demais títulos publicados pelo Programa Gestão Pública e Cidadania sobre as experiências finalistas de cada ano

A ficha de inscrição exige apenas que os programas, projetos e atividades tenham pelo menos um ano de operação efetiva e:

- Representem mudança substantiva, qualitativamente ou quantitativamente em relação a práticas anteriores;
- Permitam ou apontem maneiras para que a experiência possa ser repetida por outros e transferida a outras regiões e jurisdições;
- Ampliem ou consolidem formas de acesso e dialogo entre a sociedade e suas agências públicas;
- Utilizem recursos de maneira responsável e estimulem práticas autônomas que podem vir a ser auto-sustentadas.

O processo de seleção é dividido em três fases. Na primeira, são escolhidas 100 iniciativas semifinalistas. Numa segunda etapa, selecionam-se 30 experiências pré-finalistas, visitadas por técnicos de diversas universidades e instituições de pesquisa. A partir dos relatórios elaborados por esses técnicos, são escolhidas as 20 finalistas, que fazem parte de uma publicação específica, como esta que ora apresentamos – a sexta de uma série anual iniciada em 1996.[1]

Na primeira fase, cada iniciativa é discutida por pelo menos dois

grupos de pesquisadores e especialistas em políticas públicas, em contextos diferentes: junto com experiências da mesma área de atuação ou região do país e junto com programas e projetos de outras áreas e regiões. À medida que as etapas de seleção avançam para a fase dos semifinalistas e pré-finalistas, aumentam as informações disponíveis, mas o processo continua o mesmo até o final.

O que é inovação para os inovadores

Em 2001, o Programa Gestão Pública e Cidadania recebeu 727 inscrições válidas, sendo 84% de organizações municipais e intermunicipais, 15% de organizações estaduais e 1% de organizações próprias dos povos indígenas. Dos 100 semifinalistas, 72 eram do âmbito municipal, 2 intermunicipais, 23 estaduais e 3 indígenas. Noventa e dois dos programas, projetos e atividades tiveram alguma forma de parceria ou aliança com outras organizações públicas ou da sociedade civil e, em 72 dos casos, a parceria era com ambos os tipos de organizações.

Uma das 18 perguntas a serem respondidas pelos semifinalistas é: "Em que aspectos seu programa, projeto ou atividade inovou em relação a práticas anteriores? Procure explicar bem em que consiste a inovação". A variedade de respostas reflete um pouco da variedade de maneiras de pensar sobre inovação nas práticas públicas.

Foram sete os temas principais presentes nas respostas. Foram classificadas em um ou outro desses temas específicos 74% das respostas, e em 26% foi necessário juntar temas para fazer a classificação, porque a resposta tratou explicitamente de diversas noções sobre inovação.

a. mudança de prioridades e inclusão passiva

O primeiro tema refere-se às ações em que há uma mudança de prioridades: levando serviços para grupos ou setores da população anteriormente excluídos, "humanizando" serviços existentes (tornando-os mais receptivos, cordiais e amigáveis) e reconhecendo necessidades. São ações concebidas a partir da organização prestadora de serviços e sem uma inclusão ativa do outro na discussão ou na direção dos serviços. A seguir, um exemplo:

> "Ao pensarmos a situação do idoso em nossa sociedade não podemos nos furtar à analise da patente condição de exclusão social a que [ele] está submetido. O 'velho' em nossa sociedade foi relegado ao papel (...) portanto ao oferecermos 'ouvidos' às suas ansiedades e aflições (...) acreditamos estar fazendo juntamente com eles um movimento inverso..."

Este tema foi um dos de menor freqüência nas respostas. Foi a base única da resposta de 6% dos responsáveis pelos programas, projetos e atividades e foi incluído como parte de uma resposta múltipla em 4%.

b. ações pró-ativas na busca de novas soluções para problemas existentes

O segundo tema focaliza a discussão de soluções ou abordagens para problemas existentes e conhecidos. As soluções podem ser técnicas, administrativas ou organizacionais – por exemplo, envolvendo intersetorialidade – e tendem a ter um tom de pró-atividade, de estar se estendendo e indo ao encontro do outro. Há também aqui o início de uma discussão sobre empoderamento (*empowerment*), mas focalizando o sujeito individual, o cidadão, e não o coletivo. Aqui está um exemplo:

> "A participação da família na construção do projeto de vida pessoal do jovem, que permite a conquista de sua cidadania, assegura seus direitos fundamentais e acompanha, incentiva e apóia o cumprimento da medida judicial, o envolvimento da comunidade e a inclusão de advogados..."

O tema (b) foi o mais encontrado entre as respostas, tendo sido a base única da resposta de 43% dos programas, projetos e atividades e fazendo parte da resposta múltipla de mais 15%. Ao todo, 58% das respostas foram total ou parcialmente classificadas nessa categoria.

c. transferência de tecnologia (técnica ou administrativa) de uma área para outra

Este tema pode ser encontrado nos critérios de inscrição (repetição da experiência por outros ou transferência para outros), mas parece ser o menos usado pelos semifinalistas ao descrever suas atividades. O tema (c) foi somente encontrado em 3% dos casos, e em todos fez parte de uma resposta múltipla. Aqui está um deles (com grifos nossos):

> "O programa inovou ao se desafiar *a transpor para uma esfera mais ampla de trabalho (município e desenvolvimento local) uma concepção teórico-metodológica* (...) capaz de gerar organizações protagonistas, empreendimentos auto-gestionários e cidadãos críticos."

Nos outros dois casos relacionados a esse tema, a questão da transferência de tecnologia também ocupa um lugar complementar na resposta, acompanhando outras razões que são vistas como mais importantes.

d. inclusão ativa e coletiva, abrangendo participação e co-gestão na busca de soluções e no monitoramento de ações

O tema (d) teve uma presença sólida entre as respostas, sendo a base única de 10% das respostas e fazendo parte de mais 9%, ou seja, 17 (19%) ao todo. Um exemplo é o que segue:

> "O envolvimento da comunidade com a equipe multiprofissional (integra vários profissionais) e várias ações *in loco* garantem o acesso da população à saúde preventiva e curativa, promovendo o resgate da cidadania, a participação e o controle social."

e. mudança no enfoque de como pensar a ação

Neste tema são incluídas as informações sobre a mudança significativa de enfoque, a ampliação de maneiras de pensar – explicitamente interdisciplinar, com o envolvimento de múltiplos atores – e a introdução de temas norteadores como, por exemplo, o desenvolvimento integrado e a sustentabilidade ambiental. Esta foi a segunda cate-

goria mais encontrada, com 21% das respostas, sendo a base única de 12% e formando parte de mais 9% das respostas.

> "O plano de desenvolvimento pensado a partir do município (rural/urbano, empresas/cooperativas etc.) significa uma mudança em primeiro lugar da cultura de gestão municipal (...) em segundo lugar integra economia solidária, agricultura, indústria e mercado numa visão mais ampla."

f. articulação com outros e novos arranjos institucionais

A temática de parcerias, vínculos e alianças tem sido constante nas discussões sobre as experiências apresentadas ao Programa Gestão Pública e Cidadania e é também uma característica muito freqüente nas inscrições. Entretanto, mesmo que presente como uma forma de inovação, do total de 11% das respostas que foram classificadas nesta categoria, quase todas foram parte de respostas múltiplas. Isso sugere, talvez, que as articulações e arranjos institucionais são considerados muito mais como parte de uma solução do que como a solução em si.:

> "É um projeto de parcerias que envolvem órgãos oficiais, ONGs, empresa privada e comunidade indígena (...). A prática utilizada no desenvolvimento do trabalho é centrada na democracia e na coletividade..."

"Consolidação de projetos em parceria com poder público e ONGs, produzindo um modelo de gestão em que a palavra de ordem se assenta nas parcerias; inserir a comunidade de uma forma plena implicava também em responsabilidades na solução dos problemas de manutenção, desenvolvimento e gestão."

g) a primeira vez na área, o primeiro de seu tipo, pioneiro

Esta visão sobre inovação reflete o seu uso no cotidiano como algo novo e, portanto, de alguma forma pioneiro. Podem ser classificadas dessa forma 6% das respostas, mas na maioria dos casos foram parte

de uma resposta multitemática, adicionando algo às outras razões dadas. Em apenas um caso o tema foi usado como resposta singular:

> "Assessoria *in loco* aos municípios, detectando as necessidades e esclarecendo dúvidas sobre o processo de implantação de instrumentos de gestão. O projeto é inovador justamente por não existir em nível nacional nenhuma proposta semelhante à realizada por esta Superintendência."

h) as respostas múltiplas ou multitemáticas

Considerando todos as fichas analisadas, é a categoria (b) "ações pró-ativas na busca de novas soluções a problemas existentes" que emerge como sendo mais presente, com 58% das respostas. Em segundo lugar vêm as categorias (e) "mudança no enfoque de como pensar ação" e (d) "inclusão ativa e coletiva, abrangendo participação e co-gestão na busca de soluções e no monitoramento de ações" com 21% e 19% respectivamente, seguidas por (f) "articulação com outros e novos arranjos institucionais" e (a) "mudando prioridades e a inclusão passiva" com 11% e 10%. Os menos freqüentes foram (g) "a primeira vez na área, o primeiro de seu tipo, pioneiro" e (c) "transferência de tecnologia (técnica ou administrativa) de uma área para uma outra" com 6% e 3%, respectivamente.

Em 25% das respostas à pergunta "Em que aspectos seu programa, projeto ou atividade inovou em relação a práticas anteriores?", a análise sugeriu a presença de diversos temas e dois destes – "novos arranjos" e "pioneirismo" – já foram mencionados nesse contexto, sendo usados muito mais como parte de uma resposta do que como argumento isolado. Aqui está um exemplo:

> "Inovou, pois as mulheres e as crianças – vitimas da violência – não sentem que estão 'presas'. O abrigo, hoje, é a sua casa, seu refúgio, o espaço que irá garantir sua formação para a vida e o mercado de trabalho. Trabalhamos com uma rede de apoio e temos como molas-mestras as parcerias."

Um outro grupo de respostas múltiplas juntou temas presentes na categoria (a) "mudando prioridades e a inclusão passiva" e na categoria (b) "ações pró-ativas na busca de novas soluções para problemas existentes":

> "Priorização da população de baixa renda, integralidade e multissetorialidade constituem o fator inovador, ações de infra-estrutura física, comunitária, educativa e de geração de emprego e renda concentradas numa mesma área de atuação."

Outras, ainda, incluíram temas presentes em três categorias, por exemplo:

> "A principal inovação deve ser atribuída ao processo de criação da proposta, que se deu de forma endógena, o que propiciou uma gestão democrática com a participação ampla e irrestrita de seus usuários, através de uma parceria também inovadora que envolve o poder público, ONGs e Sociedade Civil. Outro aspecto foi a inovação na forma de gerenciamento de carteira e na metodologia de concessão e acompanhamento do crédito rural, possibilitando um acesso ágil e descomplicado."

Experiências inovadoras *versus* melhores práticas

Se "inovação", voltando ao seu uso diário e cotidiano, é normalmente entendida como algo novo em relação ao anterior, parece, nas respostas, que as pessoas responsáveis pelos programas, projetos e atividades inscritos no ciclo de premiação do Programa Gestão Pública e Cidadania têm muito pouca dificuldade em reconhecer onde estão as mudanças. As respostas são claras e variadas – às vezes mais extensas e mais complexas, às vezes mais diretas e mais simples – mas sempre à altura da pergunta.

Os responsáveis pelas inscrições estão preparados para ter suas ações avaliadas em relação àquilo que são – práticas que inovam em relação às anteriores –, e não buscam descrever seus trabalhos numa lingua-

gem de melhores práticas. O resultado é a variedade de respostas e a quase ausência de uma resposta construída "para fazer bonito" ou "para inglês ver", como se diz na gíria

Quais seriam as respostas a uma questão do tipo: "justifique por que seu programa, projeto ou prática deve ser considerado uma das melhores práticas"? Sem dúvida, cada um buscaria mostrar seu programa ou projeto à luz dos temas do momento na gestão local, usando, por exemplo, expressões como "empreendedorismo", "parcerias", "participação popular" e "transferência de tecnologia". Afinal, "melhor" quer dizer "em relação ao outro" e em relação a algum "padrão de excelência".

No Programa Gestão Pública e Cidadania, ao contrário, a disputa não é com o outro – uma certa rivalidade talvez, afinal somos humanos – mas com o anterior: o importante é alterar aquilo que lá está. Se a distribuição de respostas pode ser considerada como representativa do pragmatismo subnacional, verificamos que o protagonismo mais coletivo, a construção de novos desenhos institucionais, o repensar de abordagens e a co-gestão da esfera pública ainda não encontraram tanto espaço quanto a simples inversão de prioridades, a inclusão individual e a resolução técnica e prática de problemas. Dar atenção aos que precisam, reorientar o orçamento público e utilizar as competências presentes nas organizações públicas e comunitárias podem não ser "melhores práticas", mas também são muito importantes para a construção da democracia.

Peter Spink
Diretor do Programa Gestão Pública e Cidadania

Fundaf
Fundo para o Desenvolvimento da Agricultura Familiar

PÃO DE AÇÚCAR (AL)

Antonio José Faria da Costa[1]

"A novidade é que o Brasil não é só litoral
é muito mais, é muito mais que qualquer zona sul
tem gente boa espalhada por esse Brasil
que vai fazer desse lugar um bom país"

M. Nascimento & F. Brant

Em anos recentes novas experiências de concessão de microcrédito têm se multiplicado e expandido por várias regiões do país[2]. Destacam-se, na zona urbana, projetos voltados a comunidades de favelas e, na zona rural, financiamentos para pequenos empreendimentos ligados à agricultura familiar – sobretudo a partir de 1996, com a criação do Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar (Pronaf), pelo governo federal.

Caracterizado como uma política pública de geração de emprego e renda, o microcrédito – empréstimos de pequeno valor, a juros abaixo do mercado, para pessoas que não têm condições de oferecer garantias reais – tem em muitos casos colaborado para a melhoria da qualidade de vida das populações de baixa renda, tanto as concentradas nos grandes centros urbanos, quanto as que se encontram dispersas pelos pequenos municípios do interior do Brasil. Porém, devido a fatores de ordem diversa e de difícil controle (como as adversidades climáticas)

1. Mestre em Administração Pública e Governo pela FGV-EAESP e presidente da Associação SOS Rio Pomba, na cidade de Dona Euzébia - MG.

2. Para um mapeamento de projetos relacionados aos temas do crédito popular, capacitação, programas de incremento da renda, economia solidária e desenvolvimento local integrado, consultar www.geracao.org.br, uma iniciativa das ONGs NAPP e FASE, com apoio do UNICEF. Em PAULICS, 2000 e MALUF, 1999 também encontram-se descritas várias experiências relacionadas ao crédito popular e ao desenvolvimento social.

o crédito popular rural nem sempre é bem sucedido no sentido de ser uma política sustentável, e os índices de inadimplência podem crescer em virtude da falência dos empreendimentos agrícolas. Assim, há uma preocupação constante de diversificar as atividades desenvolvidas e de realizar a capacitação técnica e gerencial dos micro e pequenos empreendedores para gerar melhores resultados.

No município de Pão de Açúcar (24.316 hab.), no sertão de Alagoas, às margens do rio São Francisco, o Fundo para o Desenvolvimento da Agricultura Familiar (Fundaf) destaca-se dentre as experiências de microcrédito rural devido à sua metodologia, que garante uma baixa taxa de inadimplência e a participação dos tomadores de empréstimo organizados em associações comunitárias, controlando todo o processo de concessão de crédito, desde o contato inicial, a avaliação dos projetos, a aprovação, a liberação dos recursos e a amortização da dívida. Além de positivos resultados econômicos e da ampliação das perspectivas de geração de renda para uma população impossibilitada do acesso aos créditos oficiais, o Fundaf promove o fortalecimento organizacional das associações comunitárias locais e o aumento da auto-estima dos beneficiários, devendo ser considerado também como um importante estímulo ao "empoderamento" dos pequenos agricultores, que além de beneficiários são de fato proprietários e gerentes do programa.

3. Segundo nossos informantes, durante esse período até mesmo o acesso à sede do município era controlado já na chegada à cidade, ainda na estrada vicinal, por um bando que "assuntava" os desconhecidos sobre os motivos de sua visita, tempo de permanência na cidade e contatos pessoais.

Contextualização e etapas de implantação do Fundaf

A história do município de Pão de Açúcar pode ser considerada típica da dominação coronelista que imperou em todo o Nordeste brasileiro e, em particular, no estado de Alagoas, no século passado. Durante 45 anos, os componentes de uma mesma família se alternaram nos cargos públicos por meio do voto de cabresto e da violência dirigida às demais lideranças locais oposicionistas, envolvendo a intimidação praticada por jagunços e pistoleiros, surras, mortes e total cerceamento da liberdade de organização e expressão[3]. O falecimento do patriarca, coincidindo com o processo de redemocratização brasileira, abriu uma brecha para a articulação da oposição, que finalmente ganha as eleições em 1992.

Desde meados da década de 80, entretanto, a situação já vinha mudando. Com o apoio do Fundo de Desenvolvimento Comunitário (Fundec), e os recursos a fundo perdido oferecidos pela Fundação Banco do Brasil para atividades ligadas ao associativismo rural, foi possível a construção da sede da Associação Comunitária de Impoeiras. Data dessa época também o início das atividades da ONG Visão Mundial no município e a assinatura de um convênio com a Associação de Impoeiras, que contribuiu para a construção de um armazém e da escola rural.

Além de visar à queda da taxa de mortalidade infantil e à melhoria das condições de vida para as crianças e para suas famílias, parte dos recursos captados no exterior pela Visão Mundial foram destinados para a formação de um banco de sementes e de ferramentas, objetivando garantir condições mínimas de trabalho para os agricultores, segundo uma lógica de sustentabilidade.

Em 1995 foi fundado o Núcleo de Desenvolvimento Comunitário (Nudec) – uma federação das associações comunitárias locais. Inicialmente composto por apenas três associações – Impoeiras, Machado e Lagoa de Pedra – hoje o Nudec congrega 15 associações, tendo seu conselho gestor formado por representantes de cinco comunidades. No município há por volta de 30 associações já constituídas, sendo que 20 delas são atendidas com os recursos do Fundaf.

Por iniciativa do Nudec foi criado um fundo rotativo, gerenciado informalmente pelos próprios agricultores associados, para empréstimos destinados a reforma de casas, compra de bens de utilidade doméstica, galinhas, porcos e de outros pequenos animais. Devido ao sucesso do funcionamento desse fundo, que cresceu até acumular um capital de R$15 mil, surgiu a idéia da criação do Fundaf.

Desde setembro de 1998 o Fundaf funcionava oficiosamente, com base na experiência anterior de gestão do fundo rotativo. Mas com o crescimento do volume de recursos e da demanda por empréstimos, foi necessário uma melhor formalização do seu funcionamento, e o regimento interno foi elaborado conjuntamente e com a assessoria de técnicos da Visão Mundial em janeiro de 1999. Desde o início, porém, a prefeitura manifestou interesse em participar como parceira da ini-

ciativa bem sucedida. Assim, ao invés de criar um Banco do Povo, paralelo ao fundo já existente e nos moldes dos que já funcionavam em vários municípios brasileiros, em junho de 1999 a prefeitura apresentou ao Legislativo Municipal o Projeto de Lei n° 164/99, autorizando "o Poder Executivo a firmar Acordo de Cooperação para a operacionalização do Fundaf ".

A lei aprovada definia o caráter do fundo rotativo, oficialmente instituído, dispunha sobre a composição paritária do Conselho Deliberativo que administra o Fundaf e as obrigações de cada uma das organizações participantes, além de determinar que, dos recursos transferidos mensalmente pelo município (R$ 3.500,00), poderiam ser destinados até 7% para a cobertura dos custos administrativos. No ano de 2000 foi assinado o Acordo de Cooperação, precisando alguns aspectos da administração do fundo rotativo, redefinindo responsabilidades quanto à contratação da equipe técnica (um gerente, um auxiliar administrativo e três agentes de promoção de crédito) e definindo normas operacionais específicas, aprimorando a metodologia de forma a adaptar a experiência do microcrédito às peculiaridades locais.

Parcerias e administração

O Fundaf funciona por meio da cooperação e da parceria entre três entidades gestoras: a Prefeitura, o Nudec e a Visão Mundial.

O Poder Executivo municipal procede à transferência mensal de recursos para o Fundaf, participa das assembléias do Conselho Deliberativo e das reuniões do Comitê de Crédito do Programa. Do ponto de vista da infra-estrutura, a prefeitura é responsável pela cessão do espaço físico para o funcionamento do escritório do Fundaf, na Casa do Agricultor[4], bem como pela manutenção de um agente de promoção de crédito e pelo apoio ao deslocamento de toda a equipe técnica dentro do município. Foram também cedidos temporariamente ao Fundaf dois funcionários da prefeitura: o atual gerente, que administra o Programa e fornece relatórios mensais ao prefeito sobre seu funcionamento, e uma agrônoma, que atua junto aos produtores. O Secretário Municipal de Agricultura também participa informalmen-

4. A Casa do Agricultor é uma iniciativa da Prefeitura. Num mesmo prédio estão reunidas todas as instituições que prestam assistência técnica e financeira aos trabalhadores rurais, como a Emater, o Incra, a Secretaria Estadual de Agricultura e Meio Ambiente, o Banco do Nordeste e o próprio Fundaf.

te do Fundaf, procurando favorecer a ampliação das áreas de atuação dos agentes de promoção de crédito.

A Visão Mundial[5] é uma organização cristã sem fins lucrativos que atua no Brasil desde 1961 no atendimento a famílias carentes e vítimas de calamidades naturais como enchentes ou secas. Além de atividades de caráter emergencial – como a distribuição de mantimentos e roupas, sua principal atuação no Brasil se caracteriza pelo aporte de recursos captados no exterior por meio de um processo conhecido como "apadrinhamento de crianças", isto é, doadores nacionais e estrangeiros contribuem mensalmente com uma pequena quantia em dinheiro à instituição. Ao invés de destinar os recursos diretamente para as respectivas famílias e crianças "adotadas", a Visão Mundial trabalha com as associações comunitárias locais, que empregam esses recursos segundo linhas de ação previamente definidas. Assim, são priorizadas a saúde e a educação das crianças, mas também são investidos recursos na capacitação técnica e organizacional das associações e na criação de um banco de sementes e de um banco de ferramentas.

5. Para mais informações, consultar o sítio www.visaomundial.org.br ou www.worldvision.org

A Visão Mundial também é responsável pela contratação de técnicos em agronomia, engenharia agrícola e microfinanças, que ajudaram na constituição da Cooperativa Art-Ilha (apoiada pelo Programa Comunidade Solidária) e cooperam no Projeto de Agricultura Orgânica (financiado em parte com recursos do Pronaf, intermediados pelo Banco do Nordeste) também implantado na comunidade rural Ilha do Ferro, organizando a produção e a melhoria da qualidade dos produtos, que são, em sua maioria, exportados.

No âmbito do Fundaf, a Visão Mundial é responsável pela assessoria técnica (capacitação) e fornecimento de instrumentos tecnológicos necessários à gestão e à operacionalização do programa. Além disso, promove a captação de recursos em outras fontes nacionais (BNDES) e internacionais, para investimento direto no Fundaf (representando 35% do fundo original), e participa das assembléias do Conselho Deliberativo e do Comitê de Crédito do programa.

O Nudec contribuiu significativamente com parte dos recursos que criaram o fundo original (40%), e, além de colocar um agente de crédito à disposição da iniciativa, conta com espaço físico e equipa-

mentos que garantem o funcionamento do Programa em suas áreas de atuação. Como foi dito, a idéia original da constituição do fundo rotativo.partiu dos trabalhadores rurais reunidos no Nudec. O Núcleo é a principal conquista desses trabalhadores e um estímulo à organização de outras associações no âmbito do município. Desenvolve, além disso, um importante trabalho em parceria com o poder público municipal nas comunidades em que atua, envolvendo desde o atendimento de famílias carentes à construção de casas populares em regime de mutirão, segundo critérios de justiça e igualdade social.

A administração do Fundaf é exercida por um Conselho Deliberativo, um Conselho de Administração e um Conselho Fiscal[6]. O Conselho Deliberativo é responsável pela eleição dos membros dos demais conselhos, que têm representação paritária de cada uma das entidades membros do Fundaf. Ao Conselho Deliberativo – órgão máximo de decisão – está vinculado o Comitê de Crédito, composto por dois representantes de cada uma das entidades filiadas ao Fundaf, nomeados pelo Conselho Deliberativo. O Comitê de Crédito constitui a instância de decisão sobre a aprovação dos financiamentos aos clientes, sendo responsável pela análise, avaliação e formalização de parecer sobre os projetos apresentados pelo agente de crédito, para aprová-los ou rejeitá-los por meio de votação[7] .

O Conselho de Administração é composto por quatro membros que têm mandato de dois anos, não podendo ser reeleitos para o mesmo cargo por mais de dois mandatos consecutivos. O Conselho de Administração é constituído por presidente, vice-presidente, secretário executivo e secretário de finanças.

O Conselho Fiscal, por sua vez, é composto por três membros também oriundos das entidades membros do Fundaf, com mandato de dois anos coincidindo com o mandato do Conselho de Administração. Ao Conselho Fiscal compete a fiscalização da gestão financeira do Fundaf e a garantia do cumprimento do instrumento contratual de concessão de crédito, por ambas as partes, no que diz respeito aos prazos de liberação, aplicação e recuperação do montante de recursos acordados, em suas respectivas datas e sem atrasos.

6. Os dados a seguir constam do regimento interno do Fundaf.

7. Embora apenas os representantes do Nudec e da Visão Mundial tenham direito a voto, as reuniões do Comitê de Crédito são abertas, permitindo a participação de todas as associações interessadas na definição da liberação dos empréstimos. No princípio a prefeitura também mantinha dois representantes no Comitê de Crédito, mas achou por bem deixar as decisões a cargo das associações comunitárias, uma vez que tais representantes passaram a ser pressionados por alguns interessados para tentar "facilitar" a liberação.

Metodologia: características, beneficiários e funcionamento

Os créditos concedidos pelo Fundaf são destinados a pequenos e microempresários rurais, individuais ou associados, dos setores formal e informal, residentes nas áreas rurais e que desenvolvam atividades relacionadas à agroindústria, comércio, serviços e agropecuária. Considera-se pequeno e microempreendedor a pessoa física ou jurídica, com receita bruta anual acumulada igual ou inferior a R$ 6.500,00, que possua no máximo três empregados, e que esteja atuando na atividade objeto do financiamento há mais de seis meses. Podem ser beneficiários finais dos recursos do Fundaf micro ou pequena unidade econômica produtiva, associações de trabalhadores, cooperativas de trabalhadores e grupos solidários ou bancos comunitários, desde que os beneficiários sejam filiados às entidades que, em parceria com a Visão Mundial, constituem o Fundaf, estando em pleno gozo de seus direitos e obrigações para com as respectivas entidades das quais são membros.

Os financiamentos concedidos são utilizados para duas modalidades, dependendo da atividade a que se destinam: em sua maioria, como capital de giro, para a aquisição de mercadorias, matérias-primas e insumos, admitindo o atendimento a outras necessidades, como a contratação de diaristas para o trabalho na lavoura; ou como investimento fixo, para a aquisição de ferramentas, máquinas e equipamentos. O prazo de financiamento varia de no máximo 12 meses (com concessão de carência máxima de 3 meses) em caso de capital de giro, a no máximo 30 meses (carência máxima de 18 meses) para investimentos fixos e mistos.

Na prática, o número de parcelas e a concessão de carência são negociados caso a caso e dependem do tipo de atividade à qual o financiamento se destina. Assim, para o comércio (sacoleiras, vendedores ambulantes e mercearias) não há prazo de carência e o empréstimo é quitado em nove parcelas; para atividades de transformação é concedido um prazo total de 12 meses, com dois meses de carência; para a agricultura, são concedidos sete meses de carência e o pagamento se dá a partir do oitavo mês; para a aquisição de animais (vacas, cabras, galinhas, por-

cos e ovelhas), o cálculo é realizado em função do ciclo natural de reprodução e crescimento do animal, variando de sete a oito meses para porcos e galinhas a até 17 meses de carência para os outros animais. No caso da lavoura e dos animais, em geral os juros são pagos mensalmente, mesmo durante o prazo de carência, e a dívida é quitada de uma única vez quando da venda da safra ou dos animais já adultos. O cronograma de amortização estabelecido pode admitir, portanto, pagamentos semanais, quinzenais, mensais ou semestrais, observando-se as características de cada negócio e a opção do tomador de empréstimo. Em todas as situações, salvo para a agricultura, os recursos são liberados numa única parcela. Para a lavoura, metade dos recursos são liberados no começo do plantio e metade na época da colheita.

O limite máximo do primeiro empréstimo é de R$ 1.000,00, não havendo definição de limite mínimo. A partir do terceiro empréstimo o limite é de R$ 1.500,00. Sobre os empréstimos recaem os seguintes encargos financeiros: atualização monetária do período pela utilização da taxa de juros a longo prazo (TJLP) estimada e taxa para remunerar o capital empregado (correspondentes a 2% ao mês); mais uma porcentagem para a constituição de fundo de inadimplência e uma taxa de serviço para cobertura de custos operacionais, de acompanhamento e de orientação técnica (ou taxa de abertura de crédito, correspondente a 1,38%, calculada sobre o valor do financiamento). No ato da liberação dos recursos são descontados seis meses de juros e a taxa de abertura de crédito.

Segundo os critérios estabelecidos, o futuro cliente do Fundaf deve estar filiado a alguma associação há pelo menos seis meses e os novos sócios deverão aguardar esse período para só então adquirir em o direito ao crédito. No caso da constituição de novos grupos ou associações, são registrados em ata e livro de presença a relação dos sócios fundadores. Terão acesso a crédito imediato, neste caso, os sócios fundadores e aqueles que se tornaram sócios até a segunda reunião ordinária do grupo, também registrada em ata. A partir de então, aplicam-se os mesmos critérios acima descritos. Esses novos grupos têm o prazo de seis meses para se constituírem legalmente, ou então perdem o direito ao crédito do Fundaf.

Se o pretenso cliente reside numa localidade que não possui associação, poderá receber o empréstimo por intermédio da associação da localidade mais próxima, desde que a distância não exceda a quatro quilômetros. Preenchendo todos os requisitos, pode também ter acesso ao crédito o associado que mantenha atividade produtiva em outra localidade que não seja a que ele reside, desde que dentro dos limites do município e em área rural. Dentro de uma mesma residência, o atendimento é feito a uma pessoa por vez, sendo necessária a quitação do primeiro empréstimo para que nova liberação ocorra. Tanto o marido quanto a esposa podem ter acesso ao crédito, desde que um dos dois seja filiado à associação da comunidade onde reside há mais de seis meses. Quando o empréstimo é aprovado para o cônjuge não filiado, o contrato é assinado pelo cônjuge que já detém a filiação.

Os agentes de promoção de crédito divulgam nas associações ou para os grupos especialmente formados a concepção do Fundaf, seus objetivos e as normas do programa. A partir daí, toda a operação do fluxo de concessão de crédito se processa por meio das associações comunitárias locais, onde o interessado busca as informações iniciais e faz seu primeiro cadastro. Seu nome é em seguida submetido à apreciação na assembléia geral da comunidade a que pertence, e apreciado em reunião da diretoria da associação, para só então ser visitado pelo agente de promoção de crédito, que faz a pesquisa de viabilidade do empreendimento, anotando os dados em formulários elaborados e concebidos pela equipe técnica do programa. O agente de crédito preenche com o interessado a ficha de solicitação de crédito e a encaminha para o Comitê de Crédito do Fundaf.

Uma vez aprovado na reunião do Comitê de Crédito, da qual participam representantes de tais comunidades, o projeto é avalizado formalmente pela Diretoria da Associação a que pertence o futuro cliente, além de passar pelo aval solidário de um grupo de pelo menos três pessoas, também membros da referida associação, antes de ser liberado. No caso de não ser aprovado, o projeto é devolvido à associação. Elabora-se então o contrato do financiamento, que é assinado por todos os envolvidos, e o cliente recebe o cheque assinado por um representante da Visão Mundial e um representante do Nudec. O agente

de crédito passa a realizar visitas periódicas aos clientes, e, no caso da aquisição de animais, acompanha a compra.

Caso no decorrer do empréstimo ocorra atraso superior a trinta dias, o agente de crédito envia carta para a diretoria da associação comunitária da qual o cliente é membro, bem como para o grupo solidário do qual ele faz parte, informando que se a pendência não for resolvida dentro do prazo de trinta dias, todas as operações de crédito serão suspensas naquela comunidade, e só retomadas após a quitação do débito. Tal informação circula rapidamente, além de ser assunto de pauta da assembléia da associação, constituindo-se num considerável poder de pressão sobre o devedor, posto que toda a comunidade se opõe a ele e o assunto torna-se o tema principal em tudo que é espaço de discussão. Quando, mesmo assim, o pagamento não é efetuado pelo cliente inadimplente, a associação assume o débito, passando a ser credora junto ao cliente, para evitar maiores prejuízos para a comunidade como um todo. Nestes termos, somos levados a crer que não há vantagem em não saldar a dívida, porque de certa forma esses trabalhadores dependem da associação para conseguir as ferramentas e os insumos necessários para uma nova lavoura, e em muitos casos apenas dispõem do valor da sua palavra como garantia dentro da comunidade.

Na maior parte das vezes, o pagamento das parcelas também é realizado na própria comunidade, a um voluntário designado pela associação comunitária, que recebe a quantia e fornece o respectivo comprovante de pagamento. O agente de crédito visita as comunidades uma vez por semana para recolher o montante de recursos repassados à associação e depositá-lo na conta corrente do Fundaf.

Resultados e fatores de inovação

Após dois anos de existência, o Fundaf contabilizava um total de R$ 930.012,70 já investidos no município, correspondentes a 1335 créditos concedidos[8]. Do capital inicial de R$ 350 mil, sempre ampliado mensalmente pelas transferências previstas pela lei municipal, há hoje quase R$ 500 mil emprestados, referentes a 693 créditos ativos. Ainda segundo a avaliação da equipe técnica do Fundaf, foram mantidos 134

8. Esse valor refere-se ao total inicial mais os sucessivos reinvestimentos. Todos os clientes que tomaram empréstimo e que pagaram em dia as suas prestações fizeram novo empréstimo. Os empréstimos foram distribuídos da seguinte maneira: Agricultura, 506; Pecuária, 740; Comércio, 71; Indústria (atividades de transformação), 18.

empregos. O índice de inadimplência tem se mantido sempre inferior a 2% e a taxa de juros é de 2% ao mês, com previsão de queda em decorrência do aumento no volume de captação de recursos.

Apesar de as experiências de microcrédito já terem demonstrado seu potencial e efetividade na dinamização da economia urbana e como uma política sustentada de desenvolvimento local[9], são ainda poucos e desconhecidos os programas desenvolvidos na zona rural, sobretudo por iniciativa dos governos municipais[10]. Em Pão de Açúcar, a decisão da prefeitura municipal de apostar numa experiência surgida endogenamente, e de destinar recursos próprios para a sua viabilidade, deu credibilidade ao programa, ampliando-o e consolidando-o do ponto de vista institucional.

No entanto, a principal inovação do Fundaf diz respeito à sua metodologia, que condiciona o processo de concessão de crédito à participação dos futuros tomadores em associações comunitárias locais. Assim, compreende-se o objetivo do fundo rotativo como visando não ao lucro, mas "à promoção e à transformação social de pessoas e grupos economicamente produtivos", isto é, promove-se a auto-estima e a confiança em pessoas que possuem pouco mais do que o valor da sua palavra, mas também possibilita-se simultaneamente a sua transformação de atores sociais passivos em cidadãos qualificados, capazes de dialogar com o poder público municipal e com outras instituições do Estado comprometidas com a geração de emprego e renda, como o Sebrae, o Banco do Nordeste e o BNDES.

Ainda segundo a metodologia adotada para a concessão do crédito, limita-se a possibilidade de ingerência política, uma vez que os critérios são bem definidos e explicitados nas reuniões realizadas entre os agentes de crédito e as associações e associados pleiteantes. Como o crédito somente é concedido após um consenso caso a caso entre as instituições parceiras (Nudec, outras associações e Visão Mundial) não há como favorecer indicações oriundas seja do Executivo, seja do Legislativo municipal.

A equipe operacional do Fundaf desenvolve uma tecnologia creditícia e de investigação próprias, que tem sido aprimorada desde o início de suas atividades. As visitas às propriedades e o acompanha-

9. A experiência da Instituição Comunitária de Crédito Portosol, em Porto Alegre, é exemplar neste sentido. Cf. TEIXEIRA, 1998.

10. Exceções à regra são o Fundo Municipal de Aval de Poço Verde, no sertão de Sergipe (Cf. CALDAS, 2000), o Centro de Empreendimento Rurais, de Sacramento, em Minas Gerais (cf. *Dicas n° 173, In www.polis.org.br/dicas*), e o Fundo Rotativo de Crédito, da Prefeitura Municipal de Icapuí, no Ceará.

mento da aplicação dos recursos financiados são registrados em formulários, que descrevem o perfil dos tomadores de empréstimo na forma de indicadores de viabilidade da empresa rural. Tal acompanhamento, indispensável para a saúde financeira do fundo rotativo, contribui também para que o Executivo local possa vir a ter um diagnóstico detalhado da situação financeira dos munícipes atendidos, imprescindível para futuras ações de planejamento.

11. Cf SILVEIRA, AMARAL & MELLO, 1997.

A credibilidade e o sucesso do Fundaf derivam da consciência estabelecida nas comunidades de que os recursos pertencem a todos e que o mais importante é que eles circulem de forma a atender o maior número de munícipes da zona rural. Aqui se destaca uma importante dimensão do conceito de cidadania. Além de se tratar do pleno exercício dos direitos, a cidadania também envolve o cumprimento dos deveres decorrentes dos compromissos assumidos, resultado de regras que foram elaboradas coletivamente e de forma compartilhada. No caso do Fundaf, isso significa honrar a quitação da dívida tanto para não onerar os demais participantes do grupo de aval solidário quanto para possibilitar que outros também tenham acesso ao crédito.

Considerações finais

A democratização do acesso ao crédito tem sido destacada como uma das principais inovações das políticas de microcrédito em funcionamento no Brasil. Os programas de crédito popular, surgidos principalmente ao longo da última década do século passado, se caracterizam pelo fato de o financiamento ser concedido exclusivamente a empreendimentos já existentes, na área urbana, e para a reestruturação das unidades produtivas, na área rural[11] . Neste último caso, a diversificação das atividades econômicas assessoradas por técnicos especializados contribui para a mudança de hábitos culturais arraigados e para a ampliação de perspectivas do pequeno produtor, o que vem sendo acompanhado pelo aumento da taxa de ocupação nas comunidades apoiadas (geração de emprego), da produtividade das unidades produtivas rurais e da renda gerada localmente.

No entanto, o microcrédito não é uma panacéia. Trata-se, sobretu-

do, de uma metodologia de gestão de um fundo rotativo, passível de ser adaptada aos objetivos que se quer atingir e às peculiaridades dos locais de sua implantação. Do ponto de vista da metodologia geral, o microcrédito é praticamente infalível, no sentido de que são criadas condições para que o empréstimo retorne ao fundo original acrescido de juros que não apenas cubram os custos operacionais, mas também remunerem o capital investido de forma a garantir a sustentabilidade da política. No caso do Fundaf, o grupo de aval solidário, num primeiro nível, mais a garantia expressa da associação, num segundo, parecem ser mecanismos suficientes para a "amarração institucional". Além disso, os juros baixos e o estímulo à renovação dos créditos são mecanismos de incentivo à amortização das dívidas contraídas.

Mas seriam apenas o processo de concessão de crédito e suas garantias contratuais os aspectos inovadores do Fundaf? Acreditamos que não. Em face do desenho peculiar desta política de microcrédito, e sem descuidar dos aspectos técnicos relativos às microfinanças, o Fundaf se apresenta como um incentivo para o associativismo, para a construção de solidariedade, para a construção, enfim, de atores sociais qualificados. Assim, além de ser uma política de geração de emprego e renda, o Fundaf representa uma proposta clara de promoção do desenvolvimento local ao qualificar esses atores excluídos do mercado formal. A ênfase no associativismo, na participação efetiva nas assembléias e no deslocamento da decisão de concessão de crédito para as comunidades é uma forma de fortalecimento das associações existentes e de incentivo à participação dos cidadãos nos assuntos públicos locais.

Seria exagero e mesmo paradoxal afirmar que num programa de microcrédito o crédito em si possa ser considerado secundário. Afinal, é graças ao financiamento que se procede à promoção dos indivíduos. Mas se encararmos o Fundaf como uma política pública de "empoderamento" dos seus beneficiários e clientes, como uma política pública que aposta na construção de capital social, podemos entender melhor o depoimento de Muhammad Yunus: "O microcrédito pode não ser uma solução, mas é uma força de mudança, não só econômica e pessoal, mas também social e política".

Referências bibliográficas

CALDAS, Eduardo de Lima. "Fundo municipal de aval". In: FARAH, Marta Ferreira Santos e BARBOZA, Hélio Batista. *Novas experiências de gestão pública e cidadania*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

MALUF, Renato S. *Ações públicas locais de apoio à produção de alimentos e à segurança alimentar*. São Paulo: Pólis, 1999.

PAULICS, Veronika (org.) *125 Dicas – Idéias para ação municipal*. São Paulo: Pólis, 2000.

SILVEIRA, Caio M., AMARAL, Carlos & MELLO, Ricardo. "Crédito popular – Iniciativas em andamento no Brasil". In: *wwwgeracao.org.br* .

TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. "Crédito comunitário: a experiência da PORTOSOL". In: FUJIWARA, Luis Mário; ALESSIO, Nelson Luís Nouvel e FARAH, Marta Ferreira Santos. *20 experiências de gestão pública e cidadania*. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 1998.

YUNUS, Muhammad. *O banqueiro dos pobres*. São Paulo: Ática, 2001.

Programa Família Cidadã

ESTADO DO AMAPÁ

Ana Alice Alcantara Costa[1]

Apresentação

O Programa Família Cidadã foi criado em janeiro de 2000 como parte das ações do Programa de Desenvolvimento Sustentável do Amapá (PDSA)[2], tendo por objetivo geral o combate à pobreza de uma forma eficiente e integrada, mediante o pagamento de meio salário mínimo às famílias que atendam ao perfil estabelecido e da articulação e mobilização da rede de serviços do Estado. O Programa inova ao ter como meta, além da permanência das crianças na escola, a emancipação socioeconômica e a integração de suas famílias aos direitos e deveres da cidadania.

Esse Programa é uma síntese de experiências de políticas publicas bem sucedidas em outras regiões do país, como os programas de renda mínima, as experiências de gestão integrada de políticas públicas e a Bolsa-Escola, criada no Distrito Federal durante o governo Cristóvam Buarque (1994-1998). Mais especificamente, o Programa Família Cidadã tem sua origem no Bolsa-Escola Família, implantado pelo governo do Amapá em 1996, como uma medida emergencial destinada a reduzir o trabalho infantil, a violência, o abandono escolar e exclusão social de milhares de famílias.

Apesar das dificuldades financeiras do Estado, o Bolsa-Escola Família passou a garantir uma bolsa no valor de um salário mínimo por

1. Professora do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal da Bahia (UFBa), coordenadora do Núcleo de Estudos Interdisciplinares sobre a Mulher (NEIM/UFBa), membro da AGENDE Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento. Doutora em Ciência Política pela Universidade Nacional do México.

2. O PDSA – programa norteador das ações desenvolvidas nas duas gestões do governo João Alberto Capiberibe – tem como linhas gerais valorizar as especificidades naturais e humanas do Amapá; desenvolver uma economia sustentável, baseada na utilização equilibrada dos recursos renováveis e dos recursos minerais; buscar a justiça social; promover, tanto na zona rural quanto na urbana, a parceria entre o Estado e a iniciativa privada (associações comunitárias, cooperativas, pequenas empresas); descentralizar geograficamente a economia – concentrada em demasia ao redor de Macapá e do porto de Santana – e, finalmente, responsabilizar os cidadãos, descentralizando e delegando à sociedade civil muitas das competências do setor público. MOULIN: 2000. P.111/112.

mês a 1200 famílias em situação de risco social. Tinham direito ao benefício as famílias cuja renda fosse menor do que a bolsa, que tivessem filhos de sete a 14 anos freqüentando a escola e que residissem há mais de cinco anos no Estado.

Em janeiro de 2000, com as contas do Estado equilibradas, o governo resolveu não só ampliar o número de benefícios, como também implementar uma série de ações socioeducativas envolvendo as famílias beneficiadas. Reconhecia-se que a experiência, em sua forma original, não era suficiente para atingir os propósitos do Programa de Desenvolvimento Sustentável do Amapá. A fim de alcançar tais objetivos, a rede de serviços do Estado foi articulada para inserir as famílias em uma rede de segurança capaz de impedir que, após serem desligadas do Programa, elas permanecessem ou retornassem à condição inicial, ficando abaixo do patamar mínimo aceitável de qualidade de vida.

Funcionamento do Programa

O Programa Família Cidadã surgiu com a meta de atender 10 mil famílias até o final de 2001. Em julho de 2001, o Programa atendia 6.840 famílias, atingindo 15,92% do universo das famílias do Estado que sobrevivem com renda de até um salário mínimo[3]. Do total de famílias atendidas, 1.010 são Parteiras Tradicionais[4] – que foram incorporadas ao Programa como uma forma de reconhecimento do Estado pela importância dos serviços prestados à comunidade –, 56 famílias são do Projeto "Carapirás"[5] e outras 1.200 fazem parte do Bolsa-Escola Família e foram incorporadas sem redução no valor da bolsa[6].

Um dado significativo é a presença feminina entre os beneficiários. Segundo um levantamento de abril de 2001, quando 5.380 famílias recebiam o benefício, 96% delas estavam sob responsabilidade de mulheres. Esse dado reflete o empenho do Programa em valorizar as mulheres, dando prioridade à inscrição de mães, "por serem elas as que diretamente influenciam na educação familiar e por serem, na sua grande maioria, dentro do universo atendido, chefes de família". (Família Cidadã: 2001).

3. Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do IBGE, em 1999 havia no Amapá 23.406 famílias com rendimentos de até meio salário mínimo e 19.552 famílias com rendimentos entre meio e um salário mínimo, totalizando 42.958 famílias com rendimentos de até um salário mínimo.

4. "A assistência ao parto domiciliar, por parteiras tradicionais, faz parte do cotidiano de comunidades extrativistas, rurais, ribeirinhas e indígenas do Amapá. Essas mulheres são, em sua maioria, pertencentes às classes populares, na faixa etária de 20 a 90 anos, e muitas vezes moram em lugares de difícil acesso, nos quais exercem um papel fundamental para a reprodução da vida humana". Desde 1997, o governo do Amapá realiza um trabalho de resgate da cidadania e valorização dessa atividade com o "objetivo de promover o fortalecimento da rede estadual de parteiras, através do fornecimento de material necessário à arte de partejar, da produção de material impresso para a divulgação de seus conhecimentos tradicionais, da realização do primeiro censo de parteiras e de cursos de capacitação". (www.amapa.gov.br)

5. O Projeto Carapirás atende famílias que recolhem lixo para reciclagem, por meio de um convênio entre o governo do Estado e a Missão Criança, organização não-governamental criada pelo ex-governador do Distrito Federal, Cristóvam Buarque.

6 À medida que essas famílias são desligadas do Programa devido ao crescimento dos filhos, à melhora em sua condição de vida ou ao não cumprimento de alguma exigência, sua bolsa de um salário mínimo é imediatamente transformada em duas bolsas de meio salário, para o atendimento de outras famílias do Programa Família Cidadã.

As famílias são selecionadas a partir de um processo que se inicia com a identificação geográfica dos bolsões de pobreza, passando pelo cadastramento e pelas visitas domiciliares até a definição de prioridades (famílias monoparentais, com menor renda *per capita* e maior número de filhos na faixa etária de sete a 14 anos). Nesse processo de seleção, tem sido importante a relação entre os diversos parceiros envolvidos no Programa, para a identificação das famílias em situação de risco. Desde que se enquadrem no perfil definido pelo Programa, tais famílias passam a ser atendidas, conforme podemos ver na tabela abaixo:

TABELA 1

Atendimento aos Parceiros e Casos Especiais

Parceiros/Casos especiais	Famílias beneficiadas	%
Parteiras Tradicionais	1.014	18,05
Fund. da Criança e do Adolescente	180	3,20
DST/AIDS	23	0,40
De Volta ao Ninho[7]	30	0,53
Projeto Carapirás	56	1,0
Outros casos especiais	141	2,51
Total	*1.444*	*25,70*
Total de Bolsas Família Cidadã (julho de 2001)	**5.617**	

FONTE: PROGRAMA FAMÍLIA CIDADÃ

A permanência no Programa por parte das famílias atende também a critérios rigidamente cumpridos e em constante processo de acompanhamento e avaliação: a exigência de 90% da freqüência escolar das crianças é garantida por uma perfeita articulação com a Secretaria Estadual e as Secretarias Municipais de Educação e, nas regiões mais longínquas, diretamente com as escolas. A obrigatoriedade de participação dos titulares do benefício nas reuniões de formação, nas atividades comunitárias, nas campanhas sanitárias, de vacinação e de prevenção tem sido um importante mecanismo de mobilização para a cidadania.

Uma das participantes do Projeto "Saber mais, Viver melhor" (curso de alfabetização de adultos) no município de Serra do Navio, contou numa entrevista à autora que participar das reuniões do Família

7. Programa especial para meninos de rua, visando seu retorno à escola

Cidadã possibilitou-lhe fazer novas amizades, receber informações sobre saúde e alimentação e aprender a falar em público:

> "... tinha muita vergonha de falar, ficava com medo de falar errado, agora sou outra, participo das reuniões, dou minha opinião (...). Resolvi estudar para mudar minha carteira, quero poder escrever meu nome, não quero mais passar vergonha de 'sujar o dedo'..."

O estimulo à participação nos programas de alfabetização, de qualificação e de capacitação profissional se dá de forma sistemática e continua, envolvendo a família como um todo. A unidade básica de atuação do Programa é a família e não a criança, como geralmente acontece nas experiências de bolsa-escola. Por outro lado, o Programa também não tem a característica oposta, comum às experiências de renda mínima, que se preocupam apenas com o sustento familiar. No Família Cidadã, a permanência dos filhos na escola é o critério inicial de acesso, mas a meta principal é promover a cidadania familiar por meio da recuperação da auto-estima dos beneficiários e da conquista de sua independência financeira. Quando a família preenche todos os outros requisitos mas as crianças estão fora da escola, o Programa faz o encaminhamento para a matrícula na escola publica mais próxima. Essa prática também se estende para outros tipos de dificuldade que a família ou alguns de seus membros estejam passando, como a falta de documentação, atendimento médico e psicológico, etc.

Segundo um dos documentos de divulgação do Programa, a "nova postura diante da vida" por parte dos beneficiários é a "maior conquista" dessa iniciativa. Tal mudança é demonstrada por diversas atitudes, que incluem a regularização da documentação civil, a participação em campanhas de vacinação, a procura pelos postos de saúde, o reconhecimento e a assimilação da importância das ações comunitárias, a elaboração de projetos pessoais norteados por uma nova perspectiva de vida, a aquisição de bens, utensílios, vestuários, material escolar, remédios, a melhoria da qualidade da alimentação e até a realização de investimentos na reforma ou mesmo na construção da casa própria.

A identificação de um perfil produtivo por parte do grupo familiar

tem sido um caminho para sua autonomia financeira. Esse perfil tanto pode ser estimulado – mediante a capacitação, a formação técnica, a identificação de mercados, etc. – como pode ser modificado, redirecionando o núcleo familiar para outra atividade produtiva. Para o trabalho de estimulo ou de mudança do perfil produtivo, o Programa utiliza sua interface com outros setores da administração.

Parcerias e recursos financeiros

O desenvolvimento de todas as ações que envolvem o Programa Família Cidadã é possível apenas a partir da implementação de uma gestão integrada, numa articulação que envolve organismos do governo[8] e entidades da sociedade civil, em especial os grupos de mulheres e as associações de bairros. Nesse processo tem sido fundamental o respaldo e a valorização do Programa por parte da chefia de governo.

O Família Cidadã não é uma entidade executiva. Nas palavras de Elliane Gomes, gerente-geral do Programa, "... o Família Cidadã faz a interface; quem executa é sempre uma entidade governamental ou ONG com experiência na questão...". Ao Programa cabe apenas controlar a permanência das crianças na escola (por intermédio da articulação com a Secretaria de Educação), estimular a participação dos beneficiários nas ações desenvolvidas, selecionar e acompanhar as concessões de bolsas, identificar demandas e articular ações.

O efetivo envolvimento dos parceiros é fundamental para o sucesso do Programa. "É um verdadeiro caso de sedução", diz a gerente Elliane. "No inicio é necessário quebrar as resistências, depois é só paixão..." Ela acrescenta que uma das principais preocupações da equipe técnica ao iniciar uma articulação com um novo parceiro é sensibilizá-lo no sentido de garantir um efetivo respeito ao usuário do serviço. "Não se pode admitir que uma pessoa que já sofre as conseqüências de um processo de exclusão seja humilhada ou desrespeitada por parte de qualquer agente publico".

De acordo com a filosofia do Programa, o titular do beneficio não é apenas um número a mais nas estatísticas oficiais, e sim um cidadão que tem dificuldade de chegar ao local de pagamento, de manejar as

8. Fundação da Criança e do Adolescente (FCRIA); Secretaria Estadual de Saúde; Agência de Promoção da Cidadania (APC); Secretaria Estadual do Trabalho e da Cidadania (Setraci); Centro de Formação de Recursos Humanos do Estado (CEFORH); Polícia Técnica; Caixa Econômica Federal; Banco do Brasil; Instituto de Desenvolvimento Rural do Amapá (RURAP); Secretaria Estadual de Agricultura e Floresta; Secretaria Estadual de Educação; Corpo de Bombeiro e Defesa Civil; Secretaria do Meio Ambiente; Promotoria Pública/Vara da Infância; Prefeituras de Cutias, Itaubal, Calçoene e Tartarugalzinho

práticas bancárias, isto é, que necessita de uma atenção especial. Tais dificuldades são agravadas pelas especificidades culturais de gênero, tendo em vista que o Programa atende principalmente as mulheres. A partir dessa percepção, a equipe do Família Cidadã esta sempre atenta para "negociar" tratamentos especiais e diferenciados (ações afirmativas) com parceiros e colaboradores[9].

Como um projeto de governo com gestão independente e com alocação orçamentária própria, o Programa goza de relativa autonomia operacional e administrativo-financeira, o que lhe permite maior agilidade no acompanhamento das famílias beneficiadas. Ligada diretamente ao gabinete da Secretaria de Planejamento e apoiada por uma equipe técnica, a Gerência Geral é responsável pela operacionalização do Programa nos municípios de Macapá e Santana. Nos outros municípios do Estado a execução do Programa está a cargo de Coordenação Local, subordinada à Gerência Geral. Cada uma das Coordenações Locais trabalha em parceria com uma Comissão Local, composta por órgãos governamentais e não governamentais de cunho deliberativo e fiscalizador, articulados nos Fóruns de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (FDLIS). Atualmente, trabalham no Programa 67 pessoas em todo o Estado[10] .

O orçamento previsto para o ano 2001 totalizava R$ 9.565.667,00, dos quais 75,6% (R$ 7.238.087,00) eram oriundos do Fundo de Participação do Estado em rubrica específica para o Programa Família Cidadã, 24,2% (R$ 2.322.540,00), provinham do orçamento da Secretaria de Educação, para o pagamento da Bolsa-Escola Família, e 0,05% (R$ 5.040,00) representava a contribuição da ONG Missão Criança.

Para o ano 2002 , estava previsto no orçamento do Estado o valor de R$ 14 milhões para o Programa. Esse recurso deverá ser ampliado com a implantação da Bolsa-Escola Federal. O governador João Capiberibe decidiu complementar o beneficio federal e integrar as famílias contempladas ao Família Cidadã, incluindo-as na rede de serviços. A perspectiva é atingir 20 mil famílias até o final de 2002, o que significa 46% do total de famílias do Amapá em situação de pobreza, que sobrevivem com rendimentos de até um salário mínimo.

9. E a partir dessa prática que a equipe conseguiu negociar atendimento especial para os beneficiários no dia do pagamento da bolsa: passagem gratuita no trem que faz o trajeto Serra do Navio - Porto Novo, saída de barcos especiais das diversas localidades ribeirinhas (com passagem livre) em direção a Macapá, atendimento especial na Caixa Econômica, incluindo direito a cartão, lanche, horário diferenciado, caixa separado para os analfabetos e recentemente o uso de uma tinta especial (que não suja o dedo), para a impressão digital.

10. Exercendo funções de direção são 12 mulheres. Na execução, há 55 pessoas, dos quais 12 são bolsistas de nível superior (7 mulheres) e 31 são bolsistas de nível médio (8 mulheres).

A predominância feminina tem sido determinante na definição de ações que beneficiem as famílias, muitas vezes claramente demarcadas por uma perspectiva de gênero. Um exemplo nesse sentido são os diversos cursos profissionalizantes oferecidos, em que as especialidades propostas giram em torno do trabalho doméstico e de ocupações periféricas que, de certa forma, preservam a divisão sexual do trabalho.

Por outro lado, o Programa tem trazido mudanças significativas para a condição feminina, não só no âmbito econômico mas, em especial, no que se refere à distribuição do poder e à auto-estima das mulheres, propiciando maior autonomia, integração e reconhecimento social. Como disse uma beneficiária pertencente ao Grupo de Mulheres da Colônia, município de Serra do Navio:

> "...minha vida mudou muito, eu era só dona de casa, eu não tinha autonomia com o dinheiro. Agora eu decido. Antes eu pensava: um dia eu quero poder comprar o material deles, agora eu posso comprar até dois lápis de cor. Já tenho até minha conta no comércio, não peço mais autorização. Agora somos *chique*, temos crédito, empresto até dinheiro para meu marido".

Ao priorizar as mães na concessão do benefício, o Estado reconhece a importância do papel da mulher na família e ao mesmo tempo tem a garantia de que o dinheiro será revertido integralmente para a melhoria de vida do núcleo familiar. Essa tem sido uma prática corrente nos programas de incremento da renda familiar, em especial nos que trabalham com pagamento de benefícios, a partir da constatação de que as mulheres geralmente investem todo o valor do auxílio no sustento da família, ao passo que os homens geralmente gastam parcela significativa de seus recursos em bares e jogos.

No caso do Família Cidadã, é comum ouvir mulheres falarem de como conseguiram consertar a casa, construir mais um cômodo, comprar equipamentos domésticos ou investir em uma alternativa produtiva tendo em vista a própria autonomia financeira. A garantia de um recurso mensal fixo pago pelo Programa é o aval para a abertura de créditos no comércio, para o financiamento da compra de materiais de

construção, móveis e aparelhos domésticos, etc. O pagamento da bolsa também abre a possibilidade de um planejamento orçamentário, da formação de uma poupança e da realização de investimentos que, juntamente com o reconhecimento social da comunidade, funcionam como um mecanismo fundamental no fortalecimento da auto-estima.

Uma das moradoras do bairro Zerão, desligada do Programa por sua família ter ultrapassado a renda de um salário mínimo, informou à autora como aproveitou a bolsa para melhorar sua situação:

> "...além de manter os meninos na escola, comprar material escolar, roupas e até mesmo melhorar a comida, consegui comprar o material que faltava para terminar a casa, meu marido (que é pedreiro) fez todo o trabalho. Agora alugamos quartos, por isso estamos saindo do Programa, mas vou seguir indo para as reuniões, pois gosto muito das palestras".

Não obstante o Programa Família Cidadã apresentar semelhanças com outros programas de renda mínima que também desenvolvem ações paralelas de melhoria na condição de vida[11] , trata-se de uma experiência inovadora quanto ao comprometimento e à colaboração das famílias com as ações realizadas, tais como:

- indicação de outras famílias a serem incluídas;
- sugestões de programas e ações sociais a serem desenvolvidos;
- convocação de reuniões e divulgação das atividades do projeto;
- participação em ações comunitárias;
- fiscalização quanto à qualidade do serviço prestado.

O Programa inova também ao valorizar a mulher; ao reconhecer o serviço prestado pelas Parteiras Tradicionais; ao proteger e defender os direitos das crianças e dos adolescentes e, principalmente, ao apoiar ações que combatem o trabalho infantil e garantem a permanência das crianças na escola. Outras inovações importantes são a busca de emancipação econômica das famílias beneficiadas e a participação dessas famílias nas instâncias de decisão coletiva.

Como política pública, o Família Cidadã contém alguns ensinamentos que podem ser aproveitados por outros governos:

- A importância de conhecer e resgatar experiências distintas e adequá-las à realidade local;

11. Dentre os que merecem destaque estão: *Programa Garantia de Renda Familiar Mínima,* de Blumenau (SC); *Projeto Promover a Família,* de São Roque (SP); *Programa Solidariedade,* de Monte Carmelo (SP) e *Programa de Orientação e Apoio às Famílias em Situação de Risco Social,* de Chapecó (SC).

- A possibilidade de maximizar recursos quando se tem vontade política;
- A necessidade de estabelecer políticas de gestão integrada;
- A necessidade de respeitar o usuário de serviços públicos e estimular práticas de cidadania;
- A importância de se valorizar a mulher e respeitar a diversidade
- A necessidade de estabelecer políticas efetivas de combate à pobreza e à exclusão social.

Bibliografia

FAMÍLIA CIDADÃ. *Apresentação*. Macapá: Governo do Amapá/Secretaria do Planejamento e Coordenação. Agosto, 2001

FARAH, Marta Ferreira Santos; LACZYSKI, Patrícia; JÚNIOR, Paulo Jábali e AROUCA FILHO, Odélio Rodarte. *A administração pública brasileira inovando a forma de governar: apresentação dos 946 programas inscritos no Ciclo de Premiação 2000*. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, Vol.19. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania. 2000

Governo do Amapa. www.amapa.gov.br

FUNDAÇÃO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. *Política de Ação*. Macapá: Governo do Amapá. 2001;

MOULIN, Nilson (org). *Amapá: um norte para o Brasil (Dialogo com o governador João Alberto Capiberibe)*. São Paulo: Cortez, 2000

Projeto Castanha-do-Brasil

ESTADO DO AMAPÁ

Drew Nelson[1]
Luis Fujiwara[2]

O Amapá e o desenvolvimento da Amazônia

O ex-governador do Amapá, João Alberto Capiberibe[3], costumava dizer que seu Estado estaria mais próximo de Paris do que de Brasília. A afirmação referia-se não apenas aos 700 Km de fronteira entre o Amapá e a Guiana Francesa, como também ao ex-presidente francês, o socialista Lionel Jospin, com quem Capiberibe se identifica mais do que com o social-democrata Fernando Henrique Cardoso. A realidade econômica, porém, amplia a distância entre a França e o ex-Território do Amapá, instituído por decreto presidencial em 1943 e elevado à condição de Estado pela Constituição de 1988. A pobreza e a exclusão social atingem significativas parcelas da população amapaense, em especial os povos tradicionais da floresta, cuja renda ainda se origina do trabalho extrativista.

Na Amazônia, a riqueza da floresta contrasta com a pobreza de sua gente. O povoamento da região se intensificou nas últimas décadas do século XIX, devido em grande parte à migração de nordestinos

1. Mestrando em *Public Affairs e Latin American Studies* na Universidade do Texas, EUA.

2. Administrador Público, Mestre em Administração Pública e Governo pela FGV-EAESP e pesquisador do Programa Gestão Pública e Cidadania.

3. Eleito senador, pelo PSB, em 2002.

que fugiam da seca e buscavam a Amazônia para trabalhar como seringalistas. Com o fim do ciclo da borracha, muitos desses "caboclos" continuaram na floresta, em especial os do sul do Amapá, que passaram a tirar seu sustento dos castanhais.

No século XX, a partir da década de 70, instalaram-se na Amazônia megaprojetos econômicos que não levavam em conta as peculiaridades da região. O maior exemplo dessas experiências é o Projeto Jari, iniciado em 1967, quando o empresário norte-americano Daniel Ludwig comprou 1,6 milhão de hectares nos Estados do Pará e do Amapá, a fim de implementar a criação extensiva de búfalos e a produção de celulose em grande escala. Além do impacto gerado na estrutura social da região (êxodo rural, aumento do desemprego, da pobreza, etc.), foram grandes os danos ambientais causados pela derrubada da floresta nativa e pelo plantio de uma espécie exótica (eucalipto), que cresce rapidamente e serve para a produção de celulose. Recentemente, parte das terras foram resgatadas para o domínio público, sendo criada a Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Rio Iratapuru. Já o Projeto Jari foi comprado pelo Grupo Orsa, de São Paulo, por um preço simbólico, uma vez que estava em situação de falência. Rebatizado de Complexo Jari, o Projeto ainda enfrenta dificuldades financeiras provocadas pelo alto custo do transporte na região amazônica e pela falta de energia elétrica. Iniciativas com essa escala redundaram em grandes fracassos, pois não possuíam uma perspectiva social ou cultural nem tampouco se preocupavam com o meio ambiente, buscando exclusivamente o desenvolvimento econômico e a acumulação de capital.

O Projeto Castanha-do-Brasil

A castanha-do-brasil (*Bertholletia Excelsa H.&B. Lecythidaceae*) também é conhecida como castanha-do-pará e castanha-da-amazônia. Trata-se de uma árvore "intimamente ligada à cultura das populações tradicionais da Amazônia. Seus produtos e subprodutos são utilizados há várias gerações, como fonte de alimentação e renda"[4]. A castanha é encontrada nas matas de terra firme em vários países da Amazônia.

4. CUNHA e DANTAS: 1997, pg. 13.

Uma castanheira pode atingir facilmente a altura de 50 metros, com idade estimada entre 800 e 1200 anos. O fruto da castanha se chama ouriço, pesa cerca de um quilo e pode conter de 15 a 24 sementes. Além de calórica, a amêndoa da castanha possui cálcio, fósforo, magnésio, potássio, cobre, vitamina A, B1, B2 e C. Quando desidratada, a amêndoa da castanha possui 17% de proteína, cerca de cinco vezes mais do que o conteúdo calórico do leite de vaca *in natura*.

A produção da castanha é totalmente extrativista e ocorre no período de chuvas, no inverno amazonense, que vai de dezembro a junho, com possíveis variações. Como dependem do "ritmo" da floresta, os trabalhadores extrativistas são obrigados a ficar durante vários meses dentro da mata para aproveitar os períodos produtivos. Durante a estadia na mata, os extrativistas utilizam querosene, óleo, sal, botas, facões, açúcar, farinha e outros produtos.

A pobreza em que viviam tais trabalhadores foi agravada pelo processo produtivo conhecido como aviamento: um atravessador financia o aviamento, ou seja, fornece todos os produtos necessários à permanência do extrativista na mata durante a realização do trabalho. Em troca, o atravessador compra toda a produção retirada da floresta, mas paga preços aviltantes. Já os preços do aviamento são superestimados, de forma a colocar o extrativista num ciclo de dívidas que o leva inevitavelmente a uma "escravidão branca". No município de Laranjal do Jari, por exemplo, até há poucos anos era comum um castanheiro trocar vários quilos de castanhas por uma lata de leite em pó.

Enquanto exploram os trabalhadores da floresta, os atravessadores são também explorados numa outra ponta da cadeia produtiva. Isso ocorre porque o comércio de produtos da floresta é extremamente concentrado, o que leva à formação de cartéis e de monopólios[5] , como acontece com todos os demais produtos da Amazônia (açaí, seringa, palmito, frutas tropicais,etc.).

Por intermédio do Projeto Castanha-do-Brasil o governo estadual do Amapá, em conjunto com a sociedade civil, está criando uma nova lógica produtiva para a região. A iniciativa baseia-se na oferta de infraestrutura para que o castanheiro possa agregar valor ao seu produto e,

5. No caso da castanha-do-brasil, o mercado é dominado há quatro gerações pela família Mutran, que chegou em Marabá (PA) na primeira década do século passado. Atualmente, seu filho mais famoso é Evandro Mutran, conhecido pela alcunha de "Rei da Castanha", que é também o maior criador de gado nelore do país, conforme noticiado pelo jornal "O Estado de S. Paulo". Além dos Mutran, os Chocron, de Manaus, também são grandes exportadores de castanha-do-brasil. Juntas, essas duas famílias, mais outras vinte empresas médias, controlam 70% do mercado de castanha.

dessa forma romper o ciclo de dependência do sistema de aviamento. Busca-se eliminar também a dependência em relação aos empregos gerados pelos megaprojetos que se instalaram na região durante os anos 70.

O Projeto foi iniciado em janeiro de 1995, com os objetivos de gerar emprego e renda, valorizar os produtos da floresta, combater a pobreza, evitar o êxodo rural e promover a cidadania dos povos tradicionais da Amazônia. O Estado foi o indutor da iniciativa, que se originou de uma promessa de campanha assumida em 1994[6] junto aos castanheiros da região do Iratapuru, no sul do Amapá. Um primeiro passo foi a doação, por parte do governo, de um barco para realizar o transporte das castanhas. Concomitantemente, foi firmado um acordo para que o poder público comprasse toda a produção dos castanheiros, que seria utilizada como complemento alimentar na merenda das escolas estaduais de Macapá. No início, o Estado também financiou o aviamento, a fundo perdido, mas hoje em dia os próprios castanheiros captam recursos junto a fundos de desenvolvimento rural para financiar suas atividades.

Um elemento fundamental para o sucesso da iniciativa foi sua inserção em um programa de governo mais amplo, que garante o suporte político e operacional. Trata-se do Programa de Desenvolvimento Sustentável do Estado de Amapá (PDSA), que desde 1995 direciona todas as ações do governo estadual.[7] Por meio do PDSA, os castanheiros começaram a se organizar, tanto como comunidades quanto como agentes de mercado.

O funcionamento do Projeto Castanha se baseia no trabalho associativista, por meio do qual está se desenvolvendo uma cadeia produtiva tecnologicamente mais elaborada. O castanheiro vende seu produto para uma cooperativa, que verticaliza a produção da castanha e de seus subprodutos. Ao invés de vender a castanha *in natura* (ainda dentro da casca) as cooperativas vendem-nas prontas para o consumo (desidratadas e embaladas para exportação), além de diversos derivados, como biscoitos, farinha, paçoca e óleo, com o qual se produz uma vasta gama de cosméticos.

Dessa forma, todos os castanheiros conseguem um aumento sig-

6. Nas palavras do governador: "eles me disseram o que fazer, caso fosse eleito governador, para promover a libertação dos castanheiros. Pediram um pequeno trator para puxar a castanha da mata, um barco para levar o produto até a cidade e a introdução da castanha na merenda escolar, garantindo a comercialização." (CUNHA e DANTAS: 1997, pg. 9).

7. Sobre o PDSA, ver a nota 2 do artigo "Programa Família Cidadã". Além deste Programa e do "Projeto Castanha-do-Brasil", outras duas iniciativas foram finalistas em ciclos de premiação anteriores do Gestão Pública e Cidadania. Sobre essas iniciativas, ver: SANCHES Fº.: 2000 e GALLI e HINTON: 2001.

nificativo de sua renda: os cooperados – por meio da verticalização da produção e da justa distribuição do excedente –, e os trabalhadores não cooperados – porque podem vender sua produção para a cooperativa, por preços de compra superiores aos pagos pelo atravessador.

Para viabilizar essa estratégia, o estado do Amapá, por intermédio do seu Instituto de Estudos e Pesquisas (IEPA), ajuda a verticalizar a produção da castanha, desenvolvendo novos produtos, bem como processos de padronização e controle de qualidade. As fórmulas para a produção de xampus e cremes derivados da castanha foram desenvolvidas pelo IEPA. Ali também se produziu a receita para os biscoitos de castanha e uma série de estudos para aumentar a produtividade da extração do óleo dessa amêndoa. Como resultado de tais pesquisas, foi firmado um acordo com uma empresa francesa, a *Provence Régime* S/A (especializada em produtos agrobiológicos), que desenvolveu a metodologia e vendeu o maquinário que permitirá um aumento significativo de eficiência na extração do óleo, além de melhorar a qualidade da farinha. O azeite de castanha é certificado como produto orgânico e se destaca pela presença de selênio, "micronutriente de reconhecido valor profilático na prevenção de males associados ao envelhecimento"[8]. As patentes desenvolvidas são doadas para os povos da floresta. Os valores advindos da cobrança de *royalties* pela utilização das patentes formam um fundo de investimentos, que é direcionado para o desenvolvimento das comunidades e de novos produtos.

8. ALESSIO: 2001, pg. 94.

Formaram-se três cooperativas: a Cooperativa dos Produtores do Alto Cajari (COOPERALCA), a Cooperativa Mista dos Produtores e Extrativistas do Rio Iratapuru (COMARU) e a Cooperativa Mista dos Produtores e Agroextrativistas da Reserva do Rio Cajarí (COMAJA). A lógica do trabalho cooperativo promoveu uma grande ruptura com o sistema tradicional de aviamento. As cooperativas não constituíram uma nova forma de domínio ou de hierarquia, uma vez que todo o trabalho se baseia na autogestão e na autonomia decisória das comunidades. Cada cooperativa se especializou em uma fase da cadeia produtiva, de forma que suas atividades são complementares entre si. A COMAJA faz o beneficiamento da castanha-do-brasil, isto é, retira a semente do fruto, desidrata, faz uma seleção conforme o tamanho da

semente e embala para exportação. Além disso, também produz a farinha, moendo as sementes menores. A COMARU, por sua vez, produz o biscoito e extrai o óleo. A COOPERALCA trabalha com a secagem da amêndoa, de forma similar à COMAJA, numa região mais ao norte do Estado, no município de Mazagão. Há ainda uma quarta instituição, a Associação dos Trabalhadores do Assentamento Agroextrativista do Maracá (ATEXMA), que não atua diretamente na produção e sim na articulação e organização dos trabalhadores extrativistas do município de Mazagão.

Além de oferecer o suporte tecnológico, o IEPA está promovendo o empreendedorismo das cooperativas e auxiliando sua inserção competitiva nos mercados local, nacional e internacional. Para isso, o Instituto conta com o Parque de Incubação de Empresas e Extensão Tecnológica do Amapá (PIETEC)[9], cujo trabalho inclui a assessoria em *marketing* e o desenvolvimento de uma identidade visual para os produtos.

A atividade das cooperativas envolve vários tipos de parceria. A principal parceria é com o governo do Estado e com as comunidades tradicionais. Nesse caso, existe um sentimento de co-responsabilização: o governo entra com parte da verba, mas a gestão e a fiscalização dos recursos passa necessariamente por discussões entre a cooperativa, o Estado e a comunidade. Dentro do próprio governo estadual existe uma grande cooperação horizontal. O Projeto envolve a participação da Secretária de Indústria, Comércio e Mineração, que coordena os trabalhos, e da Secretaria de Educação, que compra a produção de biscoitos e de farinha de castanha para complementar a merenda escolar. O IEPA e o PIETEC, por sua vez, realizam ações mais pontuais, mas não menos importantes, uma vez que promovem a capacitação das cooperativas e o desenvolvimento tecnológico de produtos orientados para o mercado.

Resultados diretos e indiretos

São muitos os resultados do Projeto, até porque o governo do Amapá atua de forma multissetorial, executando várias iniciativas

9. A gênese do Parque de Incubação de Empresas remonta ao ano de 1997, quando foi instalada uma incubadora de empresas no Laboratório de Tecnologia de Alimentos do IEPA. A partir de 2000, a incubadora iniciou uma nova fase, já rebatizada de Parque de Incubação de Empresas e Extensão Tecnológica do Estado do Amapá (PIETEC). Desde então, a incubadora está trabalhando com cinco organizações cooperativas, todas ligadas ao extrativismo. Os parceiros do PIETEC são a Secretaria de Estado da Indústria, Comércio e Mineração (SEICOM); a Secretaria de Estado da Ciência e Tecnologia (SETEC); o Sindicato e Organização das Cooperativas do Estado do Amapá (OCEAP); o Instituto Euvaldo Lodi, da Federação das Indústria do Amapá (FIAP/IEL); o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai); a Agência de Fomento do Estado do Amapá (AFAP); a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa); a Universidade Federal do Amapá (Unifap) e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae).

paralelas, como a implantação da fábrica de biscoitos de castanha. Até então, a fabricação dos biscoitos era um processo artesanal, que demandava um trabalho difícil e demorado. Construída na sede da COMARU, em meio à Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Rio Iratapuru, a fábrica foi financiada por um repasse de US$ 290 mil do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7)[10].

A inauguração da fábrica, por sua vez, desencadeou uma nova série de demandas. Foi preciso adquirir, por exemplo, um gerador de energia elétrica (movido a diesel), que também abastece as casas da comunidade. A fábrica também reforçou a demanda por água tratada e de qualidade, obrigando o governo do Estado a construir uma estação de captação, tratamento e distribuição de água, que atende também todas as casas da comunidade do Iratapuru.

A fábrica tem fornecido mensalmente uma média de nove toneladas de biscoito de castanha para a Secretaria da Educação. Em 2000, produziu também seis toneladas de óleo, compradas pela indústria de cosméticos *Natura*. Adquirido em Petrolina (PE), o maquinário para a produção de biscoitos já era usado e passou por uma reforma. Com a fábrica, torna-se possível reduzir custos e agregar mais valor à cadeia produtiva da castanha, respeitando-se o meio ambiente e as culturas locais.

A COMAJA também recebeu um repasse do PPG7, de US$ 216 mil, para adquirir maquinário e melhorar suas instalações, o que aumentou sua produtividade. A COMAJA possui um quadro de 45 cooperados e gera 85 empregos diretos na usina, além de aproximadamente 200 empregos indiretos na coleta e no transporte da castanha. Atualmente, a Cooperativa trabalha com uma grande capacidade ociosa, pois beneficia apenas meia tonelada de castanha por dia, embora tenha capacidade para beneficiar uma tonelada e meia.

Além da geração de emprego e renda, a mobilização social criada pelo trabalho associativo fez com que as comunidades de castanheiros se organizassem, fortalecendo-se para apresentar suas reivindicações e para discutir seus problemas, junto aos governos estadual e municipal e às empresas locais. Esse aspecto assume ainda mais importância

10. O Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7) tem como objetivo implantar um modelo de desenvolvimento sustentável nas florestas tropicais brasileiras. Trata-se de uma iniciativa do ex-chanceler alemão Helmut Kohl, que defendeu, junto aos países do G-7 (Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Inglaterra, Itália e Japão) a implantação de uma política de ações voltadas para a defesa da Floresta Amazônica. Este programa foi instituído pelo governo brasileiro em 1992, com uma dotação inicial de US$ 250 milhões. No caso do Amapá, cerca de 98% do território se mantém imune a qualquer forma de antropização e as florestas de terra firme cobrem 70% da superfície do Estado, configurando um "ambiente de biodiversidade e biomassa de grande potencial produtivo" (ALESSIO: 2000, pg. 91).

quando se leva em conta a pobreza da região, que sofre com a carência de serviços públicos básicos. Deve-se observar também que é extremamente desigual a distribuição de poder no relacionamento entre as comunidades e a Jarí Celulose (JARCEL), principal empresa da região. Segundo o presidente da Associação Comercial e Industrial de Laranjal do Jari, cerca de 60% dos moradores desse município dependem direta ou indiretamente da JARCEL. Na época da implantação do Projeto Jari, tornou-se recorrente o relato de expulsões de comunidades inteiras de povos da floresta, por meio da força física.

Atualmente, a COMARU tem um assento garantido no Conselho Gestor da Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Rio Iratapuru. Outro resultado direto da mobilização das comunidades foi a construção de uma nova escola, financiada pela Jarí Celulose. Como contrapartida, uma das comunidades deslocará sua sede para um lugar próximo, o que possibilitará a construção de uma represa e de uma turbina de geração de eletricidade para a empresa.

Entre os resultados mais importantes do Projeto Castanha-do-Brasil inclui-se, evidentemente, a valorização dos produtos da floresta, o que eleva a auto-estima e a renda dos povos tradicionais da Amazônia. Trata-se de uma mudança fundamental para a proteção ao meio ambiente: os castanheiros começam a enxergar na "floresta de pé" uma alternativa viável para sua sobrevivência e para o desenvolvimento de suas comunidades.

Devido ao papel do governo estadual na implementação do Projeto e à sua condição de principal comprador da produção das cooperativas, surgiu o receio de que a sustentabilidade da experiência dependeria em grande parte da manutenção, no poder público estadual, do grupo político que governou o Amapá até o início de 2002[11]. No entanto, a análise da evolução do faturamento das cooperativas sugere que elas já não dependem tanto do governo. A participação relativa do Estado do Amapá no faturamento total das cooperativas caiu pela metade, ao mesmo tempo em que foram desenvolvidos novos produtos e processos de trabalho, com a conseqüente melhoria da qualidade dos itens comercializados. Tais produtos cada vez mais se destinam para outros Estados do Brasil e até para o exterior[12], chegando a mer-

11. O governador João Alberto Capiberibe renunciou ao cargo para se candidatar ao Senado. Em seu lugar assumiu a vice-governadora, Dalva Figueiredo (PT), que substituiu todo o primeiro e o segundo escalões do governo.

12. O governo francês contratou a empresa *JBA Agro-Concept* para auxiliar o governo do Amapá na identificação de oportunidades de negócios em território europeu.

cados mais sofisticados, o que estimula o dinamismo tecnológico. Por isso, acredita-se que a exportação deve agregar ainda mais valor aos subprodutos da castanha e ampliar a diversificação da linha de produção. Antes mesmo que isso aconteça, já é possível notar que a produção das cooperativas está aumentando, bem como o volume de vendas e o preço das castanhas (*ver anexo*).

Essa amêndoa ocupa um lugar de destaque na pauta de exportações dos produtos da floresta. A exportação brasileira de castanha corresponde, em média, a aproximadamente 40 mil toneladas por ano. Trata-se de um produto com grande aceitação no mercado e que "gera lucro no mercado nacional e internacional desde 1911, sem qualquer subsídio governamental, inclusive durante épocas bastante desfavoráveis para exportação".[13] .

Em meio ao sucesso comercial da castanha, as cooperativas vêm ganhando força, não apenas do ponto de vista financeiro, como também em termos de organização e de formação do capital social. Destaca-se o papel do Sindicato e Organização das Cooperativas do Estado do Amapá (OCEAP), que presta assessoria para as cooperativas e auxilia o processo de mobilização das comunidades envolvidas. Um dos resultados do trabalho da OCEAP foi a criação de uma cooperativa que cuida somente da comercialização de produtos da floresta, a COOPFLORA. No início de 2001, essa cooperativa inaugurou o Mercado dos Produtos da Floresta, cujas vendas a princípio eram direcionadas para o varejo, tendo os turistas estrangeiros como principais clientes. Mais tarde, o Mercado começou a vender no atacado e o faturamento, que oscilava em torno de R$ 10 mil por mês, praticamente dobrou.

Mas é na floresta que os resultados do Projeto tornam-se mais evidentes. Segundo Leonelli, "um verdadeiro ciclo revolucionário já se cumpriu na Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Rio Iratapuru, onde a comunidade de coletadores de castanha saiu de um regime de semi-servilismo, dominada pelos atravessadores no regime de escambo, para a condição de cidadãos economicamente livres, proprietários de uma fábrica de biscoito."[14]

Ao mesmo tempo, outra transformação ocorreu na vida das mu-

13. SCHWARTZMAN: 1994, pg. 256.

14. LEONELLI: 2000, pg.141.

lheres, cujo trabalho na coleta da castanha é um fato comum, embora pouco documentado.[15] Com a formação da cooperativa e a instalação da fábrica de biscoitos, muitas delas abandonaram a atividade extrativista na floresta. As mulheres foram favorecidas de duas formas: primeiro, com o trabalho na fábrica, elas ganharam "visibilidade"; depois, a partir dessa "visibilidade", ganharam espaço e autonomia. Hoje em dia, existem mulheres ocupando cargos de destaque nas duas cooperativas que visitamos (COMARU e COMAJA).

Uma nova perspectiva de desenvolvimento

O Projeto Castanha-do-Brasil deve ser analisado como um projeto-piloto. Sua metodologia – que junta formação de capital social, oferta de infra-estrutura básica e capacitação para a geração de emprego e renda – tem sido utilizada nas iniciativas do governo do Amapá em relação a outros produtos tradicionais da floresta, como mel, camarão, açaí, palmito, produtos fitoterápicos, óleos vegetais e artesanato de madeira. Em todos esses projetos, o objetivo é tornar economicamente sustentáveis as práticas que já apresentam viabilidade cultural e ambiental, o que poucas vezes acontece nas experiências de desenvolvimento local na Amazônia.

Os resultados obtidos até agora mostram que pequenos projetos podem constituir uma solução viável e importante para o desenvolvimento sustentável da Floresta Amazônica, Dessa forma, as comunidades da região deixam de ser meros consumidores e passam a "exportar" o fruto de seu trabalho para áreas mais desenvolvidas e urbanizadas.

Durante muito tempo, a grandiosidade da floresta levou à formulação de soluções igualmente grandiosas para o atraso da região amazônica, com aportes intensivos de capital e instalações de grande porte. A contraposição entre esses megaprojetos e as iniciativas de pequena escala, como o Projeto Castanha-do-Brasil, que respeitam o meio ambiente e a cultura local, pode ser vista ao longo das margens do Rio Iratapuru. Do lado direito, onde funciona o Complexo Jari, observam-se grandes áreas desmatadas e reflorestadas com espécies exóticas.

15. Na Amazônia, "o envolvimento das mulheres em atividades culturalmente definidas como masculinas é encoberto pelo processo denominado invisibilidade" (SIMONIAN: 1995, pg. 111). Por outro lado, o senso comum afirma que o trabalho nos castanhais é para pessoas fortes (homens). Além disso, acredita-se que as mulheres são mais frágeis diante dos "espíritos e poderes da floresta". Na verdade, como nos espaços urbanos, as mulheres da floresta são prejudicadas pela dupla jornada de trabalho, pois arcam também com as responsabilidades do lar.

Segundo informações de moradores de Laranjal do Jari, a fábrica de celulose enfrenta grandes dificuldades e pode até fechar, o que transformaria o município em uma cidade fantasma. Já na margem esquerda do rio, estende-se a Reserva do Iratapuru, com sua floresta exuberante e sua biodiversidade preservada.

Além de contrapor esses dois modelos de desenvolvimento, o Projeto combina as tradições culturais (estimulando a preservação dos saberes e fazeres dos povos da floresta) com a ruptura das normas tradicionais (eliminando o sistema de aviamento). Trabalhando sob esse sistema, milhares de habitantes da floresta viveram uma espécie de escravidão, por várias gerações.

A preservação das tradições culturais faz com que as comunidades valorizem seus conhecimentos e passem a ver a floresta como uma fonte de riqueza e bem-estar, sem que ela precise ser destruída. Essa nova mentalidade promove um sistema de manejo florestal marcado pelo respeito aos ciclos naturais: os produtos são extraídos da floresta numa quantidade inferior à capacidade de recuperação das espécies animais e vegetais. Para Antonio Carlos Sant'Ana Diegues, "esses sistemas de manejo não são somente uma forma de exploração econômica dos recursos naturais, mas revelam a existência de um complexo de conhecimentos adquiridos pela tradição herdada dos mais velhos, de mitos e símbolos que levam à manutenção e ao uso sustentado dos ecossistemas naturais".[16]

16. DIEGUES:1994, pg. 76.

No Amapá, os castanheiros utilizam o modo de produção capitalista para se apropriar de uma produção artesanal. Entretanto, conseguem fazê-lo sem prejudicar a reprodução social nem contrariar os valores éticos e ambientais que caracterizam o modo de produção artesanal. Com isso, dominam de maneira inovadora o processo de mudança tecnológica que, de outra forma, poderia destruir a floresta, suas tradições e sua cultura.

Graças ao trabalho das cooperativas, surge também um novo modelo de gestão do interesse público. Os cooperados ganharam autonomia e tornaram-se protagonistas de suas próprias vidas. Eles decidem que direção a cooperativa deve tomar e como ela deve atuar, votando em quase todas as decisões sobre os assuntos da entidade. O atual

presidente da COMAJA, que entrou na cooperativa em 1995, notou que os cooperados passaram a se interessar mais até pelos assuntos da política local.

Esse novo modelo de gestão promove uma mudança cultural entre as comunidades da região, fazendo com que elas cada vez mais reconheçam como legítimo seu "direito de ficar" no local de origem, mantendo laços culturais e familiares seculares. Por causa do aumento de renda e dos novos empregos gerados pela fábrica de biscoitos, os moradores já não precisam tentar ganhar a vida nas cidades. O fim do êxodo rural diminui a pressão sobre a infra-estrutura e os equipamentos sociais das zonas urbanas.[17]

Por causa dessas mudanças, o Projeto Castanha-do-Brasil tem obtido grande receptividade, sinalizada pelo aumento do número de cooperados desde a fundação das cooperativas. Fora das cooperativas, os habitantes que moram nas imediações da Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Rio Iratapuru começam a ter voz ativa nas decisões ligadas à Reserva, por meio da participação em um conselho que trata de questões como a oferta de água tratada e de serviços de saúde e educação.

O Projeto está promovendo a cidadania e a inclusão social de uma população que vivia numa espécie de limbo, pois os castanheiros não têm o tratamento especial conquistado pelo índios na Constituição de 1988 nem o nível de instrução dos moradores das cidades, mais informados sobre seus direitos. Outra grande conquista é a substituição de uma lógica produtiva na qual o valor da "floresta em pé" tem sido sistematicamente subvalorizado. Nesse aspecto destaca-se cada vez mais papel dos chamados "povos da floresta", isto é, "populações portadoras de experiências seculares no uso e manejo da floresta e seus recursos associados, as quais podem servir de ponte para sistemas modernos de manejo ambiental"[18]. Ao promover a cidadania dos povos da floresta no sul do Amapá, o governo estadual promove também a utilização sustentada da floresta e oferece um exemplo do que pode e deve ser feito para estimular o desenvolvimento sustentado da região em suas três vertentes: no âmbito social, na preservação ambiental e principalmente na sustentabilidade econômica.

17. Segundo Alessio: "nenhum dos membros da comunidade de Iratapuru tem o 1º grau completo (razão, aliás, por que não podem ter um dispensário médico na reserva). Muitos não tinham sequer documento de identidade até a constituição da cooperativa. Por outro lado, o município de Laranjal do Jari, em cujo território se encontra a Reserva Extrativista de Iratapuru, possui cerca de 45 mil habitantes, aos quais não oferece condições adequadas de vida. A cidade está dividida em duas áreas bem distintas: a região ribeirinha, com palafitas que se estendem por cerca de 4 km à margem do Rio Jarí, e a região de terra firme ("o agreste"), onde a miséria não é muito diferente da encontrada nas passarelas sobre o trecho alagadiço. Com arrecadação mensal de apenas R$ 400 mil, a prefeitura tem sido palco de desmandos, a ponto de somente na presente gestão já terem passado por lá o prefeito e todos os seus substitutos legais para o caso de impedimento, incluindo um juiz que, devido a suspeitas de corrupção, foi substituído por um interventor nomeado pelo governador." (ALESSIO: 2000, pg. 97).

18. KITAMURA: 1997, pg. 297.

ANEXO

Evolução da produção de castanha e do preço pago por atravessadores e pela COMAJA

ANO	PRODUÇÃO (em hectolitros)	Preço médio por hectolitro (em R$) ATRAVESSADOR	COOPERATIVA
1995	500	6,00	15,00
1996	1000	16,50	21,50
1997	2000	27,50	30,00
1998	1000	50,00	50,00
1999	2500	20,00	35,00
2000	10000	22,50	35,00
2001	15000 (estimativa)	Nd	Nd

FONTE: SINDICATO E ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS DO ESTADO DO AMAPÁ (OCEAP).

Bibliografia

ALESSIO, Nelson Luiz Nouvel. "Projeto Castanha: desenvolvimento sustentável com geração de renda para os castanheiros do sul do estado do Amapá". In: CAMAROTTI, Ilka e SPINK, Peter (orgs.). *Redução da Pobreza e Dinâmicas Locais*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

CUNHA, Eleonora Schettini M. e DANTAS, Fátima L. Carrera Guedes (orgs.). *O que você precisa saber sobre a castanha-do-brasil: de informações técnicas a curiosidades*. Macapá: Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia (Sema), 1997.

DIEGUES, Antonio Carlos Sant'Ana. *O mito moderno da natureza intocada*. São Paulo: NUPAUB - USP, 1994.

ESTADO DO AMAPÁ. *Código Ambiental do Estado do Amapá*. Macapá: Governo do Estado do Amapá, 1999.

GALLI, Beatriz e HINTON, Mercedes; "Programa de Medidas Socioeducativas". In: FARAH, Marta Ferreira Santos e BARBOZA, Batista Hélio (orgs.). *20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania*. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2001.

KITAMURA, Paulo Choji. "Amazônia: produtos e serviços naturais e as perspectivas para o desenvolvimento sustentável regional". In: ROMEIRO, Ademar Ribeiro; REYDON, Bastiaan Philip e LEONARDI, Maria Lúcia Azevedo (orgs.). *Economia do Meio Ambiente: teoria, políticas e gestão de espaços regionais*. Campinas: Editora UNICAMP, 1997.

LEONELLI, Domingos. *Uma sustentável revolução na floresta*. São Paulo: Editora Viramundo, 2000.

MATOSO, Maria Raquel e FLEISCHFRESSER, Vanessa. "Amapá – Reserva Extrativista do Rio Cajari". In: ANT, Ricardo (ed.). *O destino da floresta: reservas extrativistas e desenvolvimento sustentável na Amazônia*. Rio de Janeiro: Editora Relume Dumará, 1994.

MOULIN, Nilson. *Amapá – um norte para o Brasil: diálogo com o governador João Alberto Capiberibe*. São Paulo: Cortez Editora, 2000.

NASCIMENTO, Cristo Nazaré Barbosa do. *Amazônia: meio ambiente e tecnologia agrícola*. Belém: Embrapa, 1984.

O Estado de S. Paulo. Balanços e Editais. *Grupo Orsa assume controle acionário do Jari*. 23/12/1999.

O Estado de S. Paulo. Suplemento Agrícola. *Mutran venderá Nelore puro no Pará*. 8/11/2000.

ROUÉ, Marie. "Novas Perspectivas em Etnoecologia: 'saberes tradicionais' e gestão de recursos naturais." In: CASTRO, Edna e PINTON, Florence (orgs.). *Faces do trópico úmido: conceitos e questões sobre desenvolvimento e meio ambiente*. Belém: Editora CEJUP, 1997.

SANCHES Fº., Alvino Oliveira; "Projeto Segurança Pública, Direitos Humanos e Cidadania". In: FARAH, Marta Ferreira Santos e BARBOZA, Batista Hélio (orgs.). *Novas Experiências de Gestão Pública e Cidadania*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

SCHWARTZMAN, Stephan. "Mercado para Produtos Extrativistas da Amazônia Brasileira". In: ANT, Ricardo (ed.). *O destino da floresta: reservas extrativistas e desenvolvimento sustentável na Amazônia*. Rio de Janeiro: Editora Relume Dumará, 1994.

SIMONIAN, Ligia T. L. "Mulheres Seringueiras na Amazônia Brasileira: uma vida de trabalho silenciado". In: ÁLVARES, Maria Luiza Miranda e DINCAO, Maria Angela (orgs.) *A Mulher existe? Uma contribuição ao estudo de gênero na Amazônia*. Belém: GEPEM/GOELDI, 1995.

Projeto Arte Baniwa

COMUNIDADES BANIWA DO ALTO RIO IÇANA

Ricardo Bresler e
Fernanda Oliveira[1]

"Em português, 'arte' significa muita coisa: música, dança, trabalho, construção de casa, etc. Em Baniwa, arte seria *Yanhekethi*, que significa *conhecimento para sobreviver*"[2], explica André Fernando, presidente da Organização Indígena da Bacia do Içana (OIBI). O *projeto* Arte Baniwa parece simples, mas os *processos* do Projeto *Yanhekethi* Baniwa são complexos.

O Projeto Arte Baniwa, da OIBI e da Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro (FOIRN), articula artesãos de cestaria arumã (taquara)[3], tendo como missão a: "produção sustentável e comercialização por encomendas, de forma autogerida, da tradicional cestaria Baniwa de arumã, em nichos de mercado que remunerem seu valor cultural e ambiental agregado, como parte de um programa mais amplo de consolidação de direitos indígenas coletivos".

A habilidade para trabalhar o arumã (um dos elementos do *Yanhekethi*) é considerada um *saber* essencial, pois a taquara é a matéria-prima para a produção de vários utensílios domésticos empregados no processamento da mandioca-brava, base da alimentação dos povos do alto Rio Negro. Segundo a divisão tradicional do trabalho Baniwa, o ofício da cestaria é uma atividade masculina, cabendo às mulheres o trabalho na roça e na culinária da mandioca (farinha,

1. Ricardo Bresler é professor da FGV-EAESP e pesquisador do Programa Gestão Pública e Cidadania. Fernanda Oliveira é aluna do curso de Graduação em Administração Pública da FGV-EAESP e monitora acadêmica do Programa Gestão Pública e Cidadania. Agradecemos a todas as pessoas que nos prestaram depoimentos, em especial ao André Fernando e ao Armindo Feliciano Miguel Brazão (da OIBI), e ao Carlos Souza e à Joana Reiss Fernandes (ISA) pelo apoio logístico.

2. André deu essa explicação numa reunião da FOIRN, em 23/07/01. A frase também consta de FERNANDO, André. *Relatório da OIBI/2001*, documento que integra o "Arte Baniwa –

> > >

beiju, mingau, tucupi, etc.). O conhecimento necessário para se trabalhar o arumã e para se processar a mandioca são *Yanhekethis* complexos, que envolvem inúmeras etapas, sendo fruto de um aprendizado coletivo milenar.

O Projeto Arte Baniwa

A Organização Indígena da Bacia do Içana (OIBI) – uma das associações que compõem a FOIRN – é a responsável pelo Projeto Arte Baniwa, em parceria com a própria FOIRN e com o Instituto Socioambiental. A OIBI é uma associação de diversas comunidades do povo Baniwa, localizadas às margens do alto Rio Içana – afluente do Rio Negro no extremo noroeste brasileiro. A região é conhecida como "cabeça do cachorro", devido ao desenho que assume, nos mapas, o contorno da fronteira com a Colômbia.

Além de produzir utensílios de arumã para uso doméstico, há séculos os Baniwa comercializam um excedente da produção, nos modelos urutu, balaio, jarro e peneira, para uso nas cidades. A cestaria era trocada por produtos que os Baniwa necessitavam (aprenderam a necessitar, no contato com *os brancos*[4]) e que não eram capazes de produzir, como sal, pólvora, anzol, sabão, velas e roupas. Os intermediários – regatões brasileiros, comerciantes colombianos e missionários – exploravam os artesãos trocando a cestaria por bens que valiam quase nada nas cidades, para posteriormente vendê-la com margens de lucro exorbitantes.

Para mudar essa situação, as comunidades[5] que constituem a OIBI iniciaram, há quase dez anos, a busca de alternativas para que os artesãos não dependessem dos intermediários. Ao mesmo tempo, procurava-se evitar o êxodo causado pela falta de opções de trabalho. Após algumas tentativas infrutíferas, os Baniwa decidiram, na IV Assembléia Geral da OIBI, em novembro de 1998, realizar uma oficina de artesãos para iniciar um projeto estruturado de produção e comercialização. Cada comunidade interessada em participar indicou seu mestre artesão.

Com a participação de 19 artesãos, realizou-se no ano seguinte a 1ª Oficina de Artesanato, na sede oficial da OIBI.[6] Cada artesão levou

> > > Plano de Negócios e Relatórios Técnicos", SGC, 2001.

3. Planta de alto poder regenerativo da família das marantáceas (*Ischnosiphon ovatus*), da qual utiliza-se a haste herbácea. Arumã é o nome em português, derivado do tupi; em Baniwa (língua da família lingüistica Aruak) arumã é taquara.

4. "Brancos", da mesma forma que "índios", não define um grupo. Optamos por manter em algumas passagens deste texto a forma como os Baniwa denominam o que é exterior: o "outro mundo" ou o "mundo dos brancos".

5. Comunidade é o espaço que, de forma geral, os brancos chamam de *aldeia* ou *tribo*.

6. Antes disso, a OIBI realizou o Módulo "Roça e Cozinha" para registrar a importância da cestaria arumã, e o Módulo "Arumã e Arte" para registro de todas os tipos e processos do artesanato. Para informações sobre a 1a Oficina (e os trabalhos que a precedem) ver FERNANDO, André (relator). "Alternativas Sustentáveis e Econômicas – Projeto Arte Fibra de Arumã Indígena Baniwa", relatório da 1a oficina de artesanato, OIBI, Tucumã-Rupitã, s/d.

alguns produtos de que mais gostava, além de matéria-prima para trabalhar junto aos outros artesãos, a fim de definir os modelos que comporiam a linha de produtos. O primeiro passo foi a identificação das cinco espécies de arumã existentes[7]. A partir da definição da matéria-prima mais apropriada, os artesãos escolheram os grafismos milenares que "decorariam" os produtos e decidiram os padrões de qualidade, os produtos de que mais gostavam e que acenavam com maior potencial de mercado (urutu e balaio), os preços e tamanhos da cestaria, bem como aspectos operacionais relativos às encomendas, às formas de pagamento, ao transporte, etc. Além disso, decidiram realizar algumas pesquisas sobre o mercado e sobre a sustentabilidade do arumã, para aproveitar melhor o trabalho dos artesãos. No mesmo ano, a partir de outubro, iniciou-se a comercialização dos produtos para a rede de lojas de móveis e artigos de decoração *Tok & Stok*, de São Paulo.

7. As 5 espécies identificadas são: a) halepana b) poapoakanhetsa, c) attine hiorhi, d) tolipa, e) oonipoani – 'a' e 'b' são consideradas as melhores espécies para produzir o artesanato; 'c' e 'd' são muito raras e 'e' não é adequado para esse fim.

O Projeto Arte Baniwa articula saberes locais com saberes exógenos. O conhecimento da matéria-prima e do processo de produção faz parte das raízes culturais dos Baniwa. O Projeto revitaliza as tradições culturais, fazendo as adaptações necessárias: a criação de uma embalagem utilizando as sobras das talas do arumã (para o transporte), a padronização da cestaria (tamanhos, acabamentos, etc.), conforme a exigência dos estabelecimentos comerciais das cidades, e a sistematização dos dados em um "livro de controle".

Os Baniwa têm demonstrado enorme disposição e competência para lidar com problemas operacionais e logísticos, como o transporte de quantidades de mercadoria que eles não estavam acostumados a transportar – os intermediários retiravam os produtos nas comunidades. Tal dificuldade é transposta facilmente pelo saber Baniwa: rios e cachoeiras (como são chamadas as corredeiras de pedras do Rio Içana e do Rio Negro) já são velhos conhecidos. Além disso, graças à aquisição de voadeiras, motores e bongos (barcos de 15 a 20 metros feitos do tronco da madeira), as águas e pedras não representam obstáculos.

O trajeto é longo: entre as comunidades do alto Rio Içana e São Gabriel da Cachoeira (AM) percorrem-se 480 km em, no mínimo, dois dias. Nas secas dos rios, é preciso retirar todas as mercadorias do barco e carregá-lo por cima das 10 cachoeiras. De São Gabriel ao Porto

Camanaus são mais 30 km em caminhonete (cedida pela FOIRN), para que a cestaria possa embarcar para Manaus (1.000 km em três dias), onde são acondicionadas em um caminhão que segue de balsa (1.200 km) até Belém (PA), de onde seguem por estrada até São Paulo (mais 2.120 km). Da negociação das encomendas até o pagamento das mercadorias à OIBI e o repasse aos artesãos, a Organização media a tradição Baniwa com as ferramentas e preceitos de mercado que prevalecem nas cidades.

Os depoimentos prestados pelos artesãos apontam o aumento da remuneração do seu trabalho como o primeiro resultado tangível do Projeto. A remuneração sempre foi decidida coletivamente nas oficinas anuais: em 1999, os artesãos decidiram que a remuneração média de cada dúzia seria R$ 58,00. Nesses dois anos a remuneração passou a girar em torno de R$ 100,00/dz. Sendo mais bem remunerados, eles dedicam mais tempo (e com mais afinco) à cestaria arumã, o que gera um movimento similar ao da água onde se atira uma pedra: em todas as direções e sem previsão de onde parar. Toda a comunidade é beneficiada: as crianças e os jovens vislumbram possibilidades promissoras de inserção no mundo dos adultos, a cultura local se fortalece e as pessoas não envolvidas diretamente com a cestaria (educadores, agentes de saúde, pescadores, etc.) são beneficiadas porque as trocas internas são intensificadas. Com o dinheiro que os artesãos passam a ganhar, a comunidade pode adquirir mercadorias que não tem condições de produzir.

8. Além da *Tok & Stok*, a OIBI vende para clientes não varejistas, como a indústria de cosméticos *Natura*. Em 2001, a Organização também estava em negociação com a rede de supermercados *Pão de Açúcar*.

O Projeto Arte Baniwa é um processo inclusivo. O aumento da demanda é absorvido pela inclusão de novo (as) interessados (as), buscando-se uma ampliação horizontal da base produtiva: Esse é um aspecto fundamental: não se pretende ampliar o Projeto às custas da expansão do aumento de horas trabalhadas pelos artesãos. Assim, dos 19 artesãos iniciais, o Projeto atualmente abarca 143 artesãos, graças ao crescimento da demanda – de 92 dúzias durante a fase de teste (ao longo de três meses de 1999), para uma previsão de 1.000 dúzias em 2001.[8]

Nesse processo, dois fatos merecem ser destacados. A comunidade Aracú-Cachoeira não aderiu ao Projeto no início, porque na época desconfiava da remuneração *a posteriori* (com os regatões recebia-se na hora, ou até mesmo adiantado). Os artesãos de Aracú optaram por esperar,

mas isso não levou muito tempo. Hoje, Aracú é a comunidade com maior número de artesãos participando do Projeto (20), sinalizando a repercussão interna dos resultados atingidos até agora. Outro fato relacionado ao caráter inclusivo do Projeto refere-se à participação de cinco artesãs, não obstante tratar-se de um ofício tradicionalmente exercido por homens. Sem alarde, algumas mulheres estão se incorporando ao Projeto num processo de revitalização das tradições. A inclusão dessas mulheres tem ocorrido à margem do espírito comunitário do trabalho dos Baniwa: as pessoas próximas aos artesãos ajudam no trabalho, de forma que algumas artesãs acabam desenvolvendo sua habilidade e logo passam a se responsabilizar por seus próprios pedidos.

As "sobras" da operação (diferença entre o que a OIBI recebe e as despesas – remuneração dos artesãos e transporte) pertencem a todas as comunidades que constituem a Organização. Com isso é possível investir na infra-estrutura das comunidades e em ativos que possibilitam à OIBI efetivar a sua missão.

O Projeto e a OIBI no contexto Baniwa

A OIBI é uma associação, fundada em 1992, de 17 comunidades Baniwa localizadas no alto Rio Içana.[9] Existem outras associações Baniwa nas Terras Indígenas do Rio Negro, como a União das Mulheres Indígenas do Rio Ayarí (UMIRA) e a Associação das Comunidades Indígenas do Rio Ayarí (ACIRA), dentre outras. As associações são formadas por comunidades de um mesmo povo e que estão próximas umas das outras nas margens dos rios da região.

Originariamente, Baniwa não era denominação própria de um povo – era a forma como os missionários chamavam os povos da região que falavam línguas pertencentes à família Aruak. Atualmente, Baniwa é a autodenominação desse conjunto de povos, coexistindo em alguns casos com o nome original dos *sibs* que compõem as *fratrias* Baniwa.[10] A OIBI representa, principalmente, uma aliança entre as fratrias *Walipere-Dakenai* e *Dzawenai* (aliados tradicionais) do alto Rio Içana – enquanto a ACIRA, por exemplo, representa parte dos *Hohodene* e dos *Walipere-Dakenai* do Rio Ayarí.

9. As comunidades: São José (fronteira Sudeste), Jacaré Poço, Santa Rosa, Tapira-Ponta, Santa Marta, Juvitera, Arapaço, Tarumã, Pupunhal Bela Vista, Tucunaré Lago, Tucumã-Rupitã, Jandú-Cachoeira, Mauá-Cachoeira, Trindade, Aracú-Cachoeira, Siusi-Cachoeira, e Tamanduá (fronteira Noroeste).

10. *Sibs* é a forma pela qual os etnólogos rio-negrinos se referem aos equivalentes dos clãs, com a diferença de que designam apenas duas gerações ascendentes (os clãs representam uma noção mais longínqua no tempo). Um conjunto de *sibs* forma a *fratria* – as fratrias Baniwa são Hohodene, Walipere, Dzawenai e Coripaco. Agradecemos a Luiza Garnelo (doutoranda da Unicamp) pelos preciosos esclarecimentos.

A história do contato dos povos indígenas do Rio Negro com os brancos começou no século XVI, embora somente em 1639 a região tenha sido pesquisada com mais profundidade. Nos últimos 100 anos, destaca-se a ação dos missionários salesianos que subiam o Rio Negro (e afluentes) a partir de São Gabriel. Essa influência pode ser notada principalmente nas comunidades que se localizam entre São Gabriel e a comunidade Assunção do Içana. Assunção foi construída pelos salesianos para conter outro movimento, que vinha do Noroeste (incluindo a região da OIBI): o dos missionários evangélicos norte-americanos da Missão Novas Tribos (MNT), lideradas por Sophia Müller no final da década de 1940. Assim surgiu a separação entre evangélicos e católicos, que continua até hoje.[11]

Em ambos os casos, o contato com os brancos violentou a cultura dos povos indígenas. A ação dos salesianos, no entanto, foi a mais danosa para as tradições indígenas: incapazes de compreender a diversidade de línguas presentes na região, eles inventaram uma língua que batizaram de "Tupi"[12] (hoje conhecida, pejorativamente, como "língua geral"), praticamente extinguindo as línguas Aruak no baixo Rio Negro. Os evangélicos, por outro lado, efetuaram a conversão religiosa dos índios sem eliminar as línguas indígenas. De modo geral, os Baniwa influenciados pelos evangélicos são reconhecidos como os que mais preservaram suas tradições, ao mesmo tempo que incorporaram a disciplina da MNT.

11. Para informações mais detalhadas sobre a história do contato, ver: FOIRN/ISA. *Mapa-Livro*, 1998 (cap.IV).

12. Não confundir com o tronco lingüístico Tupi, que não está presente nessa região.

Os Baniwa da OIBI são identificados, interna e externamente, como um grupo muito organizado. A Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro (FOIRN) investe na OIBI acreditando na capacidade de disseminar o aprendizado dessa experiência para outros povos indígenas, e os parceiros externos corroboram essa crença.

A escolha da cestaria arumã se deu pelo fato de que essa tradição nunca deixou de existir, apesar da exploração comercial. Segundo o professor e pesquisador Robin Wright, da Universidade de Campinas (Unicamp), "o artesanato nunca representou perigo para as intenções dos missionários e por isso foi preservado". O antropólogo conta que chegou a ver, nos anos 1970/80, todos os homens de algumas comunidades trabalhando o arumã para saldar dívidas com co-

merciantes colombianos e regatões brasileiros, o que afastava os Baniwa de seus outros afazeres (como cuidar das roças, das crianças, pescar, etc.). Aproveitando a força e a vitalidade da cestaria arumã, o projeto da OIBI encontra espaço para recuperar outras tradições. O objetivo disso não é preservá-las como peças de museu: os significados tradicionais são renegociados, como que se fossem *filtrados* para um novo processo revitalizador.

A importância da cestaria arumã no sucesso do Projeto Arte Baniwa pode ser notada, também, diante do fracasso de outras experiências. A FOIRN tentou, nos últimos anos, introduzir a criação de galinhas caipiras e de vacas leiteiras em algumas comunidades, a fim de diversificar a alimentação. Atualmente, a única comunidade que ainda mantém algumas cabeças de gado é a comunidade de Taiaçú, mas os animais são utilizados para a troca e não para alimentação. A explicação encontrada em todos os depoimentos é que a criação desses animais não encontra respaldo nas raízes culturais, já que os Baniwa são pescadores e caçadores. O leite e a carne dos animais também não agrada ao paladar das comunidades.

A cestaria arumã é apenas o ponto mais visível de uma série de iniciativas da OIBI, o projeto-piloto em que os Baniwa resolveram concentrar seus esforços, a fim de aprender a negociar com o mundo dos brancos, gerar recursos e disseminar o modo de gestão para outros projetos. A cestaria foi escolhida pela competência dos artesãos e porque é produto de troca tradicional, mas os projetos e os processos não param por aí.

A OIBI tem captado recursos, por exemplo, para a instalação de radiofonia nas comunidades. Tendo-se em vista as distâncias entre as comunidades e a dificuldade de locomoção, isso facilita o acompanhamento do processo de produção (além de agilizar a comunicação com os postos de saúde e com outros serviços públicos.). Um dos objetivos da OIBI é o de instalar estações de rádio em todas as comunidades: atualmente, 10 das 17 comunidades possuem estações, todas alimentadas por energia solar.

As iniciativas na área educacional também fortalecem o Projeto Arte Baniwa e são por ele fortalecidas. Das 17 comunidades da OIBI,

12 possuem escolas do 1º Ciclo do Ensino Fundamental (as outras são comunidades menores). Contudo, nenhuma comunidade, isoladamente, comporta uma escola do 2º Ciclo. A OIBI inaugurou no ano passado a Escola Baniwa Coripaco Páanhali[13], que também atende jovens de comunidades que fazem parte de outras associações. A escola está localizada a noroeste da comunidade Tucumã-Rupitã, e foi idealizada para oferecer o 2º Ciclo do Ensino Fundamental aos jovens. A Escola Páanhali foi criada, também, como uma forma de revitalizar as tradições entre os jovens, fazendo o papel que o *treinamento*[14] desempenhava antes que os missionários o aniquilassem. A OIBI utiliza a pedagogia de alternância, um método de ensino típico das Escolas Família Agrícola[15]. São quatro módulos (que correspondem a um ano letivo) de dois meses de duração cada, alternados com dois meses em casa (os outros meses representam as férias). O Projeto Arte Baniwa, revitalizando as tradições de modo geral, reforça o papel da cestaria arumã para os jovens em um contexto mais amplo, dentro de um tecido cultural que se reforça em todas as suas dimensões.

As sobras da operação do Projeto Arte Baniwa representam recursos essenciais para outros *processos* e *projetos* da OIBI. Com os Planos Trienais de Saúde[16], por exemplo, a Organização revitaliza o saber da medicina tradicional. A OIBI conta com nove agentes comunitários de saúde, todos Baniwa, responsáveis por mediar o conhecimento tradicional com o conhecimento que vem de fora das comunidades.

Em Tunuí Cachoeira, comunidade que se encontra próxima ao meio do caminho entre as comunidades do alto Içana e a cidade de São Gabriel da Cachoeira, a entidade construiu uma casa que serve para o pernoite dos viajantes. Tunuí é a cachoeira mais difícil de transpor em todo o percurso da cestaria e ter uma casa ali facilita o transporte do produto.

A OIBI também está construindo, em São Gabriel, um entreposto comercial que terá três finalidades: servirá para estocar cestarias, possibilitando que num futuro próximo a Organização inicie um processo de comercialização mais ágil, com pequenos estabelecimentos, o que não ocorre atualmente porque a operação depende de pedidos de grande escala. Além disso; o entreposto permitirá que a OIBI crie um centro de

13. Páanhali foi um herói guerreiro. Coripaco (alguns escrevem Kuripako) é uma fratria Baniwa, também localizada no Alto Içana.

14. O "treinamento" marcava a passagem da infância para a vida adulta. Nos "treinamentos" eram transmitidos aos jovens, dentre outras coisas, o saber para o artesanato da cestaria arumã.

15. Sobre experiências que utilizam a pedagogia da alternância, ver LACZYNSKI, Patrícia. "Projeto Escola Família Agroindustrial de Turmalina" e PASSADOR, Cláudia. "Projeto Escola do Campo – Casas Familiares Rurais". In: FARAH, Marta Ferreira Santos e BARBOZA, Hélio Batista. *Novas Experiências de Gestão Pública e Cidadania*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

16. Projeto finalista do Ciclo de 1998 do Programa Gestão Pública e Cidadania. Ver VARGA, István. "Trienal de medicina tradicional do povo Baniwa e Coripaco – OIBI". In: FUJIWARA et al. (orgs). *20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 1999.

compras para o abastecimento das comunidades – é mais barato comprar as mercadorias em Manaus e transportá-las para a região do alto Içana do que comprar em São Gabriel. Por fim, o entreposto funcionará também como sede da OIBI, que atualmente utiliza parte das dependências da FOIRN. Além de servir para a realização de reuniões e treinamentos, o local poderá hospedar membros da Organização e convidados. Em julho de 2001, as obras encontravam-se em estágio avançado, faltando apenas a ligação da linha telefônica e da eletricidade.

A principal parceira da OIBI em todas as suas atividades é a FOIRN. No caso específico da cestaria arumã, a FOIRN está presente desde o início, atuando em diversas frentes: do fornecimento de infra-estrutura (telefone, fax, computadores e espaço físico) até o apoio jurídico, passando pelo empréstimo de automóveis e barcos.

A Federação considera que o Projeto Arte Baniwa pode servir como piloto para um plano mais amplo de desenvolvimento indígena sustentável. Segundo Orlando de Oliveira, atual presidente da FOIRN, por meio dessa experiência a instituição está aprendendo a lidar com as comunidades no que concerne a relações comerciais com o mundo dos brancos. O modelo de gestão e o processo organizativo do Projeto Arte Baniwa têm sido disseminados pela OIBI e pela FOIRN para outras associações que investem em projetos de desenvolvimento socioeconômico.

A FOIRN é parceira da OIBI, no sentido mais amplo do termo: a relação implica construção compartilhada, co-responsabilidade em todos os processos e apropriação coletiva dos resultados.[17] Nesse sentido, quase todos os vínculos da OIBI são estabelecidos por intermédio da FOIRN. Foi assim que a OIBI recebeu os primeiros recursos da ICCO, uma organização holandesa inter eclesiástica voltada à cooperação para o desenvolvimento, que repassou cerca de US$ 2.500 destinados à aquisição de ativos para o Projeto Arte Baniwa.

O Instituto Socioambiental (ISA) é outro importante parceiro da OIBI (e da FOIRN) em vários projetos, inclusive no Projeto Arte Baniwa. Além de atuar como o principal agente de comunicação dos Baniwa com o mundo dos brancos – trazendo informações e levando a imagem que a OIBI quer projetar – o ISA também providencia a

17. Estamos adotando o conceito de parceria sugerido por SPINK, Peter. "Parcerias e Alianças com organizações não-estatais". In: BAVA, Sílvio Caccia; PAULICS, Veronika e SPINK, Peter (orgs.). *Novos contornos da gestão local*. São Paulo: Pólis/Programa Gestão Pública e Cidadania, 2002.

alocação de técnicos (antropólogos, pedagogos, biólogos, etc.), que apóiam projetos específicos. No caso do Projeto Arte Baniwa, o Instituto faz o acompanhamento e a sistematização das Oficinas de Artesãos, registra as imagens[18] e apóia as pesquisas sobre o arumã.

Coube ao ISA o papel de "abrir o mercado" da cestaria em São Paulo, negociando os contratos e apoiando o recebimento dos pedidos em sua sede, na capital paulista. Dificilmente a OIBI conseguiria estabelecer esses contatos comerciais, devido à sua distância em relação a São Paulo. Com os recursos do Fundo Nacional do Meio Ambiente, do Ministério do Meio Ambiente, o ISA elaborou o Plano de Negócios do Projeto Arte Baniwa. Segundo o documento, "a longo prazo, o papel do ISA dentro do Projeto deve diminuir, deixando cada vez mais auto-suficiente a OIBI, que deverá controlar todas rotinas". O ISA desempenha, também, o papel de consultor no processo de trocas comerciais com o mundo dos brancos. O Instituto sugeriu, por exemplo, que os canais internacionais de comercialização não fossem explorados antes de o Projeto se firmar em território nacional.

Além desses parceiros, existem *alianças* com a Universidade Federal do Amazonas (UFAM), com o Instituto Nacional de Pesquisa da Amazônia (Inpa), do Ministério da Ciência e Tecnologia, e com a Saúde Sem Limites (SSL)[19]. A parceria com o Inpa envolve as pesquisas do arumã, bem como as pesquisas relacionadas a outros projetos de desenvolvimento sustentável (como os pólos de piscicultura) e análise dos solos. A SSL atua nos projetos relacionados à saúde, principalmente no tratamento odontológico e na saúde bucal, seja no treinamento de agentes comunitários, nas pesquisas de base, em assessoria geral ou na ação direta.

A UFAM, por meio de sua Rede Autônoma de Saúde Indígena[20], atua junto aos projetos de medicina tradicional da OIBI e na capacitação dos agentes comunitários de saúde (com apoio, também, da SSL). Além disso, a UFAM tem estimulado seus estudantes a realizar suas monografias de conclusão de curso nas Terras Indígenas do Rio Negro. Vários ex-alunos da UFAM, que fizeram esse tipo de monografia, hoje prestam serviços muito importantes para a OIBI. Na área educacional, a UFAM está ajudando a OIBI a criar uma gramática Baniwa, a fim de

18. A maior parte das fotos de divulgação do Projeto é de autoria de Pedro Martinelli, do ISA. O fotógrafo cedeu todos os direitos de uso das imagens para a OIBI e essa é uma importante fonte de recursos.

19. ONG afiliada à Saúde Sem Limites Internacional, especializada em ajudar populações indígenas na questão da saúde bucal.

20. Projeto finalista do Ciclo de 1999 do Programa Gestão Pública e Cidadania. Ver SOUZA, Armando Lírio. "Projeto Rasi – Rede Autônoma de Saúde Indígena". In: FARAH e BARBOZA, *op. cit.*

unificar a grafia dessa língua. Com isso, será possível editar o material pedagógico produzido pela OIBI para a Escola Coripaco Páanhali.

A OIBI recebe *apoio* de diversas entidades. O aporte de capital para o Projeto Arte Baniwa foi efetivado pela ICCO, da Holanda, e pela ONG austríaca IZZ/Horizont3000. Para a instalação de radiofonia no alto Rio Içana, a Organização contou com o apoio da Amigos da Terra[21], da Embaixada da Dinamarca, da Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e da IZZ/Horizont3000. Para a Escola Coripaco Páanhali, recebeu apoio da Rainforest Foundation (Noruega) e para a implantação do Distrito Sanitário Especial Indígena do Rio Negro (DSEI-RN) obteve recursos da Funasa. A OIBI recebeu, ainda, recursos do Ministério do Meio Ambiente (MMA), por meio dos Projetos Demonstrativos das Populações Indígenas (PDPI) componentes do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais (PP-G7) e do Programa de Projetos Demonstrativos (PDA).

21. O programa Amazônia Amigos da Terra foi criado em 1989, como um projeto especial da ONG Amigos da Terra Internacional. O programa monitora políticas públicas e apóia iniciativas de desenvolvimento local sustentável.

22. A homologação da posse das terras para os indígenas se deu por meio de várias portarias, entre 1995-98 (ver: ISA, *Povos Indígenas no Brasil 1996/2000*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2001). Neste texto utilizamos a expressão "Terras Indígenas do Rio Negro" para retratar esse conjunto de terras.

O Projeto Arte Baniwa e a OIBI no contexto da FOIRN

Executado pela OIBI, o Projeto Arte Baniwa é um dos projetos de desenvolvimento sustentável estimulados pelas *políticas públicas* que a FOIRN promove nas Terras Indígenas do Rio Negro. A FOIRN atua em meio a uma constelação de interesses extremamente complexa, representando 46 associações de 22 povos indígenas, com um total de 30 mil pessoas (aproximadamente 8% da população indígena brasileira). Esses povos falam idiomas oriundos de quatro famílias lingüisticas: Aruak, Maku, Tukano Oriental e Yanomami. Além de falar línguas diferentes, eles possuem tradições específicas e práticas de organização social peculiares.

A Federação é afiliada à Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB) e defende os interesses dos povos que habitam as terras indígenas do Alto Rio Negro, Médio Rio Negro I e II, Rio Téa e Rio Apapóris.[22] Por outro lado, a FOIRN efetiva o diálogo entre as formas tradicionais de organização e as do mundo dos brancos, como o poder municipal de São Gabriel da Cachoeira, as Forças Armadas Brasileiras (Exército e Aeronáutica), a Diocese de São Gabriel, além dos evangélicos, regatões e garimpeiros.

O surgimento da Federação remonta aos efeitos do Plano de Integração Nacional (PIN), que fez aumentar a presença dos militares na região durante a década de 1970. A presença militar explicitou a necessidade de uma representação indígena na luta pela terra[23] , o que foi efetivado em 1986, durante a 1ª Assembléia Geral dos Povos Indígenas do Rio Negro. No ano seguinte, durante a 2ª Assembléia Geral, decidiu-se pela criação da FOIRN, que desempenhou importante papel em todos os trabalhos pré-constituintes e na formulação da Constituição de 1988.

Depois disso, a Federação concentrou os esforços no processo de demarcação das terras indígenas do noroeste brasileiro. A proposta do governo previa a demarcação de terras isoladas umas das outras, no que se convencionou chamar de "ilhas de demarcação". A FOIRN conseguiu impedir esse processo, negociando o que hoje é considerado um modelo de demarcação de terras indígenas: são 11,3 milhões de hectares contíguos, conquistados porque a FOIRN, dentre outras ações, identificou todas as trilhas que interligam comunidades e rios existentes na região, mostrando a fluidez do espaço da floresta.

A partir daí, a FOIRN centrou seus esforços num outro projeto: a realização de experiências-pilotos de desenvolvimento sustentável dos povos indígenas.[24] É nesse contexto que se encontra o Projeto Arte Baniwa. Com o amadurecimento e o aprendizado oriundo desses pilotos, criam-se condições para a terceira etapa (ainda não iniciada) das ações da FOIRN, que é a formulação e implementação de um Programa de Desenvolvimento Indígena Sustentável para toda a região. Os planos da entidade avançam para outros campos, chegando à proposta de, no futuro, pleitear junto ao governo federal a criação de uma nova Unidade da Federação.

Nos últimos cinco anos, o número de associações representadas pela FOIRN passou de 23 para 46, e o orçamento anual, que era de US$ 200 mil, hoje ultrapassa US$ 1 milhão. A entidade está estruturada em quatro departamentos: Saúde, Desenvolvimento Sustentável, Comunicação e Educação. O Departamento de Mulheres está em fase de estruturação, realizando atividades culturais não periódicas. O objetivo da FOIRN é fortalecer a representação dos interesses indígenas e,

23. Ver: SOUZA, Armando Lírio. "Projeto Rasi – Rede Autônoma de Saúde Indígena". In: FARAH e BARBOZA, *op. cit.*

24. O espírito que orienta esses projetos pode ser demonstrado pela estratégia que a FOIRN adotou em relação a tantalita (ou Columbita-tantalita, ou ainda Coltan. Esse minério produz um pó que custa US$ 100 a libra (454 gramas) e é componente-chave de telefones celulares, *chips* de computadores e aparelhos eletroeletrônicos. A FOIRN criou uma codificação especial para que amostras de tantalita retiradas de diferentes lugares possam ser avaliadas em laboratórios – dessa forma preserva-se o conhecimento como patrimônio dos povos indígenas. Ver ESSICK, Kristi. "Coltan alimenta computadores, celulares e a miséria humana na África", em http://cnn.com.br/2001/tec/07/27/armas/; e também "Os principais depósitos de Tântalo/Nióbio do Brasil", em http://www.crpm.gov.br/bens/remi0503.html.bk.

em muitos casos, desenvolver uma ação complementar à do Estado. Para isso, a entidade reivindica junto aos órgãos do governo as ações que são de responsabilidade estatal e desenvolve atividades nos espaços em que as políticas públicas não são efetivas, ou nos espaços em que o Estado está ausente.

Contudo, nem sempre o reconhecido poder da FOIRN na região se reflete nas negociações institucionais com os órgãos públicos. A Federação não é procurada para negociar com o governo a implantacão de "grandes projetos", como o Sistema de Vigilância da Amazônia (Sivam) e o Projeto Calha Norte.[25] A entidade também enfrenta dificuldades burocráticas no relacionamento com a Fundação Nacional de Saúde, o que tem causado atrasos no repasse de verbas. Por causa desse problema, em julho de 2001, os agentes comunitários de saúde estavam há dois meses sem receber os salários. Na área educacional, a Secretaria de Educação de São Gabriel arca com a remuneração dos professores, mas não repassa nenhuma verba para o transporte e a merenda escolar.

A superação dessas limitações institucionais depende da definição de um novo Estatuto do Índio, que atribua maior responsabilidade e autonomia as organizações indígenas. Enquanto luta por essa mudança, a FOIRN continua o seu trabalho, replicando o aprendizado do Projeto Arte Baniwa para outros projetos que oferecem alternativas socioeconômicas para as comunidades. Entre esses projetos, destacam-se o pólo de piscicultura, desenvolvido pela Associação de Tribos Indígenas do Alto Rio Tiquié (ATRIART) e o projeto de cerâmica coordenado pela União das Mulheres Indígenas do Rio Ayarí (UMIRA). A Federação também trabalha com as associações pela diversificação do cultivo de árvores frutíferas em todas as comunidades.

Na área da educação, a FOIRN está desenvolvendo a Escola Tuyuca, nos mesmos moldes da Escola Páanhali. Os índios Tukano também estão mobilizados para criar a sua própria escola. Dentre os projetos na área de comunicação, destaca-se a instalação de rádios nas comunidades, o Wayuri (informativo da FOIRN) e o programa "Vozes do Rio Negro", transmitido por uma rádio local.

Fazem parte dos planos futuros da FOIRN a construção de um Centro Cultural, a instalação de uma Oficina de Vídeos Indígenas e

25. O SIVAM é um conjunto de radares e satélites interligados que fazem o monitoramento da Amazônia, para fins de segurança e de proteção ao meio ambiente. O Projeto Calha Norte, concebido em 1985 pelo Conselho de Segurança Nacional, tinha como objetivo integrar a Amazônia ao contexto nacional mediante a ação governamental ao norte das calhas dos rios Amazonas e Solimões. Ver: SOUZA, Armando Lírio. "Projeto Rasi – Rede Autônoma de Saúde Indígena". In: FARAH e BARBOZA, *op. cit.*

de um Centro de Documentação, e a implantação do Balcão da Cidadania, uma parceria com o Ministério da Justiça para a emissão de documentos e para a divulgação dos direitos do cidadão (especialmente os relacionados às questões de gênero).

Comentários finais – corredeiras a transpor e fatores de inovação

As novas exigências (padronização, prazos, etc.) que acompanham as encomendas feitas pelos estabelecimentos comerciais das cidades são rapidamente absorvidas no diálogo entre o saber local e o conhecimento dos brancos. No entanto, são necessários alguns ajustes nesse processo. Por exemplo: ainda não foi contabilizada no custo da operação a remuneração das pessoas que ajudam Armindo – piloto do barco – e seu ajudante a retirar todas as mercadorias do barco na hora de transpor as cachoeiras. Armindo depende da boa vontade das pessoas, e quando isso não ocorre, acaba arcando com essas despesas. Esse problema deve ser solucionado brevemente.

Mais difícil de enfrentar é o preconceito de alguns brancos. Com freqüência, os Baniwa exaltam o fato de o Projeto Arte Baniwa contrariar a imagem do "índio preguiçoso". Isso pode parecer coisa do passado, mas ainda é um fantasma que afeta a estima dos índios. O preconceito parece encobrir outros interesses, dentre eles o de colocar os índios em posição de inferioridade, dependentes da caridade alheia. Outro fantasma é o temor espalhado por pessoas da Prefeitura e do Exército em relação aos recursos que o Projeto recebe de agências internacionais. Tais pessoas alegam que os recursos estrangeiros visam à "internacionalização" da Amazônia. Por trás desses preconceitos, parece estar o receio de grupos interessados na exploração da Amazônia, que temem lidar com uma organização indígena forte, que não é seduzida pelos acenos assistencialistas.

Esses fantasmas muitas vezes se tornam concretos, devido à indefinição quanto às responsabilidades de cada instância governamental e quanto à autonomia das organizações indígenas. Tais dificuldades, contudo, apontam para a necessidade de se fortalecer a FOIRN e as associações indígenas como os legítimos interlocutores dos povos indígenas do alto Rio Negro.

A forma como o Projeto Arte Baniwa, a OIBI e a FOIRN se estruturam não espelha as formas tradicionais de organização social dos Baniwa, nem dos outros povos do Rio Negro. Por isso, os Baniwa estão criando uma nova forma de gestão a partir de suas próprias necessidades, tanto para a cestaria arumã quanto para a associação que os representa. Tradicionalmente, cada comunidade tem um modo próprio de organização social, de acordo com suas necessidades – que variam no tempo e no espaço. Apesar disso, toda comunidade tem um capitão[26], responsável pela mediação de interesses entre os integrantes da comunidade e pela relação com os de fora. No caso das comunidades Baniwa que integram a OIBI, fica claro que o capitão serve à comunidade, e não o contrário. Da mesma forma, a diretoria da OIBI está a serviço das comunidades. Criada a partir desse princípio, a Organização recria diariamente a noção de organização social, visando à melhoria da qualidade de vida de todos e ao diálogo com os de fora.

Na FOIRN isso representa algo ainda mais importante. Historicamente, os povos indígenas mantiveram parcerias com alguns povos da mesma *fratria*; com outros, prevalecia a tensão. Uma Federação que faz a mediação de tantos interesses contribui para que os povos do Rio Negro possam interferir no seu próprio futuro, articulando anseios distintos por um bem comum.

No processo de revitalização das tradições, criam-se novos significados para as relações de gênero. A inclusão de algumas artesãs ao Projeto Arte Baniwa, o trabalho das mulheres da UMIRA e a eleição de uma mulher para a diretoria da FOIRN apontam nessa direção. Tendo ocorrido no final de 2000, a eleição dessa diretora estabeleceu um referencial para todas as mulheres e meninas rio-negrinas. Atualmente, a FOIRN conta com cinco diretores e o fato de haver uma diretora indica um futuro em que a equidade de gênero deve ser fortalecida.[27]

A *política pública* que a FOIRN desenvolve busca não só a geração de receitas – isso é simplesmente um meio para que a Federação possa efetivar a sua principal missão: propiciar a melhoria da qualidade de vida nas Terras Indígenas do Rio Negro. O Projeto Arte Baniwa é uma experiência bem sucedida dentro de um plano mais amplo de desenvolvimento sustentável. A experiência pode ser disseminada para ou-

26. O pesquisador Robin Wright comenta que o termo "capitão" é herança do contato com os brancos, sendo utilizado desde o final do século XIX.

27. Inicialmente, foram eleitos no final de 2000 quatro homens (total de vagas até então), todos novos em relação a diretoria anterior. Comenta-se que a quinta vaga foi criada para que um dos diretores da antiga gestão pudesse ser eleito – quebrando a regra vigente. Nesse instante, uma mulher chamada Rosilene tomou a palavra e fez um depoimento que emocionou a todos. A antiga diretoria convocou rapidamente uma nova votação e Rosilene foi eleita, surpreendendo, inclusive, ela mesma.

tras organizações indígenas e não indígenas, tendo como inovação o fato de partir do *saber local*, articular diferentes saberes, em diferentes instâncias democráticas e de ser capaz de mediar interesses de diferentes povos para o bem coletivo. A FOIRN é uma instância política e é uma instância pública capaz de promover o bem público.

Para os diretores da OIBI, além de valorizar o conhecimento local, o Projeto inova por propiciar o envolvimento de todos, especialmente dos mais jovens. O Projeto fortalece a Escola Páanhali e surge como uma nova opção de ganhar dinheiro nas próprias comunidades. Eles salientam a importância de mostrar que as comunidades são capazes de gerir um projeto de desenvolvimento sustentável que envolve toda uma rede de agentes externos. Acima de tudo, destacam a importância de revitalizar o *Yanhekethi* Baniwa, e isso não se resume à cestaria arumã.

Nesse processo recuperam-se alguns hábitos tradicionais que estavam enfraquecidos, fortalecendo-se as raízes culturais e legitimando-se o saber local. Sem raízes, sem opções educacionais ou alternativas de geração de renda nas comunidades, o aceno da vida nas cidades se torna mais forte. O Projeto Arte Baniwa oferece uma alternativa de trabalho nas próprias comunidades e, mais do que a possibilidade de ganhar dinheiro, representa a melhoria na qualidade de vida de todos. Isso só é possível a partir do *Yanhekethi* local, raiz essencial para o diálogo com outros povos e organizações.

Projeto Pingo D'Água

QUIXERAMOBIM (CE)

Paula Chies Schommer[1]

1. Conhecendo o Pingo D'Água

O Projeto Pingo D'Água, da Prefeitura de Quixeramobim, no Ceará, tem como principais objetivos propiciar o acesso à água de boa qualidade a comunidades rurais e gerar melhores condições de produção a pequenos agricultores do município. A água, bem essencial para garantir condições mínimas de dignidade, é recurso escasso em várias regiões do país, especialmente no semi-árido nordestino.

Localizado no Sertão Central do Estado do Ceará, o município de Quixeramobim, com cerca de 60.000 habitantes, também sofre com a seca. As comunidades enfrentam a falta de água para consumo humano e animal, dependendo muitas vezes de carros-pipa. Alguns de seus habitantes sofrem mais, como os pequenos agricultores de certas áreas do município, que enfrentam a baixa produtividade das culturas tradicionais da região: feijão, milho e algodão.

De 1998 para cá, porém, várias famílias que moram ao longo do Vale do Forquilha, no interior do município, vivem uma realidade diferente. No lugar das tradicionais tentativas de solução para os problemas da seca – açudes e poços profundos –, uma tecnologia simples,

1. Doutoranda em Administração de Empresas pela FGV-EAESP.

usada para perfuração de poços no litoral, foi aplicada no semi-árido. Os resultados foram surpreendentes e até inacreditáveis, tanto para a população do local quanto para membros da Prefeitura, do governo do Estado e para muitos "especialistas em seca". Nas áreas de aluvião, em torno do leito de rios ou riachos que ficam secos durante grande parte do ano, é possível encontrar água boa para o consumo. Para isso, basta cavar poços de baixa profundidade, usando um equipamento muito simples, operado manualmente.

Nessas áreas, quando há incidência de chuvas, uma parte da água dos rios e riachos é acumulada em lençóis subterrâneos próximos à superfície, em meio a um solo composto basicamente de areia e argila, onde permanece mesmo quando o leito fica seco na superfície. Cavando poços tubulares rasos em torno dos leitos, é possível encontrar água com boa vazão e salinidade própria para o consumo que nem sempre ocorre quando são perfurados poços profundos.

O desafio inicial do Projeto era quebrar a arraigada crença de que no sertão não existe água boa para o consumo. Depois que o primeiro poço foi perfurado, em 1998, muitos não acreditavam no que viam e, ao ver, apostavam que aquela água não duraria muitos dias. Mas o fato é que hoje aproximadamente 500 famílias, de seis comunidades, já dispõem de sistema de abastecimento de água, a partir de um poço tubular. Em dois anos, foi eliminado o uso de carros-pipa nessas localidades, o que por si só já é um grande avanço. Uma questão de dignidade.

Analisando a qualidade da água e a vazão dos poços perfurados, a equipe do Projeto percebeu que as potencialidades iam além do abastecimento de água para consumo. Era possível partir para a produção e para a geração de renda, por intermédio da agricultura irrigada. O difícil foi encontrar produtores dispostos a apostar na viabilidade de algo em que nunca haviam acreditado até então. Ainda mais quando souberam que a proposta era plantar frutas. Mamão, melão ou maracujá no sertão? Sim, era possível. Com o apoio da Prefeitura, dois agricultores toparam o desafio e constituíram o grupo-piloto para testar a idéia.

Com recursos do Programa Nacional de Agricultura Familiar (Pronaf), por intermédio do Banco do Nordeste, foram financiados os projetos de irrigação, que custaram R$ 3 mil e R$ 6.500,00.[2] Em mar-

2. Atualmente, o Pronaf financia projetos de até R$ 15 mil, a uma taxa de juros de 4% a.a., num prazo de até 8 anos para pagamento, incluindo até três anos de carência. Alguns requisitos do Pronaf: renda bruta de até R$ 27 mil por ano, geração de pelo menos 2 empregos e 80% da renda do agricultor proveniente do projeto. O agricultor deve morar na localidade.

ço de 1999 foi plantada a primeira lavoura. A prefeitura entrou com as sementes, as mudas e a assistência técnica e também apoiou a comercialização da primeira safra, em que foram colhidos feijão, milho, banana, mamão, melão e melancia.

Hoje, já são 18 os projetos financiados pelo Banco do Nordeste, sendo que vários outros estão em andamento. A Prefeitura constituiu um fundo de aval, pelo qual são garantidos até 50% do valor de cada projeto. Os demais 50% são garantidos por aval solidário entre os agricultores.

Os recursos totais investidos no Projeto entre 1998 e 2000, segundo estimativa do prefeito, estão em torno de R$ 250 mil, incluindo investimentos diretos da Prefeitura e o apoio de órgãos do governo do Ceará e de outros parceiros. O orçamento da Prefeitura para o Projeto em 2001 era de R$ 250 mil, além dos recursos oriundos de parcerias para itens específicos.

A experiência não pára por aí. Os resultados alcançados animam o grupo inicial e os novos parceiros a fazer muito mais, a sonhar ainda mais alto. O Pingo D'Água já é conhecido em muitos lugares do país e está motivando muitos prefeitos e o governo do Ceará a investir em soluções desse tipo em outros municípios.

2. O que esta experiência tem de diferente?

Ao se analisar os elementos inovadores do Projeto Pingo D'Água, a tentação inicial é de atribuir o sucesso da iniciativa à tecnologia de perfuração de poços. Porém, depois de alguns momentos de conversa e observação mais atenta, fica evidente que a ênfase não está na tecnologia, que é extremamente simples. Está na mudança de mentalidade das pessoas. Éstá na demonstração clara de que é possível obter água de boa qualidade no sertão, sem gastar muito dinheiro, e ainda plantar e colher, alcançando bons resultados.

O equipamento utilizado na perfuração de poços já era usado há algum tempo para a perfuração de poços manuais no litoral do Nordeste. O equipamento completo custa atualmente entre R$ 1.700,00 e R$ 2.000,00 e é produzido por uma pequena empresa do município. Para perfurar cada poço, são necessários de dois a sete dias, dependen-

do da profundidade do lençol d'água e das condições do solo. A perfuração é feita manualmente, pelos próprios moradores (que colaboram uns com os outros), com a participação de técnicos da Prefeitura. O equipamento de perfuração é cedido pela Prefeitura e, se bem conservado, pode perfurar dezenas de poços. O investimento em cada poço, pago pelos moradores, fica em torno de R$ 200,00, usados para a compra de tubo de PVC, telas e tachinhas. Quando a vazão não é boa ou a salinidade é muito alta, cava-se num local próximo, até que se encontre a localização adequada.

Em relação ao desenvolvimento da agricultura irrigada, pode ser considerada inovadora a formação da rede que garantirá a sustentabilidade. A inovação está no processo de construção da rede e no desenvolvimento gradativo de estratégias próprias para cada etapa da cadeia produtiva. Os esforços coordenados pela equipe da Prefeitura envolvem várias ações: o estudo para determinar o local de perfuração, o envolvimento das comunidades no trabalho, a cessão do equipamento para a perfuração, a produção do equipamento na região, a parceria para a construção de sistemas de abastecimento de água, o acompanhamento técnico, a análise e o monitoramento da água, a capacitação dos agricultores, o estudo de melhores condições de adubação, a produção de mudas, a comercialização, o acesso ao crédito. Enfim, há um esforço conjunto para que a cada necessidade seja encontrada uma solução rápida, simples e eficaz.

Uma demonstração clara de que se trata de algo novo é o interesse que o Projeto despertou em vários municípios do Brasil. Em 2001, a Prefeitura de Quixeramobim já havia respondido a mais de 300 correspondências e cerca de 5.000 pessoas tinham visitado o Projeto, principalmente prefeitos da região Nordeste, bem como vereadores e equipes das prefeituras.

Contribuiu para isso a cobertura espontânea da mídia regional e nacional, a divulgação dos resultados por parte dos parceiros do Projeto, a participação do prefeito de Quixeramobim como presidente da Associação dos Prefeitos do Ceará (Aprece), entre outros fatores. Mas o *boom* ocorreu depois da veiculação de uma reportagem sobre o Pingo D'Água no programa de TV *Globo Rural*, em outubro de 2000.

Quixeramobim passou a ter novos pontos turísticos, além do marco central do Estado do Ceará, da casa e do memorial a Antonio Conselheiro, nascido no município e líder da Revolta de Canudos. São os poços e lavouras irrigadas do Vale do Forquilha.

3. Os principais resultados até o momento

Falar de resultados exige, antes de tudo, entender que o Projeto não foi executado a partir de um planejamento totalmente deliberado. A partir da firme convicção de que era possível obter água boa na região, o processo foi se desenvolvendo gradativamente, a cada momento sendo adaptado e replanejado. Algumas ações que foram imaginadas não tiveram sucesso na prática, enquanto outras, nunca sonhadas, acabaram se tornando realidade. Ao mesmo tempo, não faltaram dificuldades e desafios inesperados, que foram superados ou contornados.

Não havia metas e objetivos bem definidos no início. O Projeto se consolidou como tal aos poucos, incorporando novas atividades ao longo do tempo. Hoje, há um planejamento até o ano de 2004, que prevê a perfuração de 1.000 poços e a implantação de 1.000 hectares de agricultura irrigada, gerando cerca de 2.000 empregos no campo. Além da continuidade do Projeto em Quixeramobim, está acontecendo a disseminação para outros municípios do Ceará, sobre a qual falaremos adiante.

Alguns resultados podem ser destacados. Até julho de 2001, haviam sido perfurados 261 poços, sendo que apenas 61 estavam em funcionamento efetivo. Os outros 200 poços aguardavam a instalação de energia elétrica ou o desenvolvimento dos projetos para abastecimento e irrigação. Havia seis comunidades e cerca de 500 famílias com sistemas de abastecimento de água. Na localidade de São Bento, cinco produtores estavam na fase da colheita e mais quatro plantavam a primeira lavoura irrigada. A renda mínima mensal gerada em cada hectare de terra plantada é de R$ 500,00 e são criados, no mínimo, dois empregos. A qualidade das frutas é muito boa, demonstrando que o local oferece condições adequadas de clima e solo (desde que este seja corretamente adubado). Certas culturas podem ter grande competitividade no mercado da região Nordeste e os agricultores têm obtido boa rentabilidade, vendendo

toda a produção de frutas. Alguns também plantam feijão, milho e legumes para consumo da família. No total, até julho de 2001 haviam sido liberados 18 financiamentos pelo Banco do Nordeste, alguns dos quais se encontravam em fase inicial de implementação.

Uma nova etapa do projeto de irrigação encontrava-se em andamento, priorizando a plantação de pimenta tabasco, a ser beneficiada por uma empresa que estava se instalando no município. Na primeira etapa, que estaria finalizada ainda em 2001, a iniciativa deveria abranger 37 produtores, num total de 50 hectares plantados, localizados na região do Vale do Banabuiú. Nesta área já era usada a irrigação para culturas tradicionais da região, como milho e feijão, que ofer ecem baixo retorno. Segundo os produtores, as diferenças desse projeto em relação a outros dos quais já participaram são: a assistência técnica permanente, o planejamento, o trabalho em grupo, a garantia de preço da pimenta e o acordo de que 30% da receita será automaticamente destinado ao pagamento do empréstimo, evitando inadimplência.

As mudanças que podemos entender como qualitativas são mais difíceis de descrever, mas não menos significativas. Um elemento marcante e difícil de traduzir é o clima de empolgação com o Projeto, que fica evidente em todas as conversas, desde os relatos da equipe da Prefeitura até os dos agricultores já beneficiados ou que estão começando a participar da experiência, passando pelos depoimentos dos muitos parceiros do Projeto. Destacam-se a seriedade com que as ações têm sido conduzidas e o compromisso com o trabalho, tanto por parte da equipe da Prefeitura quanto das comunidades. No entanto, as principais mudanças qualitativas talvez sejam as que ainda se encontram em construção, relacionadas à superação de crenças muito arraigadas na região, como a de que não é possível encontrar água boa e praticar a agricultura irrigada de produtos diferentes dos tradicionais (milho, algodão e feijão).

Uma mudança qualitativa importante vai além dos limites de Quixeramobim, e atinge vários municípios do Nordeste, o governo do Ceará e muitas outras organizações envolvidas com a problemática da seca. O investimento no pequeno produtor e a alternativa simples para a obtenção de água já motiva um programa de disseminação da iniciativa para 100 municípios do Ceará. Até pouco tempo atrás, ninguém

apostaria nisso. O fato de Quixeramobim ter acreditado e realizado está contribuindo para que as políticas relacionadas à seca também sofram mudanças.

Algo que chama a atenção é a insistência da Prefeitura e dos parceiros em capacitar os agricultores e incentivá-los a se organizar em torno das associações comunitárias e a constituir associações de produtores. A idéia é de que as associações cuidem do planejamento da produção e da comercialização e dêem apoio técnico aos associados, tanto nos aspectos agrícolas quanto na gestão. Isso não significa que a Prefeitura deixará de apoiá-los, mas há a preocupação com a manutenção do Projeto a longo prazo, o que depende fundamentalmente da organização da própria comunidade.

Quanto à eficiência na aplicação das soluções, é preciso lembrar que na fase inicial tudo foi se desenvolvendo de forma experimental, exigindo dedicação para resolver cada novo desafio. Foram necessários alguns anos até que se conseguisse convencer os agricultores e muitos dos parceiros quanto à viabilidade do Projeto. Os métodos e processos não estavam estabelecidos, tampouco havia metas claras e definidas. Com a experiência adquirida, a ampliação e a qualificação da equipe da prefeitura, a alocação de mais recursos e, principalmente, com os resultados já alcançados nas comunidades, é possível definir metas, responsabilidades e métodos, de forma a possibilitar o controle e o acompanhamento da utilização dos recursos disponíveis para a obtenção de melhores resultados.

4. Recursos e sustentabilidade

Dos recursos investidos até agora, muitos não podem ser medidos quantitativamente. O prefeito estima que de fevereiro de 1998 a dezembro de 2000 cerca de R$ 250 mil foram aplicados no Projeto, incluindo a participação de muitos parceiros. Para 2001, outros R$ 250 mil seriam investidos pela Prefeitura, o que corresponde a 1,85% de seu orçamento anual. A maior parte dos recursos vai para o pagamento de pessoal, além de equipamentos e despesas de transporte. Para a capacitação dos agricultores, os recursos principais são de parceiros

como o Sebrae/CE, o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar) e o Centro Vocacional Tecnológico (CVT). O financiamento dos empreendimentos dos agricultores é feito com recursos do Pronaf, por intermédio do Banco do Nordeste. Há também investimentos diretos de órgãos do governo estadual para demandas específicas. Outros programas beneficiam direta ou indiretamente o Pingo D'Água, como é o caso do Projeto Luz no Campo, do governo federal, que leva às comunidades a energia elétrica necessária para o funcionamento dos poços.

Não dispomos de dados suficientes para uma comparação direta entre os resultados do Projeto Pingo D'Água e as formas tradicionais de enfrentar os problemas da seca no Nordeste, mas parece evidente que o volume de recursos envolvidos é significativamente menor do que o necessário para perfurar poços profundos ou construir açudes, que solucionam apenas parcialmente os problemas. É importante destacar que o problema da seca não se resolve totalmente com poços tubulares rasos, mas que essa alternativa pode fazer parte de um conjunto que leve à solução definitiva.

No que se refere aos fatores de sustentabilidade, o que mais chama a atenção é a preocupação do grupo envolvido com o Projeto em elaborar estratégias para cada etapa da cadeia produtiva, num processo contínuo de melhoria e desenvolvimento de novas potencialidades.

São definidas ações relacionadas diretamente à perfuração e ao monitoramento dos poços, articulando-as com o financiamento do governo estadual para os sistemas de abastecimento comunitário. A equipe também oferece apoio direto e por meio dos parceiros para elaboração dos projetos de agricultura irrigada, além de buscar facilitar o acesso ao financiamento e à aquisição do material para cada poço. Pesquisas estão sendo realizadas – entre elas, duas dissertações de mestrado de alunos franceses – sobre as condições de solo, adubação e salinidade da água. Outro eixo importante é a capacitação dos agricultores para as técnicas de agricultura irrigada e para o gerenciamento de suas lavouras, com cursos e acompanhamento técnico em cada propriedade. A coordenação do Projeto destaca a impressionante capacidade dos agricultores para absorverem as novas tecnologias.

Sentindo a carência de mudas de boa qualidade no Estado, a Pre-

feitura elaborou um projeto para a construção de um viveiro de mudas, que está sendo construído com financiamento da Secretaria de Agricultura Irrigada do Estado do Ceará. Para isso, foi chamado um técnico com conhecimento em mudas na Serra do Ibiapaba, região produtora do Ceará. A Secretaria entrou com os recursos e a Prefeitura com o terreno (por meio de arrendamento) e com a mão-de-obra, na qual estão envolvidos presos que participam de um programa de reintegração social no município.

Há preocupação com a capacitação dos técnicos agrícolas, que formaram uma associação de técnicos em agricultura irrigada. Além de transmitir seus conhecimentos e acompanhar os agricultores, eles deverão gerenciar o viveiro de mudas e participar da capacitação de técnicos de outros municípios, no âmbito do programa de disseminação.

Os equipamentos para a perfuração dos poços inicialmente eram comprados no litoral. Uma pequena empresa metalúrgica familiar foi incentivada a desenvolver a tecnologia necessária e em pouco tempo estava produzindo esses equipamentos em Quixeramobim, com especificações melhor adaptadas às necessidades do local. A empresa vendeu cerca de 50 equipamentos entre novembro de 2000 e julho de 2001[3], gerando emprego e renda no próprio município.

Em relação à comercialização, as oportunidades são muitas, já que mais de 90% das frutas e hortaliças consumidas no Ceará são produzidas fora do Estado. Alguns agricultores já se reuniram e, por meio de um contato realizado pela Secretaria de Secretaria de Agricultura Irrigada do Estado do Ceará, estão vendendo toda a produção de frutas para um distribuidor na Central de Abastecimento (Ceasa), em Fortaleza. Existem planos para a criação de uma Central de Abastecimento em Quixeramobim, visando atender à região, já que o município está localizado no centro geográfico do Estado. Os agricultores estão formando associações de produtores em diversas localidades, visando organizar a programação das épocas de plantio e a comercialização, além de cuidar da capacitação e da orientação aos produtores.

Diante da preocupação com a sustentabilidade a longo prazo, não só deste Projeto mas também de outras iniciativas de desenvolvimento da região, está em andamento o processo de criação de uma instituição

3. Vendidos para prefeituras e particulares do Ceará e de fora do Estado, a preços entre R$ 1.700,00 e R$ 2.000,00.

de ensino superior em Quixeramobim, num modelo comunitário, voltado para os municípios do Sertão Central do Ceará. A medida deve garantir a qualificação profissional e o desenvolvimento de pesquisas e outras atividades voltadas para as necessidades da região. Uma das dificuldades apontadas por vários entrevistados é a falta de interesse de universitários e profissionais da capital em trabalhar no interior ou desenvolver atividades voltadas para as necessidades de cada região.

A equipe discute também a idéia de criação de uma fundação ou entidade independente da Prefeitura, para cuidar da disseminação do Projeto para outros municípios e desenvolver outros tipos de atividades relacionadas à experiência. Tal solução parece conveniente porque poderia garantir a continuidade da iniciativa ao longo das mudanças de governo e também porque as demandas relacionadas à disseminação para outros locais superam a capacidade de atendimento da Prefeitura e extrapolam os objetivos principais do Projeto.

Uma preocupação manifestada por alguns especialistas em hidrologia é a sustentabilidade da oferta e da qualidade da água dos aluviões. O argumento dos técnicos do Projeto é de que quando há chuva, mesmo que seja em pequena quantidade, o lençol se recupera rapidamente. O Projeto prevê também a construção de barragens subterrâneas, para garantir que o lençol se recupere em todas as partes igualmente. A equipe realiza um monitoramento dos poços, visando acompanhar e tomar precauções ou restrições à utilização, quando necessário. Esse monitoramento é feito por meio de um levantamento mensal, por amostragem, para verificar se o poço pode continuar a ser utilizado e por um cadastramento de todos os poços perfurados, realizado duas vezes por ano, apurando-se o nível e a salinidade da água.

5. A equipe e as parcerias que sustentam o Pingo D'Água

Atualmente, o Projeto Pingo D'Água está sob a responsabilidade da Secretaria de Desenvolvimento Econômico de Quixeramobim, criada em 2001. Antes, o Projeto era ligado diretamente ao Gabinete do Prefeito. O secretário de Desenvolvimento Econômico é o vereador que, em 1989, iniciou a discussão sobre a viabilidade de se colocar em

prática essa iniciativa no Vale do Forquilha, depois de conhecer professores da Universidade Estadual do Ceará (UECE) que apostavam na água de poços rasos.

De 1989 a 1996 foram muitas as reuniões com as comunidades, em meio ao ceticismo de membros do governo, em diversos níveis, descrentes de soluções não convencionais. Os professores e a comunidade, porém, acreditaram no sucesso do empreendimento e envolveram a UECE e as universidade francesas Université François Rabelais (UFR-Tours) e a Ecole Nationale d'Ingénieurs des Techniques de l'Horticulture et du Paysage (ENITHP). Em 1997, o grupo levou ao prefeito, que acabara de assumir o cargo, a proposta de convênio entre Prefeitura, UECE e UFR, para trazer técnicos franceses a Quixeramobim. O prefeito decidiu apostar. O trabalho começou com a chegada do primeiro técnico, por intermédio de um programa de cooperação internacional do governo francês. De lá para cá, muitos parceiros foram envolvidos. O financiamento, com recursos do Pronaf, é realizado pelo Banco do Nordeste. A Emater/CE é responsável pelo parecer técnico que possibilita o financiamento. Em capacitação estão envolvidos o Sebrae, o CVT e o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar), que realizam cursos para técnicos e agricultores.

O Sebrae participa também de outras atividades. Em 1998 e 1999, o órgão promoveu missões técnicas para Petrolina e Chapada do Apodi, regiões produtoras de agricultura irrigada. Em 2000, realizou rodadas de negócios, nas quais representantes dos produtores tiveram a oportunidade de negociar com possíveis fornecedores ou clientes. A entidade também desenvolve um programa de qualidade total rural, com foco na melhoria do ambiente de trabalho e da qualidade de vida, realizando cursos e acompanhamento direto no campo.

O Pingo D'Água articula-se com outros projetos governamentais, fundamentais para que a iniciativa obtenha bons resultados:

1) Luz no Campo, do governo federal, que implanta redes elétricas em áreas rurais;
2) Caminhos de Israel, da Secretaria de Agricultura Irrigada do Estado do Ceará, que desenvolve ações para o desenvolvimento da agricultura irrigada em pequenas proprie-

dades do Ceará e também realiza a topografia e pedologia (estudo do solo) das áreas de implantação do Projeto, além de apoiar a comercialização;

3) Sistemas de abastecimento de água, por meio de convênios entre associações comunitárias e a Secretaria de Desenvolvimento Rural do Ceará, em projetos financiados com recursos do Banco Mundial e do governo do Estado, enquanto a comunidade entra com a mão-de-obra para instalação e monitoramento dos sistemas.

A equipe da Prefeitura que cuida do Projeto é composta hoje por 14 pessoas, incluindo o secretário de Desenvolvimento Econômico, agrônomos, técnicos agrícolas, perfuradores de poços, cooperantes franceses e auxiliares. As tradicionais parceiras, as universidades francesas, permanecem firmes até hoje, enviando alunos e professores para estudos e acompanhamento do Projeto. Já o envolvimento da UECE diminuiu, limitando-se à intermediação do convênio com a França.

O compromisso dos cooperantes e professores franceses foi fundamental, especialmente do atual coordenador técnico do Projeto, que está há três anos no Brasil e tem sido importante para a credibilidade e a expansão da iniciativa.

6. E a disseminação já começou...

Técnicos do Pingo D'Água já visitaram vários municípios do semiárido nordestino interessados no Projeto, confirmando em todos eles o potencial de obtenção de água. Outros municípios já estão perfurando poços manuais tubulares rasos.

A Secretaria de Agricultura Irrigada do Ceará (Seagri) foi criada em 1998, buscando profissionais com experiência em agricultura irrigada em vários Estados brasileiros. Em dezembro de 2000, percebendo o potencial da experiência do Pingo D'Água, a Secretaria instalou um escritório para o Sertão Central, no mesmo prédio da Secretaria de Desenvolvimento Econômico de Quixeramobim. O objetivo é aprender com a experiência e auxiliar sua implementação em outros municípios do Sertão Central. Por meio do Projeto Caminhos de Israel, a Seagri promove ações para o desenvolvimento da agricultura

irrigada no Estado, aproveitando em muitos aspectos a experiência de Quixeramobim. A Seagri também intermedia a comercialização de produtos agrícolas, faz o acompanhamento do preço das frutas nas principais capitais do país e auxilia o planejamento da produção e o atendimento do mercado de forma contínua, mobilizando os produtores de acordo com o que produzem e com a época do ano.

Recentemente, foi aprovado um projeto para a perfuração de 5 mil poços manuais tubulares rasos, em 100 municípios do Ceará. A Seagri, que coordena esse projeto, não deve entrar com recursos pesados, mas com incentivo aos prefeitos para investir na experiência. O investimento necessário para a perfuração é pequeno: para fazer parte do projeto, cada prefeitura deve investir em equipamentos de perfuração, disponibilizar e capacitar técnicos agrícolas, oferecer assistência técnica local e ter humildade para buscar conhecimentos fora do município. A capacitação seria iniciada com um curso para 100 técnicos agrícolas, financiado pela Seagri, em Quixeramobim. Cada um dos participantes teria o compromisso de repassar o que aprendeu aos agricultores de seu município.

Outro aspecto fundamental para o sucesso da experiência é a sensibilização e o envolvimento da população, especialmente dos agricultores, que devem participar desde o início, discutindo cada etapa do Projeto, organizando-se em associações, tornando-se capazes de seguir adiante, com a menor dependência possível em relação aos governos. A vontade e o compromisso dos gestores públicos municipais também são fatores críticos para o resultado da iniciativa. Cabe às prefeituras a organização do processo e a adoção de uma postura que garanta a credibilidade do projeto. Para isso, a Seagri aposta num novo perfil dos prefeitos, que foge da tradição de usar as mazelas da seca para negociar votos.

O Sebrae também participa dessa disseminação, tendo contratado dois engenheiros agrônomos, que ficarão à disposição da Secretaria de Desenvolvimento Econômico de Quixeramobim para a multiplicação do Projeto em novas áreas do município e em outros municípios da região.

7. Destacando os principais pontos fortes e algumas fraquezas do Projeto

Buscando apresentar de forma sintética as principais forças do Pingo D'Água, ressaltamos:

- O compromisso e a seriedade de toda a equipe da Prefeitura de Quixeramobim envolvida com o Projeto. Do prefeito ao técnico agrícola, do secretário de Desenvolvimento Econômico e do coordenador técnico ao perfurador de poços, fica evidente uma postura de trabalho, respeito, humildade e envolvimento com o Projeto;
- A capacidade de articulação entre atores de diversas origens, tanto do governo quanto da sociedade civil. Contando com uma base de capacidade política e técnica, o Projeto articula comunidades, secretarias do governo do Estado, financiadores, agentes capacitadores e universidades. Um dos coordenadores do Projeto, indagado sobre o que fora mais importante para o sucesso alcançado, disse que era impossível apontar um único fator principal, porque todos os parceiros tinham sido importantes. Esse espírito de respeito pelos parceiros transparece em vários momentos;
- A postura de acreditar e apostar que seria possível uma saída diferente para um velho problema. "Acreditar" talvez seja um verbo que caracterize bem o Pingo D'Água, a começar pelo prefeito, pelo secretário de Desenvolvimento Econômico, pelo coordenador técnico e pelos professores da Universidade, que já em 1989 incentivaram e contribuíram para que a experiência tivesse início. Os agricultores que toparam o desafio desde o princípio também se incluem nesse grupo;
- A base tecnológica e o conhecimento dos técnicos envolvidos desde o início. Embora a tecnologia não seja complexa, o fato de professores reconhecidos e dedicados de universidades cearenses e francesas estarem envolvidos, bem como a dedicação de cooperantes franceses, deu credibilidade e qualidade ao Projeto;
- O desenvolvimento gradual de estratégias para cada etapa da cadeia produtiva, buscando enfrentar de forma rápida e simples cada novo desafio, contribuindo para a construção da base de sustentabilidade da iniciativa;
- O envolvimento, desde o início, das comunidades beneficiadas.

Elas participaram diretamente e por intermédio das associações de moradores, respeitando a vontade da população, incentivando a capacitação dos agricultores e a sua organização associativa, contribuindo para alterar a relação entre o cidadão e os agentes públicos e fugindo de uma postura de eterna dependência e frustração em relação aos projetos direcionados para o problema da seca;

- A preocupação da equipe e dos parceiros com a continuidade da experiência, investindo no fortalecimento de associações, no projeto de uma universidade para a região e na capacitação dos técnicos agrícolas do município, entre outras ações;
- O direcionamento de esforços para o pequeno produtor, oferecendo alternativa justa e digna de emprego e renda, com retorno rápido, contribuindo para evitar o êxodo rural, sem necessidade de grandes investimentos;
- O oferecimento de condições mínimas de dignidade às comunidades no acesso à água, livrando-os da dependência de carros-pipa, muitas vezes usados como moeda de troca política.

Como possíveis fraquezas, ou aspectos que devem ser melhorados, destacamos:

- O acesso ao crédito para produtores que, em razão de fracassadas experiências anteriores, ficaram inadimplentes com algum agente financeiro. Alguns deles conseguem renegociar as dívidas e obter novo financiamento, mas muitos agricultores ficam sem alternativas;
- A resistência ao Projeto, tanto por parte de alguns agricultores e moradores do município, quanto de especialistas em hidrologia e políticos da região, embora muitos já tenham se convencido do potencial dos poços tubulares rasos. Desde o início, grande parte da população e das lideranças locais demonstrou desconfiança em relação às possibilidades da iniciativa, o que pode ser considerado um fenômeno natural, levando-se em conta os numerosos exemplos de má aplicação dos recursos na história do combate à seca no Nordeste. Há açudes subutilizados e investimentos

restritos às grandes propriedades, beneficiando poucos. Já no Projeto Pingo D'Água, a ênfase está no pequeno produtor e o investimento é baixo, o que contribui para amenizar as críticas;

- A competição das outras áreas da Prefeitura, dos demais municípios e do governo estadual pela notoriedade resultante dos bons resultados do Projeto. Esse comportamento também é natural, mas em alguns momentos pode prejudicar a experiência ou a sua disseminação;
- A postura de determinados gestores públicos, que não estão dispostos a abrir mão de seu poder e investir recursos financeiros, buscar capacitação, capacitar agricultores e técnicos. Apesar das transformações positivas ocorridas nos últimos anos no perfil dos prefeitos e de outros gestores, em muitos casos é provável que a tecnologia simples e barata não gere mudanças na cultura política. Mais importante do que a tecnologia é a forma como é conduzido o processo e a disposição para se buscar o envolvimento da comunidade;
- A reduzida participação das mulheres no Projeto. Na equipe da Prefeitura de Quixeramobim, havia uma auxiliar administrativa e uma cooperante francesa. De todas as reuniões com agricultores, apenas uma mulher participou. Segundo os agricultores, as mulheres participam das associações de moradores. Embora a perfuração de poços e a agricultura sejam atividades tradicionalmente masculinas, é possível aumentar a participação das mulheres no Projeto;
- A falta de mecanismos de avaliação. Tais mecanismos constituem outro aspecto a ser desenvolvido no Projeto Pingo D'Água.

Finalmente, é importante destacar que a equipe e os parceiros do Projeto têm consciência de que os poços tubulares rasos e a irrigação não resolvem todos os problemas da seca, mas são parte de um conjunto de ações para solucionar a questão. O que chama a atenção no caso de Quixeramobim é o fato de o município ter dado o exemplo, apostando numa alternativa. Muitos municípios permanecem lamentando os efeitos da seca ou apontando as dificuldades para a busca de uma solução.

Ao investir no pequeno produtor, no envolvimento da comunidade e na capacitação local, o Projeto mostra que grandes problemas também são resolvidos com pingos d'água e pingos de cidadania.

ANEXO 1

Principais etapas e datas do Projeto:

- **1989** – primeiros contatos entre o sociólogo francês Remy Riand (Université François Rabelais (UFR – Tours – França), o hidrogeólogo Gerhard Otto Schrader (Universidade Estadual do Ceará – UECE), o então vereador Carlos Simão (que trabalhou na secretaria de recursos hídricos, onde conheceu professores da UECE) e o Presidente da Associação Comunitária do São Bento, Antonio Martins de França. Discussão sobre a possibilidade de perfuração manual de poços tubulares rasos no Vale do Forquilha, no interior de Quixeramobim.

- **1989 a 1996** – discussões com as comunidades, envolvendo representantes de 17 associações de moradores, sobre a perfuração de poços, possibilidades para a agricultura e formatação de convênio de cooperação entre universidades francesas e entidades comunitárias. Até 1996, a Prefeitura não estava envolvida diretamente, pois não houve interesse e apoio direto.

- **1997** – convênio firmado entre a Prefeitura de Quixeramobim (início da gestão do atual prefeito), UECE e universidades francesas, prevendo participação de alunos franceses no Projeto, com apoio da Fundação de Apoio à Pesquisa do Ceará (Funcap) e da Prefeitura.

- **1998** – chegada ao município do cooperante e engenheiro agrônomo francês Julien Burte, que realizou os primeiros estudos das potencialidades no Vale do Forquilha. Dois grupos de 10 alunos da UECE realizam um levantamento sociodemográfico do Vale do Forquilha.

- **1999** – implantação dos primeiros projetos de irrigação, com financiamento do Banco do Nordeste para dois produtores (material/equipamento para irrigação, um hectare para cada produtor). A Prefeitura entrou com as sementes e mudas, que foram pagas com produtos (feijão, milho, banana, mamão, melão, melancia) para merenda escolar. Em março foi plantada a primeira lavoura e em agosto mais três projetos de irrigação foram iniciados.

- **2000 a 2001** – ampliação do trabalho de perfuração de poços e do número de produtores com projetos de irrigação; criação da Secretaria de Desenvolvimento Econômico de Quixeramobim (que passa a coordenar o Projeto, antes aos cuidados do Gabinete do Prefeito); ampliação e qualificação da equipe da Prefeitura; cursos de qualificação aos produtores; início da produção dos equipamentos de perfuração por uma pequena empresa de Quixeramobim; início da construção do viveiro de mudas no município; atração de empresa de pimenta para o município, tendo em vista o projeto para plantação de pimenta tabasco no Vale do Banabuiú; divulgação dos resultados do Projeto, atraindo visitantes de várias regiões do país e motivando a criação, pelo governo do Ceará, de um programa de disseminação.

Educação Indígena Tupinikim e Guarani

ARACRUZ (ES)

Manuel da Silva Lima[1]

Apresentação

A população indígena do Estado do Espírito Santo, estimada em 1800 indivíduos, é formada pelos povos tupinikim e guarani e concentra-se no município de Aracruz, no litoral norte, aproximadamente a 70 Km de Vitória. De acordo com a Associação Indígena Tupinikim e Guarani (AITG), são cerca de 1600 tupinikins habitando as aldeias Caeira Velha, Comboios, Irajá e Pau Brasil; e 190 guaranis nas aldeias de Boa Esperança e Três Palmeiras.

A questão fundiária, a determinação das lideranças indígenas em assegurar educação diferenciada e a necessidade do povo tupinikim de resgatar a língua nativa são fatores marcantes na história e na realidade das comunidades, que interagem com o nascimento e o processo contínuo de construção do Projeto de Educação Indígena Tupinikim e Guarani. São três eixos de questões que reúnem desafios e expectativas em diferentes níveis. Mas, na prática, constituem fios condutores para a participação das comunidades na implementação e no fortale-

1. Jornalista, assessor de comunicação da Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB).

cimento do Projeto. Ao mesmo tempo, promovem desdobramentos positivos, nem sempre previstos pelos executores da iniciativa.

O Projeto de Educação Indígena Tupinikim e Guarani foi iniciado em novembro de 1994, a partir da criação do Subnúcleo de Educação Indígena, coordenado pela Secretaria Municipal de Educação de Aracruz, e que juntamente com os Subnúcleos de Saúde e de Agricultura formam o Núcleo Interinstitucional de Saúde Indígena do Espírito Santo (NISI-ES).

Depois da criação do Subnúcleo de Educação Indígena, as entidades que o compõem – Secretaria Municipal de Educação, Secretaria Estadual de Educação, Fundação Nacional do Índio (FUNAI), Instituto para o Desenvolvimento e Educação de Adultos (IDEA) e Conselho Indigenista Missionário (CIMI) – passaram a discutir caminhos para a implementação de um modelo de educação escolar diferenciada nas comunidades tupinikins e guaranis, baseando-se nas reivindicações e demandas apontadas pelas comunidades, por meio de suas lideranças.

O primeiro resultado das discussões foi a elaboração do Projeto de Educação Indígena Tupinikim e Guarani, cujo objetivo geral é o desenvolvimento de um processo educativo abrangente para as comunidades tupinikins e guaranis, atendendo suas necessidades. O objetivo específico é a implementação de educação diferenciada junto às comunidades, respeitando e resguardando suas tradições e costumes, voltada para o exercício pleno da cidadania. A Secretaria Municipal de Educação assumiu a execução do Projeto, contando com apoio técnico e financeiro das demais entidades. A experiência também foi submetida ao Ministério da Educação, que passou a apoiá-la financeiramente.

O passo seguinte foi iniciar o cumprimento das quatro metas que orientam o Projeto: *a)* construção do processo de educação diferenciada nas aldeias, por meio da formação dos educadores indígenas tupinikins e guaranis; *b)* construção do currículo diferenciado para as escolas indígenas; *c)* resgate da língua materna do povo tupinikim e *d)* implementação da educação bilingüe nas escolas das aldeias guaranis.

As entidades articuladas no Subnúcleo de Educação e as lideranças indígenas optaram pela realização do I Seminário de Educação In-

dígena, como estratégia para delinear caminhos para tornar realidade a formação dos educadores. O evento aconteceu de 24 a 28 de abril de 1995 e desencadeou no Subnúcleo uma série de discussões que culminaram na elaboração do Projeto de Formação de Educadores Tupinikins e Guaranis. Em 1996, uma Subcomissão de Educação do NISI entregou o projeto ao Conselho Estadual de Educação, visando obter a aprovação. Depois de aprovado, o projeto de formação de educadores indígenas passou a ser responsabilidade institucional direta da Secretaria Municipal de Educação (SEMED). Para a execução das ações, a Secretaria contou com o apoio do Ministério da Educação e a participação de todas as entidades parceiras na realização do Projeto de Educação Tupunikim e Guarani (IDEA, CIMI, Funai e Secretaria Estadual de Educação).

Breve contexto: os antecedentes históricos e a situação dos tupinikins e guaranis

A história dos povos tupinikim e guarani, no município de Aracruz, gira em torno da luta pela terra. Sobretudo a dos tupinikins, nativos da região. O Conselho Indigenista Missionário (CIMI) informa que nos primeiros séculos de colonização vários cronistas indicam a presença dos tupinikins, que habitavam uma faixa de terras entre o Espírito Santo e o Paraná. No dossiê intitulado *Campanha Internacional pela Ampliação e Demarcação das Terras Indígenas Tupinikim Guarani*, o Conselho indica registros do processo de aldeamento, que culminou com a entrega pela Coroa Portuguesa de uma sesmaria para os tupinikins, no século XVII.

O território da sesmaria tinha 200 mil hectares e se estendia de Santa Cruz, distrito de Aracruz, até a aldeia de Comboios, mas só foi demarcado pela Coroa Portuguesa no ano de 1760. Contudo, o processo de invasões e de apropriação das terras tupinikins perdurou ao longo da história. Na década de 40 do século XX, os tupinikins detinham somente 60 mil hectares. Em 1940, a Companhia Ferro e Aço de Vitória (Cofavi) foi autorizada pelo governo federal a explorar 10 mil hectares das terras tupinikins para a produção de carvão vegetal.

Em 1967, a Aracruz Celulose (Arcel) comprou os 10 mil hectares da Cofavi mais 30 mil hectares do governo do Estado e ocupou o restante das terras indígenas, substituindo a mata nativa por plantações de eucalipto para a produção de celulose. Os tupinikins passaram a viver confinados em 40 hectares. Em 1968, um grupo de índios Guarani Mbyá chegou ao local, passando a conviver com os tupinikins, na Aldeia Caeira Velha, depois de um longo período de migração que teve início no Rio Grande do Sul.

Em 1979, com o apoio da Igreja Católica, os indígenas reagiram, ocupando uma área onde estão localizadas as aldeias de Boa Esperança e Três Palmeiras. No final de 1979 a Funai delimitou 6.500 hectares, mas pressões da Aracruz Celulose fizeram com que o órgão protelasse a demarcação definitiva. As comunidades indígenas decidiram realizar uma autodemarcação, intensificando o processo de conflito. Em 1981, sob pressão da Aracruz Celulose, a Funai demarcou somente 4.492 hectares.

No início da década de 90, com o aumento da população das comunidades e, conseqüentemente, da necessidade de mais terras para sua sobrevivência, os tupinikins e os guaranis passaram a reivindicar o direito sobre 13.579 hectares, objetivando assegurar a unificação das aldeias. Como resposta, em 1993 a Funai criou um Grupo de Trabalho (GT), que em 1994 recomendou a demarcação dos 13.579 hectares. O livro *Os Tupinikim e Guarani na Luta pela Terra* (escrito pelos alunos do Curso de Formação de Educadores Indígenas) lembra que, apesar das evidências apresentadas pelo Grupo de Trabalho, a Funai não demarcou a área, certamente por pressões da Aracruz Celulose.

A questão fundiária e as condições precárias de sobrevivência dos tupinikins da aldeia de Comboios motivaram o CIMI a convidar a Pastoral da Terra para desenvolver ações de apoio à melhoria da qualidade de vida junto às famílias da referida comunidade. Uma iniciativa da Pastoral da Terra foi convidar o IDEA para desenvolver cursos de formação de monitores indígenas para a educação de adultos, cujas atividades tiveram início em 1994.

No final de 1994, quando foi criado o Núcleo Interinstitucional

de Saúde Indígena (NISE/ES), a luta pela terra havia mergulhado as comunidades indígenas num cenário de tensão, que também se refletia nos demais atores sociais. De um lado, sindicatos e entidades ligadas à Igreja Católica (CIMI e Pastoral da Terra), manifestavam apoio às reivindicações das comunidades indígenas. De outro lado, a Aracruz Celulose, representando o grande capital. O poder público local e a Funai mantinham-se benevolentes em relação às exigências da empresa.

A década de 90 foi marcada por disputas fundiárias entre as comunidades indígenas e a Aracruz Celulose. Em 1998, quando as comunidades decidiram realizar a autodemarcação de 13.579 hectares, a tensão aumentou na região. Sob pressão da empresa, as lideranças tupinikins e guaranis, com exceção da Aldeia de Comboios, assinaram um acordo pelo qual a Aracruz comprometeu-se a repassar 2.571 hectares às comunidades, mais R$ 11,4 milhões. O pagamento ocorrerá ao longo de 20 anos e o dinheiro deve ser aplicado em projetos comunitários. A companhia também se comprometeu a comprar a produção de eucalipto e bancar o consumo de água e eletricidade das comunidades.

O conflito com a empresa gerou divergências entre os indígenas, uma vez que a Aldeia de Comboios assinou um acordo com a Aracruz pelo qual a empresa comprometeu-se a repassar R$ 1.881.000,00 a serem pagos em 20 anos; uma área de 128 hectares, um trator, um caminhão e equipamentos agrícolas, além de custear os serviços de água e energia elétrica.

Atualmente, as comunidades tupinikins sobrevivem basicamente da agricultura, incluindo roças comunitárias de feijão e café, além da criação doméstica de frangos, patos e outros víveres e da pesca restrita à sobrevivência das famílias. Com exceção da Aldeia de Comboios, nas demais comunidades as famílias recebem mensalmente em torno de R$ 150,00 e 300,00, obtidos com a venda de eucaliptos da área entregue pela Aracruz. Apesar do acordo firmado com a empresa, as diversas lideranças indígenas até hoje não escondem sua insatisfação com o resultado das negociações.

Fatores determinantes na construção do Projeto de Educação Indígena

O Projeto de Educação Indígena Tupinikim e Guarani nasceu sob forte influência da questão fundiária, que se refletiu na formulação da proposta e nos resultados do Curso de Formação de Educadores Indígenas. "É importante a educação diferenciada que ensine para nossas crianças a nossa história, as nossas raízes, a nossa luta pela terra", explica o presidente da Associação Indígena Tupinikim e Guarani (AITG), Evaldo Santana Almeida.

Em diversos momentos a relação entre o Projeto de Educação Indígena e a situação fundiária são evidentes. Durante a campanha internacional pela demarcação das terras tupinikins e guaranis, promovida pelo CIMI a partir de 1996, as lideranças que viajaram à Europa, contaram com apoio dos alunos do Curso de Formação de Educadores. Por meio do exercício de argumentação, tanto os educadores quanto as lideranças puderam intensificar o diálogo sobre a questão fundiária. Maria de Lourdes Barcelos Bezerra, da Superintendência Regional da Microrregião Florestal da Secretaria Estadual de Educação do Espírito Santo, explica que os educadores entrevistavam as lideranças e estas explicavam as razões porque reivindicavam a demarcação das terras. "Foi muito interessante e contribuiu muito com a aprendizagem", afirma a representante da Secretaria de Educação do Estado.

Em 1998 o Ministro da Justiça, Íris Resende, depois de criar um novo Grupo de Trabalho e receber do mesmo um relatório final reiterando a recomendação do GT de 1994, para que fossem demarcados 13.579 hectares, assinou uma portaria reconhecendo 2.571 hectares. As comunidades tupinikins e guaranis, com exceção da aldeia de Comboios, uniram-se para realizar uma segunda autodemarcação das terras. O presidente da AITG lembra que a situação ficou tensa e comprometeu a continuidade do Projeto "porque o Prefeito chegou a ameaçar de afastamento os professores que estavam se formando". Algum tempo depois, porém, o prefeito recuou. "Nós não pressionamos, mas os educadores disseram que se a luta era das comunidades, era de todos, e diversos participaram diretamente", destaca Evaldo Santana Almeida. Posteriormente, os alunos do Curso de Formação de Educa-

dores realizaram várias entrevistas junto às comunidades, principalmente com as lideranças, e escreveram o livro *Os Tupinikim e Guarani na Luta pela Terra*.

A valorização da educação diferenciada é manifestada tanto pelas comunidades guaranis quanto pelas comunidades tupinikins. Lideranças e educadores dos dois povos também têm consciência da importância da língua nativa, mas por razões diferentes. Nas aldeias guaranis, o ensino bilingüe é uma realidade. Na opinião de Jonas Ernesto da Silva, cacique da aldeia Boa Esperança (onde habitam 27 famílias guaranis), o ensino baseado no bilingüismo representa a continuidade da língua, porque muitas das palavras faladas no passado já se perderam com o tempo, por falta de registros. "Aquele que nasce guarani sabe falar, mas não sabe escrever. E nós estamos ensinando a criança a escrever". Ele acredita que as crianças também poderão ensinar a língua nas aldeias guaranis, situadas em outras regiões, onde a língua materna não é mais falada. "E por isso é importante, porque vão viajar e ensinar para outras aldeias" explica o líder guarani.

Para o povo tupinikim, resgatar a língua nativa, desaparecida ao longo do processo de colonização, tem um valor simbólico associado à própria reafirmação da identidade cultural. Nesse sentido, nas comunidades tupinikins, há uma forte expectativa de que o Projeto de Educação Indígena possa resgatar a língua materna. Aos 65 anos, o cacique da aldeia Pau-Brasil, Antônio dos Santos, explica que lideranças e educadores estão empenhados em resgatar a língua materna. "Desde o início a gente vem trabalhando para buscar ou resgatar a nossa língua", diz ele. Jeane dos Santos Matheus, moradora e professora na Aldeia de Comboios (onde vivem cerca de 60 famílias tupinikins), ressalta que a língua é importante para o reconhecimento. "Os guaranis falam a língua deles e são conhecidos. E nós somos um pouco esquecidos", explica Jeane Matheus. Ela acrescenta que a ausência da língua também concorre para o desrespeito. "Tem gente que diz que nós não somos índios porque não falamos a nossa língua", lamenta.

O fato de a Aldeia de Comboios ter decidido não participar da autodemarcação de 1998 e firmar um acordo separado das demais comunidades, faz com que persistam, ainda que sutilmente, diver-

gências entre esta e as aldeias reunidas na AITG. Nesse caso, o Projeto de Educação Indígena Tupinikim e Guarani funciona como espaço de sociabilidade entre educadores e de articulação entre as lideranças, tendo em vista que a necessidade de educação indígena diferenciada e a busca do resgate da língua tupinikim são metas comuns das comunidades e que se sobrepõem aos diferentes pontos de vista políticos. Nessa perspectiva, o professor Alair Severo Elizário, que mora e trabalha na aldeia de Comboios, aponta o Curso de Formação de Educadores Indígenas como espaço de articulação. "Eu vejo que depois do curso houve mais união de todos nós".

Fábio Martins Vilas, dirigente local do CIMI, atua junto às comunidades indígenas de Aracruz desde o final da década de 70 e reconhece: "o Projeto de Educação é um elo que unifica as comunidades tupinikins e guaranis".

Descrição geral do Projeto

O Projeto de Educação Indígena Tupinikim e Guarani está alicerçado no Projeto de Formação de Educadores Indígenas, que durou três anos (1996-1999) e formou 32 educadores – 23 professoras e nove professores – aptos a lecionar de 1ª a 4ª séries. O suporte metodológico ficou a cargo do IDEA, que adotou como aporte pedagógico a "argumentação do texto"[2].

A prefeitura de Aracruz, proponente do Projeto, no final de 1999 realizou o primeiro concurso público diferenciado para indígenas tupinikins e guaranis. No início de 2001, os educadores foram nomeados e assumiram as escolas das aldeias tupinikins e guaranis. Conforme a coordenadora do Subnúcleo de Educação Indígena, Zélia Dalva Furrechi Giovani, 500 crianças indígenas são diretamente beneficiadas pelo Projeto de Educação.

A experiência tem características singulares, uma vez que não obedece fases de execução precisas. É, antes de tudo, uma construção contínua, cujo curso de formação de educadores pode ser interpretado como uma etapa primordial, na qual aspectos metodológicos interagem com a história e o cotidiano das comunidades. Trata-se do ponto de partida para o desenvolvimento das ações e da metodologia do Projeto

2. "O domínio dos diversos tipos de texto, a interdisciplinariedade, a realização de pesquisas e a produção de material didático são elementos que se complementam na concepção pedagógica com a qual os formadores do IDEA trabalham no Cursos de Formação." COTA, Maria das Graças. *Educação Escolar Indígena: a construção de uma educação diferenciada bilingüe entre os Tupinikim e Guarani do Espírito Santo.* Dissertação de mestrado. Faculdade de Educação da Universidade Federal do Espírito Santo, 2000.

de Educação Indígena Tupinikim e Guarani. Outro suporte metodológico importante foi a realização de três seminários. O primeiro desses seminários aconteceu na cidade de Aracruz em abril de 1995 e serviu para delinear o curso de formação de educadores. Os dois subsequentes foram realizados em 1999 e serviram para definir os princípios gerais para a elaboração do currículo diferenciado. Também foi realizado um seminário específico sobre educação guarani, na Aldeia Boa Esperança, que contou com a participação de educadores guaranis dos Estados do Rio de Janeiro, Mato Grosso do Sul e Rio Grande do Sul.

O Projeto de Educação Indígena Tupinikim e Guarani conta com um orçamento anual em torno de R$ 437 mil. Tomando por base os investimentos do ano 2000, cujos valores e fontes não sofreram mudanças significativas, temos um quadro orçamentário com a seguinte composição:

- Superintendência de Educação do Estado do Espírito Santo – R$ 103 mil;
- Prefeitura de Aracruz – R$ 255 mil;
- Coordenação de Apoio às Escolas Indígenas – R$ 19 mil;
- Fundação Nacional do Índio – R$ 38 mil;
- Instituto para o Desenvolvimento e Educação de Adultos – R$ 1.100,00;
- Pastoral Indigenista – R$ 20 mil;
- Comunidades Indígenas – R$ 500,00.

A equipe responsável diretamente pela execução das ações de gestão do Projeto é constituída por 13 pessoas: duas pedagogas, sendo uma da Secretaria Municipal de Educação e uma da Superintendência Estadual de Educação; cinco pesquisadoras do IDEA, que desempenham as funções de formadoras; e seis educadores indígenas, uma em cada aldeia. Porém, não é possível informar com precisão o número total de pessoas envolvidas indiretamente na execução do Projeto de Educação Indígena Tupinikim e Guarani, porque além de mais 26 professores indígenas, há diversas pessoas que participam da execu-

ção, incluindo anciãos que são convidados para participar das aulas, motoristas, lideranças, merendeiras, entre outras.

Resultados, dificuldades e desdobramentos do Projeto

Dentre as metas previstas pelo Projeto de Educação Tupinikim e Guarani, três estão sendo alcançadas: a construção do processo de educação diferenciada, por meio da formação de educadores indígenas; a elaboração de currículos diferenciados e a implementação da educação bilingüe nas aldeias guaranis.

O indicador mais preciso da consolidação de um processo de educação diferenciada, em sintonia com as reivindicações das comunidades, é o fato de que até 1996 predominavam professores não-indígenas nas escolas das aldeias tupinikins e guaranis. De um total de 19 professores, apenas quatro eram indígenas. "Atualmente, o quadro se inverteu, sendo 19 indígenas e quatro não indígenas", explica Maria das Graças Cota, graduada em geografia e mestre em educação.

Quanto à construção do currículo diferenciado, é importante observar que são dois currículos, sendo um guarani e um tupinikim, porque somente as escolas guaranis possuem ensino bilingüe. Todavia, os currículos obedecem à mesma matriz metodológica que orientou o curso de formação de educadores indígenas. Conforme explica Maria das Graças Cota[3], "o que no projeto do Curso de Formação de Educadores Tupinikim e Guarani recebe o nome de problemáticas, no Referencial Curricular Nacional Escolar Indígena (RCNE/Indígena) recebe o nome de Temas Transversais".

3. COTA, 2000, op.cit.

Os currículos são orientados pelas seguintes problemáticas: a luta tupinikim e guarani no contexto nacional; a cultura tupinikim e guarani no contexto da cultura brasileira; a organização socioeconômica das aldeias no contexto local, regional, nacional e mundial; a organização política no contexto local, regional, nacional e mundial e, finalmente, a interação tupinikim e guarani com o meio ambiente da aldeia.

A primeira impressão é que as linhas temáticas são complexas para o entendimento das crianças. Contudo, as linhas metodológicas orientam a ação dos professores, que as desenvolvem em temas a serem tra-

balhados nas aulas. O trabalho desenvolvido pelo professor Mauro Luiz Carvalho, na aldeia guarani de Três Palmeiras, ilustra como é aplicado o currículo. Numa de suas aulas (acompanhada pelo autor deste artigo), baseando-se na problemática da interação com o meio ambiente da aldeia, Mauro convidou o cacique Jonas Ernesto da Silva para que indicasse o nome de plantas que servem para fazer remédio. À medida que o cacique indicava, Mauro escrevia os nomes das plantas no quadro-negro da escola., enquanto as crianças copiavam. O professor explicou que o tema da aula era "plantas que "'servem para fazer remédio'" e que no dia seguinte a aula continuaria com uma caminhada nos arredores da aldeia, para que as crianças, com ajuda dele ou de outra pessoa mais velha, pudessem identificar as plantas listadas.

Numa outra aula acompanhada pelo autor na aldeia Pau-Brasil, a professora Andréa Cristina Almeida seguia o mesmo raciocínio de Mauro para discutir a interação com o meio ambiente da aldeia, desta vez para tratar do problema do lixo. A diferença é que a aula da professora não era bilíngüe. "A questão do lixo é muito séria dentro das aldeias", explica Andréa, que passou a alfabetizar as crianças tomando como base de construção de palavras a questão do lixo. Os alunos de Andréa também foram orientados a conversar com os vizinhos em busca de soluções para o problema. Andréa informou que a questão já vem sendo debatida. "Nós fomos até a Secretaria do Meio Ambiente, falamos com os responsáveis pela coleta e eles estão mandando um carro coletor duas vezes na semana".

A meta não alcançada e que parece constituir o maior desafio do Projeto é o resgate da língua tupinikim. Trata-se de uma questão para a qual deve-se buscar soluções na troca de experiência entre projetos dessa natureza. Contudo, as entidades envolvidas estabeleceram como estratégia a realização de um seminário, que provavelmente deve acontecer no mês de outubro. Um dos convidados é o lingüista Eduardo Navarro, especialista na língua tupi.

Outra dificuldade é a falta de reconhecimento das escolas indígenas como parte do ensino oficial do Estado. Solicitação nesse sentido foi feita ao Conselho Estadual de Educação, mas até o momento não foi dada uma resposta. A secretária municipal de Educação, Maria da

Penha, destaca que a falta de reconhecimento não impede a implementação das ações do Projeto de Educação Indígena. "Nós acreditamos na vontade política", afirma a secretária.

O Curso de Formação de Educadores Tupinikim e Guarani estimula o debate sobre a formação superior. Após a conclusão do Curso, os educadores passaram a ter em mente o ingresso na universidade e inseriram a discussão sobre o assunto na pauta do Subnúcleo de Educação Indígena. O IDEA decidiu implementar esforços para tornar realidade tais reivindicações dos educadores. Edivandra Mugrabi, professora da Universidade Federal do Espírito Santo e formadora do IDEA, relata que estão sendo solicitados pareceres de advogados e reuniões com a Universidade Federal do Espírito Santo, visando encontrar caminhos institucionais que permitam o ingresso dos educadores indígenas nos cursos de graduação.

Além de dois livros escritos pelos educadores tupinukins e guaranis, o Projeto de Educação Indígena vem incentivando a produção de conhecimentos acadêmicos. Maria das Graças Cota, sob a orientação da doutora Edvandra Mugrabi, escreveu a dissertação de mestrado *Educação Escolar Indígena: a construção de uma educação diferenciada bilingüe entre os Tupinikim e Guarani do Espírito Santo*. A expectativa é que outras pesquisas possam ser desenvolvidas.

Impacto do Projeto sobre a cidadania

O maior impacto positivo obtido pela experiência parece ser o envolvimento das comunidades com a construção do Projeto de Educação Indígena, resultando na elevação do nível de convicção das comunidades sobre seus direitos. Tal envolvimento resultou também na interação da história e da realidade das comunidades com a prática dos professores. A produção de dois livros, escritos pelos educadores, comprova esse fato.

O Projeto também desempenha papel de catalisador das demandas e da busca de soluções para os problemas do cotidiano das comunidades. Exemplo disso é a iniciativa de um grupo de homens da aldeia Irajá, que no final do mês de julho visitou um projeto de horta

comunitária no norte do Espírito Santo, onde os produtos são cultivados com adubo orgânico. Quando o grupo voltou, procurou o professor Gilmar Loiola dos Santos, para que desenvolvesse um pequeno projeto envolvendo os alunos. "Vamos selecionar algumas crianças, que vão participar da construção e do desenvolvimento da horta", explica o professor.

Outro desdobramento do Projeto é a distribuição de poder, que acontece à medida que os educadores passam a constituir novas lideranças. Levando-se em consideração que as mulheres são maioria entre os professores, a constituição dessas lideranças também potencializa o Projeto como esfera sociocultural de valorização do papel da mulher na ordem social interna das comunidades. Sob esse prisma, é evidente o impacto nas relações de gênero, influenciando mudanças de conceitos, conforme reconhece o professor Antônio Carlos, morador da aldeia de Comboios. "Nunca pensei ser professor de crianças, porque achava que era uma atividade das mulheres", reconhece ele.

Na aldeia Irajá, a professora Aleida Loureiro Vicente, que desde 1998 coordena nas quatro aldeias tupinikins as discussões envolvendo o Movimento de Mulheres, vinculado à Comissão Regional de Mulheres, afirma que as mulheres passaram a ter mais participação na definição do rumo das comunidades. "Na nossa aldeia tem mulher na liderança das comunidades. E o cacique passou a participar das nossas reuniões", conta a professora.

Conclusão

O Projeto de Educação Tupinikim e Guarani ultrapassa os limites do ensino diferenciado, configurando um espaço de interculturalidade e de diálogo entre atores sociais.

A iniciativa tem o mérito de contribuir para a independência das comunidades em relação às entidades de apoio, sem rupturas. Essa conquista é simbolizada pela elaboração dos documentos que expressam a posição das comunidades sobre diversos assuntos, e que são resultado de encontros, reuniões, assembléias, etc. Antes, tais documentos tinham de ser escritos pelas entidades aliadas e agora são ela-

borados pelos jovens educadores. Trata-se de um aspecto importante na consolidação de um discurso próprio das comunidades tupinikins e guaranis, que fortalece a confiança das comunidades nos educadores e no Projeto de Educação Indígena.

O maior desafio da experiência, conforme mencionado acima, é o resgate da língua tupinikim. É preciso corrigir a expectativa de que isso é possível em médio prazo, esclarecendo as dificuldades culturais e metodológicas. Dessa forma, é possível reduzir o risco de comprometer a confiança das comunidades nas ações do Projeto.

Os envolvidos na execução da iniciativa precisam continuar insistindo na obtenção do reconhecimento das escolas indígenas, porque o amparo legal amplia a possibilidade de apoio financeiro e oferece mais segurança às comunidades.

É importante afirmar que o Projeto de Educação Tupinikim e Guarani caracteriza-se como um conjunto de ações de importância estratégica para as comunidades indígenas, fortalecendo parcerias, contribuindo de forma substancial para a dignidade e a auto-estima de povos marcados pelas sucessivas perdas do espaço essencial para sua sobrevivência.

O Projeto também representa uma forma de valorizar os demais atores sociais, sobretudo as entidades civis, pois constitui um território simbólico no qual é possível fortalecer laços de solidariedade política. Para os órgãos governamentais, trata-se da oportunidade de propor políticas públicas que assegurem o fortalecimento de sua própria imagem institucional, necessária à gestão democrática e comprometida com o bem-estar da sociedade em geral.

Portanto, a experiência contempla o conceito de política pública orientada pela busca de melhoria da qualidade vida das populações beneficiadas, baseando-se no exercício contínuo da cidadania. Trata-se de uma experiência que pode inspirar projetos em outras regiões, respeitando aspectos as peculiaridades de cada local.

Cinpra
Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento

16 MUNICÍPIOS DO ESTADO DO MARANHÃO

Hélio Batista Barboza[1]
Francine Lemos Arouca[2]

Riquezas naturais e pobreza econômica

Embora faça parte da região Nordeste, o Maranhão não é dominado pela aridez que caracteriza os demais Estados dessa região. Pelo contrário: a água é abundante e o verde da vegetação está em quase toda parte, sinalizando a proximidade do clima úmido da Amazônia. Mais de 40% de seus habitantes vivem na zona rural. Foi só em meados da década de 90 que o Maranhão passou a ter uma população predominantemente urbana, concentrada principalmente na ilha de São Luís, formada pela capital e por mais três municípios (Passo do Lumiar, São José do Ribamar e Raposa), com aproximadamente um milhão de pessoas.

Entretanto, basta se afastar um pouco da ilha em direção ao interior do Estado para desvendar a realidade dos municípios tipicamente rurais. À beira das estradas e nos povoados que despontam aqui e ali, sobrevive uma população extremamente pobre, habitando casebres sem saneamento básico e cultivando roçados que mal fornecem a subsis-

1. Jornalista, pós-graduando do curso de Mestrado em Administração Pública e Governo da FGV-EAESP e membro da equipe do Programa Gestão Pública e Cidadania.

2. Aluna do curso de Administração Pública da FGV-EAESP e membro da equipe do Programa Gestão Pública e Cidadania

tência das famílias, em terras de terceiros ou em pequenas propriedades subtraídas à concentração fundiária. Nem mesmo a existência de um dos maiores portos do país (o porto de Itaqui), de estradas pavimentadas e de um grande projeto multinacional de produção de alumínio (o projeto Alumar) impediu que o Maranhão registrasse um dos mais baixos índices de desenvolvimento humano do Brasil (0,512 no levantamento de 1996).[3] Entre 1992 e 1999, cresceu cerca de 37% o número de famílias maranhenses com renda inferior a meio salário mínimo por mês, enquanto no país como um todo esse percentual diminuiu 22% no mesmo período.[4]

Os municípios maranhenses dependem das transferências de recursos federais e estaduais, e os agricultores, do que a terra e o clima lhes concedem. Na maioria dos municípios, a agricultura constitui a principal atividade econômica, mas o setor agropecuário representa apenas 13,7% do PIB estadual. Apesar da enorme quantidade de terras agricultáveis e do grande contingente populacional que sobrevive da agricultura, o Maranhão ainda traz de outros Estados mais de 80% dos hortifrutigranjeiros que abastecem sua capital.[5] Foi para superar essa dependência que a prefeitura de São Luís criou, em outubro de 1997, uma associação com 13 municípios de seu entorno: o Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento (Cinpra).

3. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), divulgado desde 1990 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), é composto por uma síntese dos indicadores sobre a renda, a escolaridade e a esperança de vida ao nascer. No Brasil, o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (Ipea) coordenou em 1996, pela primeira vez, a medição do índice de cada unidade da federação. Nessa medição, o Maranhão ficou em 22o. lugar.

4. IBGE: Síntese de Indicadores Sociais - 2000, (www.ibge.gov.br).

5. O crescimento urbano tem diminuído a disponibilidade de espaços para a agricultura na ilha de São Luís, de acordo com o secretário-executivo do Cinpra, Léo Costa. Nas demais regiões, porém, ainda há vastas extensões de terras agricultáveis.

A municipalização da agricultura

O Consórcio surgiu no contexto da desestruturação dos organismos federais e estaduais de assistência ao produtor rural. No início da década de 90, como parte de uma política radical de enxugamento do Estado, o governo Collor extinguiu a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater), deixando a critério dos Estados a decisão de continuarem ou não atuando nessa área, por intermédio das empresas estaduais conhecidas pela sigla "Emater". No Maranhão, que decidiu encerrar as atividades da Emater local, o quadro se agravou após uma reforma administrativa implantada no início de 1997 pela governadora Roseana Sarney (PFL). A governadora extinguiu as 18 secretarias estaduais, bem como diversos órgãos da administração

indireta, incluindo a Empresa Maranhense de Pesquisa Agropecuária (Emapa). Para substituir as secretarias, foram criadas oito gerências gerais, entre elas a Gerência de Planejamento e Desenvolvimento Econômico (Geplan), à qual está vinculada a subgerência de Agricultura.

Preocupada com o fim da assistência técnica rural no Estado e com o abastecimento da capital maranhense, a Secretaria Municipal de Produção e Abastecimento de São Luís promoveu uma série de encontros com prefeitos e secretários de agricultura de municípios situados num raio de 270 quilômetros da cidade, além de representantes de órgãos ligados à agricultura e de instituições de crédito rural. Desses encontros, surgiu a proposta de criação do Consórcio, com os seguintes objetivos: garantir a assistência técnica para os pequenos produtores rurais, melhorar o nível de renda desses produtores e diminuir a importação de produtos hortifrutigranjeiros.

Os 14 prefeitos que fundaram o Cinpra obtiveram das câmaras de vereadores autorização para destinar à iniciativa 0,5% das transferências que cada prefeitura recebe do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Para presidente do Consórcio, com um mandato de dois anos, os prefeitos dos municípios participantes elegeram o prefeito de São Luís, Jackson Lago (PDT). Estabeleceu-se que os secretários de agricultura dos municípios consorciados se reuniriam mensalmente e os prefeitos, a cada três meses.

As primeiras ações postas em prática pelo grupo foram a assinatura de convênios com a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e a organização de uma conferência, no início de 1998, denominada *Conferência de Busca do Futuro*. A conferência foi importante para planejar as ações do Consórcio e para firmar o compromisso de todos os participantes em torno de objetivos comuns.

Os convênios com a Embrapa focalizaram a melhoria da produtividade de culturas que já eram tradicionais no Estado (como a mandioca e o caju) e a introdução de novos produtos (como certas hortaliças, algumas leguminosas e a criação de caprinos e ovinos, até então restrita a poucos municípios). Graças ao Consórcio, técnicos da Embrapa passaram a visitar freqüentemente os municípios, a fim de avaliar as condições de produção, verificar o potencial de aumento da

produtividade e promover cursos para os produtores. Seria praticamente impossível para cada um dos municípios arcar sozinho com o custo de trazer esses técnicos e realizar os cursos, pois os centros de pesquisa da Embrapa encontram-se espalhados por diversos Estados e o centro mais próximo do Maranhão localiza-se em Teresina (PI).

No caso da mandioca, por exemplo, o Cinpra firmou um convênio com o centro da Embrapa localizado em Cruz das Almas (BA), especializado em pesquisas sobre essa cultura. Outro convênio foi firmado com o Centro de Raízes e Amidos Tropicais (Cerat), ligado ao campus de Botucatu da Universidade Estadual Paulista (Unesp).

O aumento da produtividade e a melhoria da qualidade da mandioca têm grande importância para o Maranhão, dada a disseminação do consumo dessa raiz e de sua farinha nos hábitos alimentares do Estado, onde a planta já era largamente cultivada pelos índios. Apesar disso, e mesmo tendo a maior área plantada com mandioca do país, o Maranhão produz apenas oito toneladas por hectare, entre outras razões porque os pequenos produtores ainda plantam como seus ancestrais, utilizando métodos ultrapassados. O Paraná, maior produtor nacional, tem uma produtividade média de 21 toneladas por hectare.

Com o objetivo de mudar esse quadro, o Cinpra realizou o *1º. Curso de Produção, Processamento e Agronegócio da Mandioca*, como parte do chamado "Projeto Mandioca". O Projeto inclui ainda o repasse, para os agricultores, de novas técnicas de cultivo da planta e de produção da farinha, a partir da tecnologia desenvolvida pela Embrapa e pela Unesp.[6]

Em relação ao caju, o Cinpra estabeleceu um convênio com o Centro de Pesquisas Agroindustriais Tropicais da Embrapa, situado em Fortaleza. De acordo com o engenheiro agrônomo João Pratagil, vinculado a esse Centro, o Maranhão possui as melhores terras do país para o cultivo do caju. A produtividade do Estado, porém, não passa de 138 quilos de castanha por hectare, ficando bem abaixo da média nacional, de 230 quilos por hectare. Atualmente, por falta de uma infraestrutura para o beneficiamento, a maior parte da produção do Estado é vendida *in natura* para empresários do Ceará.

Por intermédio do convênio com o Centro de Pesquisas da

6. Essas técnicas incluem mudanças simples, mas que têm grande impacto no aumento da produtividade, como o espaçamento de um metro entre cada planta. Os produtores do Maranhão não respeitam essa medida, plantam aleatoriamente e acabam aproveitando mal o terreno, além de prejudicar o desenvolvimento da raiz. Já a farinha de mandioca maranhense perde espaço no mercado por não ter uma granulometria uniforme, entre outras exigências de qualidade, segundo o secretário-adjunto de Agricultura de São Luís, Hélio Almeida.

Embrapa, o Cinpra introduziu no Maranhão a variedade conhecida como caju-anão precoce, que tem a dupla vantagem de frutificar em apenas seis meses (o cajueiro comum leva três anos para frutificar) e de produzir até 1200 quilos por hectare. O Cinpra distribuiu mais de 200 mil mudas de caju-anão precoce entre agricultores dos municípios consorciados e realizou o *1º. Curso de Agronegócio do Caju.*

Outro curso foi realizado para promover a produção de hortaliças, com a difusão de novas culturas e de modernas técnicas de plantio. Esse curso foi precedido por um amplo diagnóstico da horticultura no Maranhão, que resultou de um convênio do Cinpra com o Centro Nacional de Pesquisas de Hortaliças (CNPH), da Embrapa, com sede em Brasília. O Consórcio também promoveu, em parceria com o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar), um curso sobre agricultura orgânica, dirigido para agrônomos e técnicos agrícolas.

Na área da caprinocultura-ovinocultura, o Cinpra procurou a Embrapa Meio Norte, sediada em Teresina (PI) e o Centro de Pesquisas em Caprinocultura-Ovinocultura da empresa, localizado em Sobral (CE). Deste último, o Consórcio trouxe a veterinária Mônica Cox, especialista no manejo de caprinos. Atuando inicialmente como consultora e mais tarde como contratada pelo Cinpra, a veterinária começou por ficar três dias em cada município consorciado, sensibilizando prefeitos, secretários municipais, vereadores e líderes comunitários para o potencial da ovinocaprinocultura como fonte de renda e de melhoria nutricional. Ainda nessa etapa, Mônica Cox visitou os produtores rurais, a fim de avaliar seu interesse em desenvolver a atividade. Um encontro promovido pelo Cinpra sobre a criação de cabras e ovelhas, em fevereiro de 1999, reuniu inclusive os secretários municipais de agricultura e resultou na fundação da Cooperativa de Caprinocultores do Maranhão.

Em todos esses projetos, a atuação do Consórcio não se limitou ao oferecimento de cursos e de assessoria técnica. O Cinpra também facilitou o acesso ao crédito por parte dos pequenos produtores, promovendo a aproximação entre, de um lado, governos municipais e produtores rurais, e de outro, Banco do Nordeste e demais instituições de financiamento. Algumas prefeituras passaram a fornecer o aval neces-

sário à obtenção dos empréstimos por parte desses produtores (que geralmente não dispõem de títulos de propriedade para oferecer como garantia), viabilizando a implantação de diversos empreendimentos.

O Consórcio também se preocupou com o acompanhamento direto ao produtor, ajudando os municípios de Viana e São João Batista a criar os "agentes comunitários de produção". Contratados por essas prefeituras entre os membros da própria comunidade, os agentes se encarregam de auxiliar os produtores no desenvolvimento de procedimentos básicos, como a enxertia do caju e a construção de instalações para o rebanho de cabras.

Em outubro de 1999, o Cinpra ficou entre as 20 iniciativas finalistas do Programa Gestão Pública e Cidadania.[7] Com o dinheiro do prêmio (R$ 5 mil), o Consórcio comprou a coleção de fitas de vídeo vendidas pela Embrapa, passando a utilizá-las nos cursos de capacitação dos produtores rurais que realiza nos municípios consorciados.

Mais projetos e mais consórcios

O crescimento e o ritmo de atividade do Consórcio não diminuíram após a conquista do prêmio. Pelo contrário, desde então o Cinpra criou novos projetos, ampliou os que já estavam em andamento, atraiu mais parcerias e incentivou o surgimento de outros consórcios de produção, dentro e fora do Estado. O secretário-executivo do Cinpra, Léo Costa (que também é secretário de Agricultura de São Luís), viajou a outros Estados, difundindo a idéia da união de municípios para o fomento à produção rural. Acompanhado por prefeitos e secretários de agricultura dos municípios consorciados, também viajou à Europa, onde visitou instituições de pesquisa, escolas rurais e propriedades agrícolas, trazendo novas idéias e propostas.

Uma dessas propostas é a implantação da Casa Familiar Rural. Construída num terreno doado pela indústria de alumínio Alcoa, próximo ao povoado de Quebra-Pote, na zona rural da ilha de São Luís, a primeira Casa Familiar Rural do Maranhão atende 30 alunos de diversos municípios do entorno da capital. Trata-se de um centro de formação de jovens empreendedores rurais, funcionando com base na pedago-

7. A trajetória do Cinpra até 1999 está relatada no livro sobre os 20 finalistas do Programa Gestão Pública e Cidadania daquele ano. Ver TRINDADE, José Raimundo Barreto. "Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento (Cinpra)". *In* FARAH, Marta Ferreira Santos e BARBOZA, Hélio Batista (orgs.). *Novas Experiências de Gestão Pública e Cidadania*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

gia da alternância, segundo a qual os jovens permanecem duas semanas na escola e duas semanas em suas propriedades rurais, aplicando o que aprenderam.[8] Segundo o secretário-executivo do Cinpra, essas duas semanas em que os alunos ficam fora da escola podem ser utilizadas também para visitas a projetos agrícolas, empresas agropecuárias, etc. A Casa oferece, juntamente com o ensino profissionalizante, o segundo ciclo do ensino fundamental (5ª. a 8ª. séries), atendendo jovens de ambos os sexos na faixa etária de 14 a 20 anos, que tenham concluído a 4ª. série. Os próprios alunos são responsáveis pela elaboração das "cartilhas" que utilizam nas aulas. Entre as disciplinas que fazem parte do currículo constam: Horticultura, Preparação do Solo, Fruticultura e Pecuária. Inicialmente, serão estudadas as culturas mais comuns na região (mandioca, milho e feijão). O próximo passo, segundo Léo Costa, é a construção de unidades em outros municípios do Consórcio, que demonstraram interesse pela proposta.[9]

De acordo com Hélio Almeida, secretário-adjunto de Agricultura de São Luís, no início da formulação do projeto houve muita discussão entre as secretarias de Agricultura e de Educação. Esta última pretendia, segundo Almeida, transformar a Casa Familiar Rural numa escola tradicional, um pouco modificada pelo conteúdo profissionalizante. Acabou prevalecendo a visão da Secretaria de Agricultura, que aposta na formação de empreendedores rurais. O objetivo é diferenciar a Casa não apenas do ensino regular, mas também das escolas técnicas, que formam profissionais distantes da realidade da pequena propriedade familiar.

Entre as demais iniciativas desenvolvidas ou apoiadas pelo Consórcio desde o prêmio Gestão Pública e Cidadania de 1999, destacam-se a unidade de beneficiamento de castanha de caju, o incubatório de aves caipiras e o entreposto de mel e cera.

Incentivados pelo Cinpra, alguns produtores que haviam recebido as mudas de caju-anão precoce formaram uma cooperativa, adquiriram equipamentos e construíram uma unidade industrial de beneficiamento da castanha.[10] Dessa forma, pretende-se agregar valor à produção e transformar o Maranhão em um dos grandes produtores de castanha de caju.

8. Sobre a implantação da pedagogia da alternância em Turmalina (MG) e no Estado do Paraná ver, respectivamente, LACZYNSKI, Patrícia, "Projeto Escola Família Agroindustrial de Turmalina" e PASSADOR, Cláudia Souza, "Projeto Escola do Campo – Casas Familiares Rurais". *In*: FARAH e BARBOZA, *op. cit*.

9. No momento em que finalizávamos a edição deste livro, recebemos a informação de que já havia quatro Casas Familiares Rurais funcionando no Maranhão, além de outras que estavam prestes a ser inauguradas.

10. "Eu sou sócio da fábrica", declarou, orgulhoso, um pequeno produtor de caju entrevistado pelos autores, a respeito da recém-construída unidade de beneficiamento de castanha.

O Consórcio também atuou, no município de São João Batista, em um projeto de criação de galinhas caipiras, que têm grande valor comercial no Maranhão, onde são utilizadas para a preparação do prato conhecido como "galinha ao molho pardo". Em agosto de 2001, o projeto já havia distribuído 15 mil pintos às famílias interessadas em desenvolver a atividade. Na fase inicial, os criadores pagam em dinheiro a aquisição dos pintos, mas o projeto prevê que, dentro de alguns meses, eles possam fazer o pagamento entregando galinhas. O município construiu um incubatório – instalação equipada para manter os pintos em condições adequadas após o nascimento, permitindo que sejam repassados rapidamente aos criadores. A atuação do Consórcio foi importante não só para garantir a assistência técnica ao projeto, como também para obter recursos junto ao Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar (Pronaf), do Ministério da Agricultura.

Ainda na área da avicultura, o Consórcio iniciou um projeto para criação de patos paissandu, espécie que proporciona uma carne macia, barata e nutritiva, segundo uma pesquisa da Universidade Federal do Pará. Nesse projeto, as famílias recebem um lote de seis patos (cinco fêmeas e um reprodutor) comprometendo-se a devolver igual quantidade num prazo de dois anos, para que outra família seja atendida. A secretaria de agricultura de cada município consorciado se encarrega de gerenciar a distribuição e o recebimento dos patos. Até agosto de 2001, o projeto ainda era incipiente, mas o secretário de agricultura do município de Viana afirmava que havia muitas famílias na lista de espera para o recebimento dos patos.

Em estágio mais avançado está o projeto de apicultura desenvolvido no município de São João Batista, que construiu uma unidade de produção e acondicionamento de mel e cera. Este município enfrentava a devastação de suas áreas de mangue, devido ao corte de árvores para a produção de carvão, fonte de renda para diversas famílias. A apicultura surgiu como uma alternativa para essas famílias e para o governo municipal, uma vez que o mangue de São João Batista é um grande pasto apícola. Graças à articulação realizada pelo Cinpra, o município conseguiu recursos do Ministério do Meio Ambiente (em consideração ao aspecto ecológico do projeto) e do Banco do Nordes-

te, além dos investimentos feitos pela própria prefeitura. Hoje, o mel é um dos principais produtos de São João Batista, sendo comercializado por mais de 80 famílias. A intenção do Consórcio é ampliar os canais de distribuição do "Mel São João" (como foi batizado o produto), não só na capital como também nas demais regiões do Estado.

O mesmo deve acontecer com os produtos dos outros projetos iniciados pelo Cinpra nos últimos dois anos: piscicultura, citricultura, fruticultura e cultivo de flores tropicais. Em todas essas iniciativas, o Consórcio firmou convênios com centros de pesquisas especializados, buscou financiamento, ofereceu cursos e sensibilizou os produtores rurais. No caso da piscicultura, por exemplo, o Cinpra firmou um convênio com a Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (Codevasf). O curso e a assistência técnica oferecidos pelo Cinpra contribuíram para incentivar a criação de peixes em diversos municípios. Na área da citricultura, por meio de um convênio com a Embrapa, também está previsto o oferecimento de cursos, além da distribuição de variedades de cítricos entre os produtores. Para o cultivo de flores tropicais, pretende-se treinar pessoas habilitadas a colher sementes e mudas dessas flores nas matas da região, desenvolver o seu plantio de forma sistemática e criar canais de comercialização, tendo em vista o promissor mercado de plantas ornamentais.

A expansão do Cinpra nos últimos dois anos, porém, não se deu apenas pela criação de novos projetos, mas também pela ampliação das iniciativas que já estavam em andamento, como o Projeto Mandioca. O Projeto agora conta com um canteiro experimental – a Unidade de Propagação Rápida da Mandioca, que funciona no campus da Universidade Estadual do Maranhão (UEMA), sob a supervisão de um engenheiro agrônomo da própria UEMA. Na Unidade, são cultivadas novas variedades da planta, com tratamento fitossanitário (para a prevenção de pragas) e com o desenvolvimento de um método alternativo para a disseminação de mudas, distribuídas para os produtores interessados. O método permite que um número muito maior de mudas seja obtido a partir de cada tolete de mandioca.

O Projeto de Horticultura, por sua vez, foi incrementado com a instalação de um Pólo de Horticultura Orgânica no povoado de

Anajatíua (município de São Luís), em uma área pertencente à multinacional Alumar. No Pólo, um grupo de famílias agricultoras trabalha sob a orientação de um engenheiro agrônomo, procurando desenvolver mudas de hortaliças de melhor qualidade do que as encontradas no mercado local e mais adaptadas ao clima e ao solo da região. A idéia é disseminar essas mudas entre os produtores dos municípios consorciados, vender os produtos nas feiras da capital maranhense e transformar o Pólo numa "vitrine" das técnicas de produção orgânica (cultivo em estufa, adubação verde, rotação de culturas, compostagem e controle natural de pragas e doenças).

O Consórcio também expandiu sua atuação na caprinovinocultura, inclusive com a criação do Projeto Cabrita. O Projeto foi inaugurado em agosto de 2000 na comunidade de Quebra-Pote, atendendo um grupo de 20 famílias que estavam se desligando do Programa Bolsa-Escola da Prefeitura de São Luís.[11] Cada família recebeu da prefeitura três cabras, sob o compromisso de devolver três cabritas no prazo de dois anos e meio. A prefeitura, que investiu R$ 15 mil no Projeto, também entregou um reprodutor para todo o lote, trazido do Centro de Pesquisas em Caprinocultura-Ovinocultura da Embrapa, em Sobral (CE).

As donas-de-casa[12] foram treinadas e contam com acompanhamento para lidar com os caprinos, recebendo instruções sobre a alimentação dos animais, as instalações para acomodá-los, a reprodução, etc. De acordo com Mônica Cox, coordenadora do Projeto, a experiência deve garantir a segurança alimentar dessas famílias, dado o alto valor protéico do leite de cabra e da carne de cabrito. Trata-se de uma contribuição importante para o orçamento doméstico dos beneficiados, considerando-se o peso representado pelas despesas com a compra de leite para as crianças. O aumento da criação deve proporcionar também uma fonte de renda para as famílias, que poderão comercializar o leite e a carne.

Por fim, o Projeto contribui ainda para estimular a cooperação e o espírito comunitário entre as mulheres do Quebra-Pote. Elas fundaram a Associação dos Criadores de Cabra do Quebra-Pote e estão se mobilizando para construir a sede da entidade. Por intermédio do Cinpra, a experiência está se repetindo em duas comunidades do município de Santa Rita.

11. Por meio do Programa Bolsa-Escola, a prefeitura de São Luís distribui, por um prazo determinado, auxílio em dinheiro para famílias de baixa renda que mantêm os filhos na escola.

12. Assim como a avicultura, o Projeto Cabrita tem despertado maior interesse por parte das mulheres. Elas participam ativamente não só da criação, como também dos cursos e das discussões sobre o planejamento da experiência. Segundo os coordenadores do Cinpra, o envolvimento das mulheres surgiu de forma espontânea, não resultando de nenhuma ação deliberada do Consórcio.

A implantação de todos esses projetos mostra que, nos quatro anos decorridos desde sua fundação, o Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento ampliou constantemente seu raio de atuação. O planejamento de ações conjuntas, que era incipiente em 1999,[13] desenvolveu-se e tornou-se mais ágil.

A principal demonstração desse crescimento, no entanto, talvez seja a criação de outros consórcios de produção e abastecimento, dentro e fora do Estado. Até agosto de 2001, quatro consórcios desse tipo haviam sido criados no Maranhão (*ver quadro 1*). No total, 50 dos 217 municípios maranhenses estavam organizados em consórcios para apoiar a produção rural. O número poderia aumentar ainda mais porque o município de Imperatriz, no oeste do Maranhão (Região Tocantina), discutia, em agosto de 2001, a formação de um consórcio com oito municípios de seu entorno. Outro consórcio estava em discussão entre o município de Mirinzal (norte do Maranhão) e seus vizinhos.[14] A idéia extrapolou as fronteiras do Estado, chegando ao Piauí, com a formação de um consórcio de produção e abastecimento entre os municípios ao redor de Teresina, sediado na cidade de Altos. Tendo em vista o surgimento desses consórcios, os coordenadores do Cinpra planejam fundar a Federação dos Consórcios Intermunicipais de Produção e Abastecimento do Maranhão, cuja sede será construída num terreno adquirido recentemente pelo Cinpra.

O Cinpra de São Luís, que tinha 15 associados em 1999, passou a ter 16, com a saída dos municípios de Coroatá e Santa Inês e o ingresso de Santa Rita, Icatu e Chapadinha. As substituições de prefeitos após as eleições municipais de 2000 praticamente não interferiram na atividade do Consórcio, pois a associação foi defendida nas campanhas eleitorais por todos os candidatos, da situação e da oposição.[15] De acordo com os coordenadores do Cinpra, a adesão dos municípios à iniciativa depende do interesse dos prefeitos em desenvolver a agropecuária e do empenho de seus secretários de agricultura, que devem buscar alternativas para apoiar a pequena propriedade rural. Tais qualidades podem existir independentemente da orientação político-partidária dos dirigentes municipais. Por isso, parte significativa

13. Ver TRINDADE, *op. cit.*

14. A disseminação da idéia dos consórcios de produção deve muito ao "Encontro de Cidades", evento promovido mensalmente pela prefeitura de São Luís nos municípios do interior do Maranhão, a partir de 2001, objetivando a troca de experiências. Nos encontros, cada prefeito apresenta os projetos que estão se destacando em seus respectivos municípios. O Cinpra tem obtido grande repercussão em tais eventos.

15. Dos 15 municípios integrantes do Consórcio em 1999, apenas seis reelegeram seus prefeitos, inclusive a capital. O prefeito de São Luís, Jackson Lago, também foi reeleito pelos prefeitos dos municípios consorciados para mais dois anos de mandato como presidente do Cinpra São Luís.

da atuação do Cinpra se volta para a sensibilização e capacitação de prefeitos e secretários municipais de agricultura, por intermédio de reuniões, seminários e cursos.

O conjunto de entidades parceiras do Consórcio também se ampliou significativamente desde 1999. Além dos vários centros da Embrapa, participam da experiência o Centro de Raízes e Amidos Tropicais da Universidade Estadual Paulista (campus Botucatu), o Banco do Nordeste, o Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresa (Sebrae), o Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar do Ministério da Agricultura (Pronaf), a Universidade Estadual do Maranhão, a Alumar, as associações de produtores rurais, as Gerências Regionais do governo do Maranhão, etc.

A união desses parceiros e das prefeituras realiza o sonho dos fundadores do Cinpra: a municipalização da agricultura. Dessa forma, a iniciativa contraria a opinião difundida atualmente de que os municípios devem se concentrar apenas nas áreas sociais, principalmente saúde e educação, sem exercer nenhum papel na promoção do desenvolvimento. A união de municípios também constitui, por si só, um aspecto inovador num Estado que não contava nem mesmo com os consórcios intermunicipais de saúde, comuns em outras regiões do país. A multiplicação de consórcios por todo o Estado e a futura criação da Federação de Consórcios indicam o surgimento de arranjos federativos que superam a tradicional submissão dos municípios ao governo federal e aos governos estaduais. Finalmente, a experiência inova ao levar a assistência técnica e o crédito aos pequenos produtores rurais, que geralmente estão fora do raio de ação das estruturas federais e estaduais de apoio ao homem do campo.

Num contexto marcado pela concentração fundiária e pela pobreza, tais inovações podem melhorar a produtividade, a renda e a qualidade de vida dos produtores rurais. Também podem diminuir a dependência de São Luís e de sua região em relação a outros Estados no que se refere ao abastecimento de gêneros alimentícios. Quatro anos após a fundação do Consórcio, porém, ainda não é possível medir esses efeitos, porque tais mudanças exigem um prazo mais longo para serem analisadas com precisão. Além disso, o Cinpra não dispõe de

indicadores sobre o resultado de seu trabalho, sendo este um de seus pontos fracos.

Ao longo deste período, o que a evolução do Cinpra revela é sua opção pelo aumento do número de projetos. Ao invés de se concentrar em iniciativas de grande impacto, o Consórcio implanta cada vez mais experiências, às vezes de alcance restrito (como o incentivo à criação de patos paissandu). Com isso, o Cinpra procura aproveitar melhor o potencial de cada município e atender as especificidades locais, mas é difícil prever se a equipe continuará conseguindo coordenar e acompanhar de perto tantas iniciativas. Enfim, se essa estratégia é a mais eficaz e eficiente, só o tempo dirá.

QUADRO 1

Consórcios Intermunicipais de Produção e Abastecimento criados no Maranhão (até julho de 2001)

Nome	N°. de munic.	Município-sede
Consórcio do Centro Sul do Maranhão	8	Barra do Corda
Consórcio dos Cocais e Médio Parnaíba Maranhense	8	Timon
Consórcio do Médio Mearim	10	Pedreiras
Consórcio dos Vales do Pindaré e do Grajaú	8	Santa Inês (*)

(*) *O município de Santa Inês integrava o Cinpra de São Luís, mas foi incentivado pela prefeitura da capital a formar um consórcio, tendo em vista sua localização e a distância em relação a São Luís.*

QUADRO 2

Municípios participantes do Cinpra de São Luís e os partidos de seus respectivos prefeitos

	Partido do prefeito	
Município	**1999**	**2001**
Anapurus	PSD	PFL
Axixá	PMDB	PTB
Cantanhede	PMDB	PMDB
Chapadinha	———	PFL
Coroatá	PSB	———
Humberto de Campos	PFL	PFL
Icatu	———	PTB
Matões do Norte	PFL	PSDB
Morros	PFL	PFL
Pirapemas	PPB	PFL
Presidente Juscelino	PFL	PFL
Rosário	PSL	PTB
Santa Inês	PFL	———
São João Batista	PMDB	PMDB
São Luís	PDT	PDT
Santa Rita	——-	PSDB
Viana	PT	PT
Vitória do Mearim	PFL	PMDB

PETI
Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

TRÊS LAGOAS (MS)

Elaine Cristina Licio[1]

Introdução

Na década de 90 intensificaram-se as denúncias de ONGs e entidades internacionais sobre a existência de trabalho infantil nas carvoarias do Estado do Mato Grosso do Sul. Situado junto à fronteira com o Estado de São Paulo, o município de Três Lagoas emprega grande parte de sua população rural na produção de carvão, razão pela qual foi um dos municípios selecionados para a implementação da experiência-piloto do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), em janeiro de 1997. O Programa é coordenado pela Secretaria de Estado da Assistência Social (ligada ao Ministério da Previdência Social) e executado em parceria com a Gerência de Qualidade de Vida do Município de Três Lagoas.

A fabricação de carvão, atividade insalubre, se dá por meio da queima de madeira em fornos de barro. Durante todo o processo, o carvoeiro aspira uma fumaça espessa, misturada à "munha"[2] e muitos deles acabam apresentando doenças respiratórias. Dada a agilidade das crianças

1 Graduada em Direito pela PUC/SP, mestre em Administração Pública e Governo pela FGV/EAESP.

2 Pó preto que sai da madeira queimada, acumula-se no chão do forno e impregna o ar.

para entrar e sair dos fornos, sua mão-de-obra é bastante requisitada nesse trabalho, cuja remuneração se baseia na produtividade[3].

A princípio, o PETI visava atender apenas crianças e adolescentes que exercessem atividades laborais no campo, não só nas carvoarias mas também nas olarias, na agricultura etc. Todavia, o trabalho infantil também estava presente na cidade, em funções como: flanelinhas, engraxates, catadores dos lixões. A situação urbana agravou-se quando donos de carvoarias deixaram de contratar famílias com crianças, devido à intensificação da fiscalização das condições de trabalho. Isso provocou o deslocamento da população rural para a cidade[4], aumentando inclusive o risco de prostituição, conforme ocorrera nos municípios vizinhos, pois a região apresenta grande movimento de viajantes e caminhoneiros rumo ao Estado de São Paulo ou a Campo Grande. Em 1999, o PETI foi reformulado e ampliado, de modo a atender também crianças e adolescentes da zona urbana.

O PETI de Três Lagoas atende hoje 300 crianças e adolescentes, sendo 197 da cidade e 103 da zona rural, totalizando 156 famílias (108 da zona urbana e 48 da zona rural), o que corresponde a 5% das matrículas no ensino público fundamental.

3. As toras de eucalipto são colocadas dentro do forno, fechado com barro, e o processo de queima dura vários dias. Só depois a madeira queimada (carvão) é retirada do forno e ensacada para comercialização. Para cada forno enchido e esvaziado, paga-se cerca de R$ 4,50.

4. Cerca de 93% das pessoas moram na cidade, segundo o último censo do IBGE (2000).

5. Independentemente do número de bolsas que a família receba, ela tem que assumir o compromisso de retirar do trabalho e manter na escola todos os filhos menores de 16 anos, com freqüência mínima de 75% das aulas.

Objetivos e atividades do Programa

Mais conhecido pela população como *Vale-Cidadania*, o PETI é um programa do governo federal cujo objetivo é retirar crianças e adolescentes de 7 a 14 anos do trabalho insalubre ou degradante, que coloca em risco sua saúde e segurança, prejudicando seu desenvolvimento. São três os eixos básicos do Programa: a escola, a Jornada Ampliada e o trabalho com as famílias. A família recebe uma bolsa mensal para cada filho retirado do trabalho. Para tanto, eles devem estar freqüentando a escola[5] e a Jornada Ampliada, durante a qual terão reforço escolar, além de desenvolverem atividades esportivas, culturais, artísticas e de lazer.

A família, marcadamente a partir dos anos 90, tem sido considerada como elemento central na doutrina da proteção integral, norteadora do Estatuto da Criança e do Adolescente. O objetivo do Programa,

dentro dos novos paradigmas da Política Nacional de Assistência Social, é prover meios para que as famílias possam ser sujeitos do seu processo de promoção social. Dado o caráter erradicativo do PETI, o município nele permanecerá até que se complete o atendimento da última família, que se desligará quando: o filho completar 15 anos, não participar das atividades socioeducativas e de geração de emprego e renda, atingir o limite máximo de quatro anos no Programa, mudar de município ou não cumprir suas obrigações perante o Programa.

O governo federal financia o Programa e fixa suas diretrizes. O município o gerencia e complementa seu financiamento. Cada criança da área urbana recebe mensalmente R$ 40 do governo federal ao deixar o trabalho e passar a freqüentar a escola. Na zona rural, o valor é de R$ 25.

A situação anterior à implementação do PETI em Três Lagoas era degradante. Na zona rural predominava o trabalho infantil, com péssimas condições. Na zona urbana há muitos relatos de moradores e comerciantes sobre a "falta de sossego" no centro comercial. O tempo todo havia crianças pedindo dinheiro e comida, trabalhando como engraxates, vendedores de doces e guardadores de carro. É importante destacar que a pobreza no município de Três Lagoas é pulverizada; ainda não há a formação de bolsões. Não existem favelas e cuida-se para que isso não aconteça, apesar do crescimento do município, que tem atraído indústrias e, conseqüentemente, mais população. Para tanto, a política de assistência social trabalha de forma localizada. Por exemplo: por meio de parcerias estabelecidas com os clubes Lions e Rotary, que doam materiais, busca-se fazer com que as casas sejam construídas sempre com tijolo, telha ou *eternit*, desestimulando o uso comum da lona preta.

Em Três Lagoas, o trabalho infantil é conseqüência não apenas da miséria, mas também da desestruturação familiar, da falta de informação e de conscientização a respeito de direitos e deveres e da falta de qualificação profissional. Diante dessa situação, o PETI de Três Lagoas se propõe a erradicar o trabalho infantil mediante ações direcionadas e de acompanhamento às famílias. Com um orçamento anual de cerca de R$ 570 mil, o Programa divide-se em Bolsa-Cidadã

– auxílio mensal às famílias, de acordo com o número de crianças e adolescentes – e Jornada Ampliada – desenvolvida em período complementar ao das aulas. As famílias têm participação efetiva no atendimento integral à criança e ao adolescente e são inseridas em outros programas sociais, recebendo encaminhamentos e orientações, de acordo com suas necessidades. Mensalmente, no dia do pagamento da bolsa, as mães da zona rural são trazidas para a cidade, recebendo o benefício junto com as mães da zona urbana. Nesse dia, com o acompanhamento de uma psicóloga e de uma assistente social, há palestras e orientações sobre como gastar o dinheiro com a criança.

O município dispõe também de uma proposta pedagógica para a educação não-formal, em programas de atendimento socioeducativo que atendem 1700 crianças e adolescentes. Eles participam da Jornada Ampliada, para a qual a prefeitura conta com a parceria do Exército e da Associação Atlética do Banco do Brasil (AABB), que cedem espaços e equipamentos. Esse trabalho atende não apenas os beneficiários do PETI como também os demais alunos do ensino público fundamental. A diferença é que os primeiros, além de receberem a bolsa, na zona urbana são atendidos numa mesma unidade: o núcleo *Renascer*. As atividades desenvolvidas, porém, são as mesmas em todos os núcleos da Jornada Ampliada.

Tema Gerador:
Construção da Auto Estima e Valorização Pessoal

A perspectiva do PETI é de que haja uma mudança na qualidade de vida da criança e da família, não só do ponto de vista da emancipação financeira mas também da ressocialização, valorização e respeito ao próximo. Entretanto, as crianças e adolescentes da Jornada Ampliada mostravam-se agressivas, apresentando constantes desavenças e manifestações de desrespeito aos colegas, funcionários e educadores, inclusive com casos de fraturas e escoriações provocadas por brigas. Muitos deles provêm de famílias desajustadas que, devido a privações e dificuldades, convivem com problemas de relacionamento, ausência da figura paterna, drogas, alcoolismo, violência sexual etc. A questão

que se colocava era a seguinte: depois de passar alguns anos sob os cuidados dos educadores, as crianças saíam, na sua essência, do mesmo jeito que entravam. O Programa estava se limitando a oferecer uma melhoria financeira temporária, incapaz de promover mudanças significativas na perspectiva de vida dos beneficiários.

A saída para o impasse foi encontrada nas próprias diretrizes do PETI, segundo as quais a Jornada Ampliada deve funcionar em perfeita sintonia com a escola, devendo ser elaborada uma proposta pedagógica comum que oriente as atividades realizadas com as crianças e adolescentes. Os coordenadores do Programa resolveram, então, aprofundar a aplicação das diretrizes dessa proposta, fundamentado-a num eixo central que orientasse os demais temas. Dessa necessidade surgiu o Tema Gerador, que já existia como proposta pedagógica, mas que a partir de janeiro de 2001 passou a ser trabalhado de forma mais intensa e específica na Jornada Ampliada.

O Tema Gerador é desenvolvido a partir de um eixo central, que em 2001 foi: "*Construção da Auto-estima e Valorização Pessoal*". Esse tema, centrado na pessoa do educando e construído coletivamente pela equipe de técnicos e educadores à frente do trabalho, é desenvolvido por meio de uma prática interdisciplinar. Sua execução se desdobra em projetos bimestrais que envolvem temas relacionados à criança e à convivência familiar e coletiva. Foram seis os temas discutidos em 2001: "A Família", "O município de Três Lagoas", "Meio Ambiente", "Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) – Cidadão do Futuro", "Ética e Cidadania" e "Solidariedade".

Nas aulas específicas a respeito do Tema Gerador, oferecidas na Jornada Ampliada, a criança é orientada a se aceitar e a gostar de si mesma, buscando e compartilhando soluções para seus problemas pessoais e familiares. Além disso, por meio da promoção do autoconhecimento, da cidadania, de atividades esportivas, bem como da iniciação à microinformática, abrem-se novas possibilidades e perspectivas. Trabalha-se, inclusive, com a conscientização a respeito dos direitos e deveres e do posicionamento como criança ou adolescente, mostrando-se que não se deve tirar proveito dessa condição nem desrespeitar pais e responsáveis.

O Tema Gerador não é uma proposta fechada: cada um dos núcleos que o desenvolvem tem a flexibilidade de adaptá-lo aos "problemas" que se manifestarem. No núcleo onde ficam os beneficiários do PETI, sempre que os educadores constatam desajustes específicos no comportamento da criança, como agressividade, gravidez, drogas e abuso sexual, é feito um trabalho coletivo com palestras e orientações, inclusive com a presença dos pais. O tempo todo o comportamento das crianças e adolescentes é avaliado: nas brincadeiras, nas discussões durante as aulas específicas do Tema Gerador, nas redações e desenhos que elaboram, no reforço escolar, etc.

O compromisso municipal com a erradicação do trabalho infantil

Desde o início da atual gestão, em 1997, a erradicação do trabalho infantil foi um objetivo claro na política de assistência social de Três Lagoas. O instrumento básico para alcançá-lo sempre foi a Jornada Ampliada, tanto na zona rural quanto na zona urbana. O PETI somou-se a esse conjunto de políticas públicas ao acrescentar o benefício monetário para as famílias em situação mais vulnerável.

Após quatro anos da implementação do Programa, é raro ver crianças ou adolescentes pedindo dinheiro ou trabalhando em qualquer atividade, o que vem demonstrando a eficácia da política na erradicação do trabalho infantil. Cresceu o número de matrículas e houve uma significativa redução na taxa de evasão escolar que, de 12% em 1996, baixou para 4,5% em 2000, representando uma queda de 62,5%. Houve também uma diminuição no índice de repetência que, de 23% em 1996, baixou para 16,6% em 2000, com um declínio de 27,8%.

Com o trabalho orientado pelo Tema Gerador, diminuíram consideravelmente os problemas de relacionamento entre crianças, adolescentes, educadores e funcionários. As brigas entre alunos, antes corriqueiras, praticamente não existem hoje e, caso ocorram, há o pronto acompanhamento individualizado, com assistente social e psicóloga.

Os coordenadores do Programa demonstravam certo orgulho em dizer que não estava fácil identificar beneficiários para as 50 novas

metas (ou vagas), recebidas do governo federal em agosto de 2001. De fato, as normas do PETI são rígidas. Para ser aceita, a criança deve ser retirada do trabalho ou estar, de fato, sob o risco de trabalho infantil.

No ano 2000, o orçamento do PETI Três Lagoas foi de R$ 571.463,28. Desse total, R$ 173.820,00 (30,4%) foram repassados pelo governo federal, R$ 395.843,23 (69,2%) pelo município e R$ 1800,00 (0,4%) pelo governo do Estado. A expressiva contribuição municipal no financiamento dessa política é uma das características que diferenciam Três Lagoas dos demais municípios onde o Programa funciona. Além disso, tanto o PETI quanto os demais programas a ele associados estão previstos no Plano Plurianual do município. O custo por criança ou adolescente é, em média, de R$ 160,00 por mês, um valor relativamente baixo, tendo em vista a perspectiva de mudança na vida de suas famílias. O percentual da receita orçamentária municipal utilizada com o PETI é de 0,9%.

Além de financiar o benefício mensal pago às famílias, o governo federal destina R$ 20,00 por criança da zona rural e R$ 10,00 por criança da zona urbana para o custeio do Projeto Jornada Ampliada. Esse dinheiro somente pode ser utilizado para material de consumo. A contrapartida municipal financia o pagamento dos salários dos funcionários e educadores, o fornecimento de merenda três vezes ao dia, os uniformes, a construção, o aluguel e a manutenção dos equipamentos e veículos escolares.

Três Lagoas está habilitada pela Comissão Intergestora Bipartite do Estado do Mato Grosso do Sul para operacionalizar o pagamento das bolsas, de forma que o repasse dos recursos é feito diretamente ao Fundo Municipal de Assistência Social. O Fundo gerencia a verba e faz o repasse diretamente às mães. A contribuição estadual, por sua vez, financia o salário das professoras da zona rural.

O PETI enfrenta uma questão complexa em termos de sustentabilidade, tanto econômica quanto política e social. Programas voltados para populações vulnerabilizadas e dispersas, pouco mobilizadas para uma ação coletiva, com pouca informação e acesso precário aos bens e serviços sociais, demandam atendimento individualizado, atento às subjetividades e peculiaridades das dinâmicas e histórias de

vida, que são diferenciadas. Em regra, são "políticas de difícil execução, com resultados imprecisos e ambíguos"[6].

No entanto, o PETI de Três Lagoas parece fugir à regra. Criou-se um compromisso social com a questão da criança e do adolescente em situação de risco que vai além do compromisso político da atual gestão, abrangendo sociedade civil organizada e cidadãos comuns, comerciantes, indústrias e governo. Cada um contribuindo a seu modo: cedendo espaço físico, doando dinheiro, roupas, alimentos, equipamentos; proferindo palestras educativas, fiscalizando e denunciando a existência de trabalho infantil. As famílias beneficiárias mobilizam-se em busca de melhor qualidade do ensino e da merenda, além de constituírem "Comissões de Mães", que discutem problemas como, por exemplo, atrasos no pagamento da bolsa[7].

6. CARNEIRO, Carla B. C. "Passagem: A Casa de Zabelê como possibilidade de mudança. Programa para meninas em situação de risco – Teresina/PI". IN: *20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania*. FUJIWARA, Luís Mário; ALESSIO Nelson L. Nouvel e FARAH, Marta Ferreira Santos (orgs). São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 1999.

7. No início, em 1997, o governo federal atrasou o repasse das verbas mais de uma vez.

Parcerias e envolvimento da comunidade

A participação da União nesse processo se dá por meio da Secretaria de Estado da Assistência Social, que estabelece as diretrizes e normas do PETI, co-financiando as atividades e participando do processo de monitoramento e avaliação das ações e dos resultados, em parceria com as demais esferas de governo. O município atua como gestor do Programa, providenciando a estrutura necessária para sua execução e viabilizando recursos humanos e financeiros, indispensáveis ao seu êxito. Em Três Lagoas o PETI é coordenado pela Gerência Adjunta de Assistência Social, Trabalho e Cidadania, que é subordinada à Gerência Geral de Qualidade de Vida. O Programa conta ainda com a parceria de outros órgãos governamentais, como as Gerências de Saúde, de Educação e de Esporte e Lazer.

Durante a Jornada Ampliada, os educadores identificam a necessidade de encaminhamento para atendimento médico-odontológico ou com psicólogos. Sob orientação de uma assistente social, a criança é atendida pelo SUS, onde os remédios são fornecidos gratuitamente. O fornecimento da merenda para as crianças do PETI é alternado semanalmente entre a Gerência da Educação e a da Assistência Social. A merenda é diversificada e o cardápio conta sempre com dois lanches (na entrada e na saída) e uma

refeição mais reforçada, na hora do almoço. A Gerência de Educação acompanha a freqüência e o rendimento escolar, realiza palestras e capacitação de professores, coordenadores e orientadores. Na zona rural também realiza a coordenação pedagógica.

Membros do Conselho Tutelar realizam periodicamente palestras e orientações, além do trabalho interligado ao Ministério Público e à Vara da Infância e Juventude no que tange a inserção de crianças e ao acompanhamento e orientação aos pais. O Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente e o Conselho de Assistência Social realizam o acompanhamento, avaliam as ações, bem como a implementação da Política de Assistência Social e Atendimento à Criança e ao Adolescente.

A Comissão Municipal de Erradicação do Trabalho Infantil, articulada com a respectiva Comissão Estadual, contém membros de outros conselhos setoriais, conforme diretriz do PETI, e atua no cadastro, acompanhamento e desligamento das famílias, bem como na prestação de contas do Programa.

O atendimento do PETI na zona urbana é concentrado no núcleo *Renascer*. As crianças e adolescentes beneficiadas com a bolsa se revezam em dois turnos, das 7 às 11 horas e das 13 às 17 horas, sempre em horário inverso ao das aulas. O núcleo possui laboratório de computadores, piscina, salas de aula, quadra e pátio, bem como cozinha e refeitório onde se desenvolvem as atividades da Jornada Ampliada. As aulas de judô acontecem numa academia particular alugada pela Prefeitura e os esportes coletivos se desenvolvem na sede da Gerência de Esportes e Lazer, no antigo espaço do SESC de Três Lagoas.

Os dois núcleos da zona rural, Fazenda Ruivinha e Fazenda Eucaflora, possuem instalações adequadas, com água e energia elétrica, inclusive com TV e antena parabólica. Ambos os núcleos contam com carro e motorista fixos para transporte escolar das crianças moradoras da região. Esses carros não transportam apenas os beneficiários do PETI, mas também as demais crianças das fazendas e aqueles que já passaram da 4ª série e estudam na cidade. Na escola rural, há aula apenas para os quatro primeiros anos do ensino fundamental, em classes multisseriadas. Após a 5ª série, as aulas são ministradas na cidade. O carro leva as crianças até a rodovia, de onde o

 ônibus escolar as transporta para a escola na zona urbana.

Graças à colaboração financeira dos comerciantes da cidade, que se incomodavam com a presença das crianças trabalhando e pedindo dinheiro nas portas de suas lojas, a Prefeitura iniciou em 1998 o *Projeto Boa Noite*, que combatia o trabalho infantil também na zona urbana, por meio do oferecimento de uma bolsa para as famílias e do acolhimento de crianças em situação de rua. A partir de 1999 tal projeto foi absorvido pela ampliação do PETI para crianças e adolescentes da cidade, mas continua sendo um exemplo de como a erradicação do trabalho infantil mobiliza toda a comunidade do município.

O PETI exige que seja oferecida às crianças e adolescentes a *Colônia de férias*, nos meses de janeiro e julho, cujo objetivo principal é impedir que as crianças fiquem nas ruas durante o período de recesso dos projetos. A Assistência Social aproveita o período para dar atendimento médico-odontológico para as crianças da zona rural que fazem parte do Programa. Essa etapa conta com a parceria de comerciantes, empresas e profissionais liberais, por meio da prestação de atendimento médico-odontológico voluntário, doação de dinheiro, ingressos, roupas, calçados e alimentos, bem como da realização de visitas monitoradas às fábricas[8].

8. Na última Colônia de Férias, as crianças tinham visitado a fábrica de biscoitos Mabel.

Equipe técnica: orientados para "fechar o círculo"

A gestão do Programa enfatiza o trabalho coletivo. A equipe responsável por seu funcionamento é formada por 28 pessoas, assim distribuídas: uma pedagoga (coordenação geral), um pedagogo (coordenação do núcleo *Renascer*), uma psicóloga, um assistente social, três técnicos administrativos, cinco motoristas (dois na área rural e três na zona urbana), dois professores da zona urbana, dois professores da zona rural, oito monitores/instrutores, dois auxiliares de serviços diversos (zona rural), uma merendeira (zona urbana) e um auxiliar de serviços diversos (zona urbana).

Promove-se periodicamente a capacitação dessa equipe por meio de oficinas. Os educadores são orientados a estabelecer vínculos com as crianças e adolescentes, instigando seu autoconhecimento como

sujeitos sociais e estimulando sua auto-estima. A dimensão afetiva entre técnicos, famílias, crianças e adolescentes demonstra uma equipe amadurecida, capacitada e comprometida com as metas e diretrizes do Programa.

A orientação da gerente de Qualidade de Vida, responsável pelas políticas sociais do município, é "fechar o círculo", ou seja, acompanhar de maneira próxima e individualizada cada uma das famílias em situação de risco, evitando a todo custo que elas sejam novamente "empurradas" para o círculo vicioso da pobreza. Das 108 famílias da zona urbana atendidas pelo PETI, 30 também participam de outros programas da Assistência Social, como o *Colo de mãe*, o *Agente Jovem*, o *Pão da Semana* e o Pronager.

Há uma grande preocupação com o futuro dos egressos do PETI. São adolescentes de 15 anos que, por determinação constitucional, ainda não podem trabalhar. Para dar continuidade ao seu processo de desenvolvimento, a Secretaria de Estado da Assistência Social oferece o *Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Humano e Social*, que prevê a capacitação de adolescentes de 15 a 17 anos nas áreas de saúde, meio ambiente e cidadania. Cada jovem recebe uma bolsa mensal no valor de R$ 65,00, sendo priorizados os egressos do PETI. Em Três Lagoas, o *Agente Jovem* atende 112 adolescentes, dos quais 65 passaram pelo PETI.

Norteada pela orientação de "fechar o círculo", a política de assistência social de Três Lagoas possui um trabalho estratégico com as mães, priorizadas de maneira geral na política de assistência social, conforme se constata nos programas a seguir.

1. O *Colo de mãe* é voltado para mulheres com crianças desnutridas de até seis anos. Semanalmente, assistentes sociais, voluntários e membros da Pastoral da Criança visitam bairros pobres levando cestas de alimentos ricos em nutrientes. Enquanto as crianças passam pela pesagem e ficam na recreação, as mães recebem orientações sobre alimentação e higiene.
2. O Programa Nacional de Geração de Emprego e Renda (Pronager), visa capacitar pessoas desempregadas ou subempregadas para que se organizem sob a forma de empresas,

associações ou cooperativas de produção de bens e serviços. Três Lagoas recebeu recentemente 50 metas (ou vagas) deste Programa, destinadas às famílias de beneficiários do PETI. Técnicos do município pesquisaram junto às mães os cursos pelos quais elas se interessariam. A pesquisa apontou o interesse pelos seguintes cursos: corte e costura, pintura em tecidos e culinária. Esse perfil de demanda reflete a intenção das mães de exercerem um trabalho que permita complementar a renda familiar sem afastar-se do cuidado dos filhos. O desemprego em Três Lagoas é um problema essencialmente feminino: geralmente os homens conseguem trabalhos avulsos, na cidade e no campo.

3. O *Pão da Semana* é um Programa da Prefeitura de Três Lagoas em parceria com comerciantes da cidade. A Prefeitura oferece equipamentos e instrui as mães para que fabriquem pães para toda a semana. Os comerciantes doam a matéria-prima.

Esses e outros Programas trabalham sobre a questão de gênero de forma a resgatar a auto-estima da mulher. Sempre que possível, são oferecidas noções de saúde, higiene pessoal e sexualidade. Tal preocupação também tem como foco as adolescentes beneficiárias, havendo, inclusive, a proibição de realização de atividades segregadoras entre meninos e meninas. O futebol, por exemplo, é misto.

Limites, desafios e inovações

Embora o PETI de Três Lagoas apresente um desenho comum a outros programas em execução pelo país afora, existem muitos aspectos em que essa experiência se diferencia das demais. As inovações são significativas, mas não são poucos os desafios que a iniciativa enfrenta.

Os núcleos rurais ficam muito distantes da cidade[9]. A quantidade de veículos é insuficiente e os que existem, dadas as péssimas condições das estradas na zona rural, quebram-se facilmente. Há um *Toyota* no núcleo da Fazenda Eucaflora e uma *Kombi* no núcleo da Fazenda Ruivinha, ambos doados pelo governo federal. Os dois veículos já estão bem "rodados", com mais de quatro anos de uso, a manutenção

9. Três Lagoas fica a 100 km de distância da Fazenda Ruivinha e a 250 km da Fazenda Eucaflora.

custa caro e tem de ser feita na cidade. Quando os carros quebram, as crianças ficam sem aulas. Embora seja feita a reposição das aulas perdidas, a constância com que isso vem acontecendo pode vir a comprometer o ensino e a continuidade do trabalho da Jornada Ampliada.

O modo como tem sido conduzida a Jornada Ampliada na zona rural também constitui um desafio para o Programa. Algumas vezes, a professora, sozinha, teve de dar conta da merenda, da limpeza, da Jornada Ampliada e da aula regular, prejudicando seu desempenho profissional. Cada núcleo rural deveria contar com a ajuda de uma professora (responsável pela aula e pela jornada ampliada) e de uma auxiliar de serviços gerais (responsável pela merenda e pela limpeza). Todavia, num dos núcleos não havia nenhuma auxiliar de serviços gerais, mas apenas duas professoras que se dividiam entre dar aulas, executar a jornada ampliada, cozinhar e limpar a escola, o que gerava descontentamento. Pais e alunos pleitearam a troca de professoras e a vinda de uma auxiliar de serviços. Ao que parece, as aulas estão voltando ao normal.

O PETI possui uma fiscalização rígida e suas diretrizes são incompatíveis com a profissionalização das crianças e adolescentes. Ao mesmo tempo, o jovem de 15 anos que sai do Programa não pode trabalhar, tendo em vista a proibição constitucional. Nem todos os egressos do PETI são acolhidos pelo Programa *Agente Jovem* e há casos (poucos, mas há) de alguns que deixaram os estudos para trabalhar. Cada vez que isso ocorre, perde-se por muito pouco todo o esforço despendido com a promoção do adolescente. O ideal seria que o adolescente só saísse do Programa após os 16 anos completos.

Outro desafio, de natureza política, é a não integração do PETI municipal ao Programa Bolsa-Escola Estadual, cuja duração é de apenas um ano. Nesse Programa, as mães são incentivadas a parar de trabalhar para cuidar dos filhos e viver com o valor da bolsa, que é de R$ 136. Devido à grande desproporção em relação ao valor oferecido pelo PETI, as famílias acabam optando pelo bolsa-escola estadual. Porém, esse Programa não prevê um acompanhamento mais próximo ou algo parecido com a Jornada Ampliada e as crianças acabam voltando para as ruas depois das aulas, a fim de pedir dinheiro. Tais crianças não

podem ser atendidas pelo PETI, devido à proibição de que o beneficiário participe de outro programa do gênero. Passado o período de duração do Programa Estadual, por vezes as famílias voltam a integrar o PETI, mas o trabalho mais amplo do tema gerador na Jornada Ampliada sofre descontinuidade.

A condução do Programa também peca pela falta de dados para monitoramento do alcance de suas metas e resultados. O planejamento até existe, mas muitas das avaliações são feitas superficialmente, sem suficiente coleta e sistematização de dados que permitam uma avaliação. Não se sabe, por exemplo, quantos beneficiários se desligaram do Programa, nem os motivos. Pode até ser que tais dados estejam em alguma pasta ou documento arquivado, mas não são levados em conta no planejamento futuro, talvez por falta de tempo ou de pessoal qualificado para realizar esse monitoramento. Não há convênio com universidades. A sistematização dos dados é de fundamental importância para comparar a situação atual com a do início do Programa e verificar quais foram os avanços.

Apesar dessas limitações e desafios, o PETI tem alcançado bons resultados. A concepção do Programa é afinada com a garantia de direitos e sintonizada com as tendências gerenciais no campo social, ao priorizar a eficiência, a articulação de parcerias, a participação popular e a dimensão emancipatória das ações realizadas, comprometidas com os princípios da cidadania, da equidade e da autonomia.

O tema da erradicação do trabalho infantil está na agenda do município. Começa a surgir a consciência das famílias beneficiárias de que o acesso à escola e a boas condições de ensino constitui direito do cidadão e dever do Estado. Quando há algum problema, como o atraso no pagamento do benefício, os pais se reúnem em comissões e agendam reuniões com os responsáveis pelo Programa. Os pais participam das reuniões periódicas, questionam o desempenho dos professores e fiscalizam a qualidade da merenda. Também é notória a proximidade entre as autoridades executoras do Programa e os beneficiários, principalmente as crianças e adolescentes. É freqüente, principalmente na zona rural, onde a comunicação é mais difícil, o envio de bilhetes à "Dona Isabel", Gerente de Qualidade de Vida, em nome de todos os

alunos, pedindo coisas como o conserto da TV da escola ou a instalação de computadores. A comunidade é a grande parceira da Prefeitura na busca pela erradicação do trabalho infantil.

A princípio, o aumento das metas (ou vagas) do PETI por parte do governo federal poderia parecer contraditório para quem pretende erradicar o trabalho infantil. No entanto, esse aumento expressaria muito mais o reconhecimento do alcance da política e do quanto ela pode contribuir para a superação da pobreza, além de representar a valorização do trabalho desenvolvido pelos municípios que participam do programa federal.

Verifica-se que o recebimento da bolsa não é suficiente para combater o trabalho infantil, apenas contribui para que a criança permaneça na escola durante um certo período. Esse tem sido um dos maiores, senão o maior, dos desafios dos programas de complementação de renda vinculados à educação. Segundo a equipe do PETI Três Lagoas, seu diferencial foi a forma de dimensionar o problema, segundo a qual o que promove a efetiva mudança na perspectiva da criança e do adolescente em relação ao rompimento do círculo vicioso da pobreza é o trabalho desenvolvido na Jornada Ampliada, baseado no Tema Gerador. O pagamento da bolsa é apenas uma das muitas "peças" que asseguram a continuidade do processo.

Outra conquista significativa foi que o PETI contribuiu para aumentar a fiscalização do trabalho nas carvoarias e melhorar a qualidade das moradias dos carvoeiros. Embora ainda não contem com energia elétrica nem saneamento básico, as casas não são mais de lona, e sim de alvenaria ou madeira. Melhoraram as condições de trabalho, como conseqüência não apenas da erradicação do trabalho infantil, mas também da fiscalização do Ministério do Trabalho e da conscientização dos empregados e empregadores em relação aos direitos trabalhistas e à infra-estrutura mínima para a realização de trabalho insalubre.

O PETI de Três Lagoas procura cumprir todas as diretrizes estabelecidas pelo governo federal e, por isso, deve ser considerado um modelo. No atual estágio de carência de serviços públicos no Brasil, o fato de cumprir uma determinação legal e colocar um programa

federal em prática, já constitui um exemplo a ser seguido pelos demais municípios brasileiros. Existem centenas de PETI espalhados Brasil afora. O que destaca o Programa de Três Lagoas, potencializa seus efeitos e consolida seu sucesso, é a forma como tem explorado os problemas e buscado parcerias e convênios com a iniciativa privada e com o governo federal. O advento do Tema Gerador e os convênios com o governo federal para implementação do PETI, do Pronager, do *Agente Jovem* e, no futuro próximo, do *Bolsa Escola Federal*, sinalizam nesse sentido. Observa-se a efetividade da política municipal em proporcionar aos beneficiários e às suas famílias oportunidades reais de rompimento do círculo vicioso da pobreza, por meio do acesso à educação e à informação de modo geral.

Programa Nazareno Verde

NAZARENO (MG)

Fatima Elisabete Pereira Thimoteo[1]

"Afagar a terra, conhecer
os desejos da terra;
Cio da Terra, a propícia
estação de fecundar o chão."[2]

Introdução

Durante muitos anos os moradores de Nazareno, um pequeno município no interior de Minas Gerais, julgavam natural a paisagem que visualizavam ao redor da cidade, onde a terra ia se abrindo em grandes fendas, chamadas "voçorocas". Não era natural: o fenômeno decorria da ação do homem e das suas relações com o meio ambiente e com os recursos naturais, durante séculos.

O debate sobre questões ambientais se instalou no município em 1999, quando as duas escolas da cidade se envolveram no Projeto Cidade Limpa, iniciativa da Centrais Elétricas de Minas Gerais (Cemig), apoiada pela Prefeitura. O projeto potencializou a implementação, em 2000, do Programa Nazareno Verde, uma intervenção integrada e mais abrangente, com o objetivo de incentivar a tomada de consciência sobre tais questões e de promover o resgate do território pela comunidade, não apenas como território geográfico, mas também como cultura e história.[3]

Concebendo a relação Homem-Ambiente como uma relação entre sujeitos, o Programa tem como grande desafio a busca do desen-

1. Pedagoga e aluna do curso de Mestrado em Administração Pública e Governo da Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getulio Vargas (FGV-EAESP)

2. Trecho da música "Cio da Terra", de Milton Nascimento e Chico Buarque de Holanda

3. Conforme abordagem de SANTOS, Milton. *Território e Sociedade*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2000.

volvimento local a partir do quadro de degradação ambiental, promovendo uma mudança do comportamento das pessoas na relação com o ambiente, a fim de conquistar melhor qualidade de vida.

O município

O município de Nazareno, emancipado em 1954, abrange uma área de 323,5 km² localizada na parte sul da região central de Minas Gerais, chamada de Campo das Vertentes. Situa-se a 226 km de Belo Horizonte, 51 km de Lavras e 45 km de São João Del Rei e tem como principais rodovias de acesso a BR-040 e a BR-265.

A população é de 7240 habitantes, dos quais 79% vivem na zona urbana. Dos 2731 domicílios existentes, 1913 são ocupados e a densidade demográfica é de 22,38 hab/km² (IBGE, 2000).

A receita municipal do 1º quadrimestre de 2001 foi de R$ 1,2 milhões, com um gasto de pouco mais de R$ 1 milhão, aplicados principalmente em educação (33%), saúde (24%) e pessoal (39%).[4]

Os setores agropecuário e industrial são predominantes na atividade econômica, com destaque para a produção de milho e de café e para a criação de gado bovino. No setor industrial, composto por quatro empresas mineradoras, a principal atividade é a exploração das reservas minerais de cassiterita (estanho), manganês e areia quartzosa, seguida pela atividade de processamento de tântalo e de nióbio.

Não há equipamentos públicos em funcionamento destinados ao lazer e à cultura. As quadras e a piscina municipal, desativadas há seis anos, estavam para ser reabertas em 2001. A escola municipal oferece também aulas de música e catecismo, além de abrigar reuniões da Emater e de alcoólicos anônimos. Os serviços de saneamento básico cobrem 75% do município.

A história se refletindo na geografia

A história do município é contada a partir de 1725, quando foi construída a Capela de Nossa Senhora de Nazaré[5] em um arraial chamado Ribeiro Fundo, formado por pessoas que se dedicavam ao ga-

4. Fonte: Divulgação das Receitas e Gastos Públicos – LRF – 1º quadrimestre/ 2001 – Anexo IV .

5. A Confraria de Nossa Senhora de Nazaré era proprietária de grande parte das terras da cidade. A vida religiosa e as festas católicas, como a homenagem à padroeira em setembro, são bastante significativas para a cidade.

rimpo e à agricultura e por um pequeno número de comerciantes. A notícia da descoberta de ouro atraiu para o local muitos migrantes e imigrantes.

A exploração do ouro ocorrida nos séculos XVIII e XIX é considerada a provável desencadeadora do processo de desertificação do solo que se observa hoje no município. A equivocada percepção do solo, apenas como substrato e fonte infinita de matéria-prima, fundamentou a prática da exploração da mineração e da agropecuária extensiva.

Um segundo fator gerador de grande impacto ambiental no município foi a instalação, na década de 50, das hidrelétricas de Camargos e Itutinga.[6] Situado à margem direita do Rio Grande e à esquerda do Rio das Mortes, o município de Nazareno, assim como toda a região, caracteriza-se por seus recursos hídricos e por suas nascentes de águas cristalinas.

O governo municipal tem sido levado a buscar formas alternativas de geração de renda, em razão da perda de produtividade agrícola e da decadência da bovinocultura de leite, relacionada à degradação ambiental e à baixa competitividade com o Mercosul[7]. Uma das alternativas estudadas é o ecoturismo que, se devidamente planejado, pode ajudar a preservar as belezas naturais do município, especialmente suas águas, ameaçadas pelo assoreamento decorrente das erosões.

Em 1998, o município envolveu-se no processo de discussão sobre a formação de uma associação de municípios banhados pela represa de Camargos. No ano 2000, foi oficialmente criada a Ecolago, envolvendo os municípios de Nazareno, Itutinga, Carrancas, Madre de Deus, São Vicente, Minduri, São João Del Rei e São Tiago. A associação tem como principais objetivos monitorar a situação ambiental no entorno da represa e propor alternativas de desenvolvimento compatíveis com o potencial da região.

A situação de equilíbrio pouco estável do solo de Nazareno se deve à interação de dois fatores: solos com baixa fertilidade natural e grande erodibilidade (cambissolos e latossolos) e má distribuição de chuvas, com cinco meses de seca e alta intensidade de chuvas no verão.

O aumento da fertilidade dos tipos de solo ali presentes depende da manutenção de sua vegetação natural. Entretanto, o manejo im-

6. O reservatório de Itutinga fica na divisa dos municípios de Nazareno e Itutinga.

7. O atual prefeito, filiado ao PTB, está em seu segundo mandato. Foi eleito com 70% dos votos para o exercício 1997-2000 e reeleito com 38,3% dos votos para o exercício 2001-2004. Nazareno conta com 5575 eleitores.

próprio da terra, a utilização de máquinas e a exploração ilimitada de recursos naturais fizeram com que a vegetação fosse desmatada sem qualquer preocupação. A retirada da vegetação natural removeu a camada superficial do solo e a continuidade do processo deixou o subsolo, menos resistente, sujeito à intensa perda de partículas.

O resultado foi o surgimento das voçorocas. A desertificação do solo em Nazareno é denunciada pela presença, só na periferia da cidade, de 11 voçorocas, que em 1985 já atingiam 52 ha de terras ao redor da área urbana.

Atualmente, contribuem para o agravamento do processo de degradação do solo no município o uso da maior parte das terras em desacordo com sua real aptidão agrícola, a deposição de 72% do lixo no interior de voçorocas[8] e as queimadas da vegetação colonizadora, efetuadas nas bordas e no interior das fendas.[9]

Os problemas com a erosão estão causando prejuízos diretos em 84% das propriedades rurais da região, sendo que em 78% existem voçorocas[10] , indisponibilizando cerca de 1000 ha de terras agricultáveis, o que representa 3% da área total do município. As perdas estimadas de solo variam de 31 a 593 t/ha/ano, dependendo das condições locais, superando em até 4000% os níveis de tolerância, que variam de 1,7 a 13,4 t/ha/ano.

As voçorocas ameaçam obras viárias e construções adjacentes, colocando em risco a vida de pessoas e animais. Os prejuízos indiretos afetariam toda a população, pois o assoreamento pode comprometer o abastecimento de água, o potencial energético dos dois reservatórios e a qualidade das águas, além de provocar enchentes e prejudicar a fauna e flora aquáticas. O lixo jogado no interior dessas fendas contribui para que elas continuem a crescer e contamina o lençol freático, aumentando a incidência de doenças infecto-contagiosas nos moradores que utilizam água de poços.

Pode-se afirmar, portanto, que além de contribuir para o empobrecimento do agricultor e estimular a migração intra-regional e rural-urbana, a degradação ambiental diminui a qualidade de vida da população em geral. Portanto, a questão ambiental não pode deixar de ganhar centralidade na agenda do governo municipal.

8. O "lixão" da cidade é uma voçoroca da área rural.

9. A colonização agropastoril caracterizada pela falta de assistência técnica ocorre em 70% das propriedades rurais e a utilização sucessiva do fogo no manejo das pastagens nativas, em 85%. A calagem (utilização de cal para diminuir a acidez do solo) ocorre apenas em 18% das propriedades e a análise do solo para manejo de sua fertilidade, em 14%. Observa-se também a pouca utilização de práticas conservacionistas como terraços (apenas 32% das propriedades), do plantio em nível (14%), da rotação de culturas (16%), da cobertura vegetal com florestas nativas (7%) e de florestamento (28%). Por fim, chama a atenção a falta de capitalização dos agricultores. (Carniel *et al*, 1994).

10. Os dados explicitados por CARNIEL *et al* (1994) devem ter como referência as 410 propriedades que constam no Censo do IBGE de 1991.

Os projetos e a construção do Programa

Entre as atividades que fazem parte do Programa Nazareno Verde, destaca-se o *Projeto Escola Viva*, uma iniciativa de três professores da escola estadual (5ª a 8ª séries e ensino médio). O Projeto visava integrar os conteúdos de biologia, geografia e educação física e aproximá-los do cotidiano dos alunos, com a finalidade de desenvolver atitudes de maior respeito e cuidado com o meio ambiente. No princípio, a atividade restringia-se à avaliação dos problemas de um lote vago situado ao lado da escola estadual, mas ganhou as ruas da cidade e envolveu a outra escola.

Na visita ao lote, os alunos puderam constatar o problema do lixo em terrenos vazios. A idéia de instalar uma lata de lixo no local foi logo ampliada para toda a cidade e a instalação de 25 latões de lixo nos locais definidos por eles foi solicitada à Prefeitura.

O projeto incluiu ainda outras atividades, como o levantamento e a classificação das espécies existentes nos arredores, o mapeamento das áreas verdes e das áreas devastadas, atividades na horta e a recuperação do jardim abandonado ao lado da escola.

Alguns resultados dessa iniciativa foram importantes para a constituição do Programa Nazareno Verde: a ação educativa passou a se pautar no conhecimento da realidade local, os alunos foram estimulados a se envolver na discussão dos problemas ambientais e as duas escolas, uma municipal e outra estadual, passaram a trabalhar de forma integrada.[11]

11. Esta integração ocorreu após o processo de municipalização e nucleação das escolas públicas de Minas Gerais, em 1997.

Outra iniciativa implementada em Nazareno foi proposta pela Cemig com o objetivo de desenvolver a conscientização ambiental. Em agosto de 1999, o projeto teve início com a capacitação de quatro professoras num curso de 25 horas-aula, na Estação Ambiental de Itutinga. Segundo a proposta, as professoras atuariam como multiplicadoras e deveriam identificar junto à comunidade o problema ambiental a ser trabalhado, envolvendo nos trabalhos o maior número de pessoas possível. Apostando no trabalho educativo das salas de aula, as professoras levaram a questão para o debate com seus alunos, que elegeram a questão do lixo como tema e o nome *Cidade Limpa* para o projeto.

A semana de conscientização da comunidade começou com um passeio dos alunos pela cidade, cantando e parando para varrer simbolicamente as ruas. A constatação de que os latões instalados na cidade tinham sido depredados, motivo de lamento para os alunos, transformou-se em lição sobre a necessidade de se trabalhar na conscientização da comunidade, embora novos latões tenham sido instalados.

A frase de autoria de um aluno da 4ª série foi escolhida em um concurso como *slogan* do Projeto: "Se você não joga lixo no lixo, que cidadão você é?". As outras atividades desenvolvidas foram: concurso do quilo de lixo reciclável, criação de paródias e peça teatral, concurso da rua mais limpa e atividades diversificadas, especialmente artísticas, como produção de papel reciclado e confecção de trabalhos com sucata. Um grande evento marcou o encerramento do 1º Movimento Cidade Limpa, com a exposição dos trabalhos e apresentação dos alunos. O 2º Movimento Cidade Limpa foi realizado em 2000.

A terceira iniciativa que compõe o Programa Nazareno Verde é o *Projeto Controle e Estabilização de Voçorocas*, desenvolvido pela Prefeitura, com recursos do Fundo Nacional de Meio Ambiente, do Ministério do Meio Ambiente (R$ 85 mil) e contrapartida do governo municipal (R$ 10 mil). A idéia de buscar pessoal técnico para a implementação desse Projeto surgiu durante uma reunião da Ecolago, na qual se discutiram as perdas de solo e o assoreamento dos rios.

O Projeto, elaborado em 1999, apresentava como objetivo principal o controle demonstrativo de uma voçoroca ativa de aproximadamente 11 ha, com cerca de 600 m de comprimento, 200 m de largura e 30 m de profundidade, situada próximo à entrada da cidade pelo acesso à BR-265. Por meio dessa iniciativa, procurava-se também difundir para os agricultores do município e da região técnicas simples e viáveis de conservação dos recursos naturais, de modo a incentivar a comunidade para um controle coletivo da erosão.

Diante da inviabilidade de se aterrar ou preencher com entulho uma voçoroca de grande porte, optou-se por sua estabilização. Para atingir tal objetivo, foram previstas as seguintes ações: controle da água, proteção da área, produção de mudas, manejo da vegetação remanescente, construção de estruturas de contenção de encostas e

utilização de técnicas conservacionistas do solo e da água. A estratégia básica adotada é a realização de mutirões que, além de reduzirem os custos, cumprem uma função educativa na sensibilização para o problema.

O Projeto, aliás, é enfático quanto à importância da educação ambiental e das atividades educativas formais e informais para se atingir o controle almejado e a melhoria do ambiente. As práticas de educação ambiental objetivam a sensibilização da comunidade, o incremento do nível de qualificação dos profissionais de ensino e a introdução de temas ambientais no currículo escolar.[12] As ações previstas são: realização de seminários e palestras, passeios interpretativos da natureza, dinâmicas lúdicas, capacitação de professores, visitas à Estação Ambiental. Com relação ao lixo, as ações incluem palestras, cursos de compostagem, produção de composto orgânico nas escolas, mutirão de coleta de lixo e campanha de reutilização do lixo.[13]

Devido à sua concepção educacional, o *Projeto Controle e Estabilização de Voçorocas* contou com o apoio das diretorias das escolas, que têm estimulado a participação dos alunos. Inicialmente, a participação obrigatória dos professores e funcionários em palestras não produziu resultados satisfatórios, segundo a avaliação da coordenação e dos participantes entrevistados. Surpreendente, entretanto, foi a adesão voluntária de cerca de 60 pessoas nos três cursos de nove horas cada, oferecidos nas férias.

Entre as metas estabelecidas para os dois anos de duração do Projeto, destacam-se: incentivar o controle e a estabilização das voçorocas em 40% das propriedades atingidas, diminuir em 10% (356 kg) a quantidade de lixo produzido por dia, diminuir em 30% as queimadas (poupando 80% das voçorocas) e aumentar em 10% a área florestada do município.

O Projeto tem como público-alvo toda a população do município, sendo beneficiários diretos os 1845 alunos das escolas municipal (1ª a 4ª série do Ensino Fundamental) e estadual (5ª a 8ª séries e Ensino Médio)[14]; 123 professores e funcionários dessas escolas e 450 produtores rurais. Apesar de se pautar na inclusão de todos os interessados,

12. O meio ambiente é um dos temas transversais propostos nos Parâmetros Curriculares Nacionais do Ensino Fundamental, conforme as diretrizes da Agenda 21.

13. As atividades educativas sobre o lixo incluem a tríplice proposição: reduzir, reutilizar e reciclar.

14. Todos os alunos do município estudam nessas duas escolas urbanas.

muitas das atividades do Projeto buscam a formação de um grupo forte e cooperativo – a equipe ecológica – que possa atuar juntamente com a coordenação do Projeto, fiscalizando-a e ajudando-a na gestão da iniciativa.

O papel da Prefeitura é fundamental, garantindo os recursos estruturais necessários ao Projeto e intermediando a captação de recursos financeiros. Muito importante também é a participação da Universidade Federal de Lavras (UFLA), da Cemig e da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural de Minas Gerais (Emater-MG). A Universidade realizou o acompanhamento técnico, a análise de solo, a transferência de tecnologia, a divulgação do Projeto e ofereceu cursos aos agricultores, como atividade de extensão. A empresa de energia contribuiu para a realização de cursos de produção de mudas, cedeu mudas para plantio nas voçorocas e desenvolveu atividades educativas, como as visitas à Estação Ambiental. A Emater colaborou na organização dos agricultores e na divulgação do Projeto. Houve, ainda, a participação da Fundação Pró Defesa Ambiental, uma organização não-governamental de Lavras que contribuiu para a realização de palestras sobre a problemática do lixo aos alunos de 1ª a 4ª séries e para o curso de compostagem, dirigido aos do Ensino Médio e à comunidade.

Em outubro de 2000, foi implementado o *Projeto Meio Ambiente e Entorno Escolar*, com apoio da 34ª Superintendência Regional de Educação (órgão da Secretaria Estadual de Educação) e da Cemig. Neste Projeto, os alunos realizaram entrevistas com a comunidade do entorno escolar sobre a problemática ambiental. Nas entrevistas, os alunos ouviram queixas da população sobre o mau cheiro e a presença de pernilongos em um córrego da cidade. Os moradores também falaram sobre a necessidade de obras de paisagismo no canteiro central e de calçamento nas ruas e reclamaram da falta de limpeza de uma área no centro da cidade conhecida como "buracão". As reivindicações, levadas ao governo local, constam no relatório das ações municipais desenvolvidas em 2001.

A articulação das diferentes iniciativas e projetos acima descritos e o envolvimento dos diversos atores na discussão da questão ambiental

no município formam a história da construção do *Programa Nazareno Verde*. O Programa resulta dessa articulação, sendo que a incorporação dos diferentes projetos ajudou a construir uma abordagem abrangente, que não se restringe aos aspectos técnicos.

O Programa Nazareno Verde

Buscando superar a visão tradicional a respeito do meio ambiente e das relações do homem com a natureza, o Programa visa incentivar a tomada de consciência sobre as questões ambientais, promovendo a apropriação, pela comunidade, do território geográfico, da cultura e da história. Inspirada nos trabalhos de Paulo Freire, a coordenação do Programa acredita que a tomada de consciência do homem no processo de transformação da realidade resulta de sua confrontação com o mundo, com a realidade concreta. A transformação almejada se caracteriza pela mudança de comportamento e de paradigma em relação ao ambiente e pela possibilidade de imaginar alternativas de desenvolvimento sustentável.

Segundo os idealizadores do Programa, é preciso conhecer e entender a complexidade da sustentabilidade do solo e da água por meio das comunidades locais. Para isso, é necessário entender a dinâmica local, envolver a comunidade na identificação e na solução de seus problemas e resgatar os saberes locais, articulando-os ao conhecimento técnico-científico. Fundamentado nessa abordagem ampla, o programa se estrutura em cinco dimensões:

Ética: que compreende a viabilização do potencial das pessoas, o resgate de sua auto-estima e o seu conseqüente reconhecimento como sujeitos livres e conscientes de sua realização, inseridos em um contexto de gestão democrática, participativa e transparente;

Técnica-Ecológica: que compreende as atividades de controle da área demonstrativa pela utilização de técnicas de bioengenharia acessíveis e viáveis para os pequenos agricultores familiares, a divulgação de tecnologias brandas e ecológicas, realização de palestras e seminários e a implementação de uma educação ambiental e popular;

Socioeconômica: que se traduz na busca de alternativas sustentá-

veis de desenvolvimento para o próprio Programa e para a comunidade, como por exemplo: *a)* a implantação de um viveiro para a produção e manejo de mudas para comercialização, suprindo a demanda por mudas[15]; *b)* a identificação e a coleta de sementes nativas do cerrado para o aproveitamento do seu potencial alimentício, medicinal, madeireiro, ornamental, artesanal e outros e *c)* incentivo ao plantio de espécies que também possuam valor econômico e não comprometam o equilíbrio ecológico;[16]

Jurídica: que implica legislar sobre a questão do solo, como recurso de natureza finita e indispensável à vida, viabilizando a gestão ambiental do município com a aplicação de sua Lei Orgânica;

Político-Cultural: que inclui a organização da comunidade (com a formação de equipe ecológica, associação de agricultores, grupo de teatro, etc.), a capacitação de lideranças locais, o estreitamento dos laços entre a comunidade e os espaços públicos, a implantação de uma gestão municipal democrática e transparente, a integração com programas de pesquisa e extensão das instituições de ensino superior públicas e a instalação do Conselho de Desenvolvimento e do Meio Ambiente e da Casa de Cultura.

É nesta última dimensão que o Programa Nazareno Verde reflete uma concepção ampliada em relação aos projetos que o compõem. A inserção do Programa na dinâmica local e sua preocupação com o resgate cultural direcionaram o olhar da equipe para a necessidade de espaços públicos destinados ao lazer e à cultura. A organização de um espaço de empréstimos de livros no escritório do Programa, por exemplo, fez com que a escola organizasse seu "Cantinho da leitura". Com o mesmo enfoque, aparecem reivindicações para a reabertura das quadras e da piscina e para a implantação da Casa de Cultura, espaço destinado à valorização das tradições locais, por meio da produção de artesanato e de manifestações artísticas com materiais recicláveis, e da realização de cursos e oficinas profissionalizantes. A organização desse espaço e das suas atividades conta com a parceria da Fundação de Ensino Superior de São João Del Rei (Funrei), com o envolvimento direto de uma professora da Fundação e de seus alunos de graduação.

15. A obtenção de mudas é citada por 79% dos agricultores como a principal dificuldade para o florestamento.

16. Pode ser criada uma agroindústria em torno do bambu para fornecimento de matéria-prima para a fabricação de celulose e álcool. No caso da *Acacia mangium*, a madeira é excelente para confecção de móveis.

Resultados e impacto do Programa

"Eu mudei, sinto vontade de participar", disse uma aluna da 8ª. série. "A minha classe mudou e está mais limpa... A minha casa mudou, separamos o lixo para a coleta seletiva, e a minha rua também mudou e tem menos lixo. Bem, a cidade mudou, a vida está renascendo na voçoroca". A mudança também foi detectada por um agricultor envolvido na equipe ecológica: "Antes eu só sabia o que cortar; o que plantar, não!", disse ele.

Um ano após a liberação dos recursos do Fundo Nacional do Meio Ambiente, efetivada em julho de 2000, o Programa contabilizava a realização de 354 das 500 horas previstas de práticas de educação ambiental, envolvendo 2966 pessoas (59,6% do previsto); a diminuição de 3% da quantidade de lixo (30% da meta estabelecida) e a cobertura de 78% do público-alvo previsto nas atividades de divulgação. Destacam-se, entre os resultados do Programa, a produção de 19.525 mudas no viveiro instalado em uma das escolas do município, o enriquecimento da merenda com gêneros alimentícios produzidos pelas hortas escolares e a instalação do centro educativo de separação de lixo. Em relação à estabilização da voçoroca demonstrativa de 11 ha, até julho de 2001 haviam sido gastos R$ 39 mil para o controle de 6 ha.

A participação popular nas atividades do Programa vem crescendo e superando as expectativas, o que demonstra os avanços obtidos pelo processo de conscientização. A equipe ecológica é composta por 118 pessoas (45 homens e 73 mulheres) entre alunos e outros membros da comunidade. As atividades são planejadas de forma coletiva e todos se mostram autônomos e co-responsáveis. Alguns alunos e pais levam o lixo separado para o centro de separação de lixo. Enquanto isso, a população reivindica que a Prefeitura realize a coleta seletiva nos domicílios.

A discussão sobre a implantação do Conselho de Desenvolvimento e do Meio Ambiente, iniciada a partir da visita dos técnicos do Ministério do Meio Ambiente, ganhou espaço na agenda política da cidade. Na Câmara, os vereadores da oposição já se manifestaram favoráveis à sua criação. Uma das empresas mineradoras, vinculada ao grupo Paranapanema, apoiou a realização de um seminário regional sobre o meio ambiente e contratou um engenheiro ambiental.

Apesar desse avanços, o impacto geral do Programa sobre a situação do meio ambiente ainda não pode ser mensurado, devido à dimensão dos problemas enfrentados e ao caráter relativamente recente das ações.

Inovações e limitações

A primeira inovação a destacar relaciona-se à concepção de que a sensibilização ambiental, resultante de um programa de educação ambiental, extrapola o limite das salas de aula, sem prescindir do trabalho que nelas é executado. O Programa ocupa três salas do prédio da escola municipal, além do espaço do viveiro, do centro de coleta seletiva e da horta.

A mesma concepção e a inspiração nas idéias de Paulo Freire pautam uma outra inovação: a utilização da voçoroca como tema gerador, ou seja, objeto de investigação, pesquisa, estudo e aplicação do conhecimento construído por todos os que participam das atividades, como membros da equipe ecológica ou como interessados.

Outro aspecto a ser destacado é a completa inserção da equipe de engenheiros na comunidade, participando ativamente da dinâmica local, o que além de contribuir para a construção de relações de confiança com a população, facilita o diagnóstico dos problemas. Este é um diferencial importante do Programa em relação ao projeto da Universidade Federal de Lavras para controle das voçorocas de Oliveira (MG).[17]

Em relação às instituições de ensino superior, destaca-se a importância do seu papel na disseminação dos conhecimentos e a possibilidade de que elas complementem a formação dos alunos da graduação por meio de estágios desenvolvidos em campo.

O último ponto a ser mencionado é a convicção de que o sucesso do Programa não depende apenas de sua qualidade técnica, mas da sua capacidade de responder à demanda social. O trabalho repousa, portanto, na integração dos atores envolvidos no processo de transformação e na solidez da rede social construída.

O Programa pode ser aplicado em qualquer comunidade, a partir da compreensão de seus problemas socioambientais e desde que não ocorra de forma fragmentada. São condições para seu desenvolvimen-

17. Outras experiências técnicas de controle de voçorocas utilizadas como referência no trabalho em Nazareno são: Controle de voçorocas com leguminosas e introdução de culturas em Prados (MG) – EMBRAPA/CNPS; Revegetação de encosta com leguminosas junto com organismos fixadores de nitrogênio no Rio de Janeiro (RJ) – EMBRAPA/ CNPA; Recuperação de voçorocas usando revegetação, gabião e retaludamento em Bauru (SP) – UNESP e Revegetação e retaludamento de voçorocas em Jaciara (MT) – Universidade Federal de Mato Grosso/IBAMA.

to : a completa inserção na comunidade, a manutenção do diálogo e o respeito aos saberes próprios da população local.

Uma das principais limitações do Programa é o fato de as voçorocas serem parte da paisagem há mais de 150 anos, o que pode comprometer o esforço de sensibilização, visto que as pessoas não percebem seu aumento lento e gradual nem os prejuízos que causam.

Uma limitação operacional se relaciona ao regime de chuvas, cuja falta ou excesso pode prejudicar o processo de estabilização da voçoroca demonstrativa, comprometendo a credibilidade das ações desenvolvidas e das técnicas aprendidas.

Existe ainda a limitação de natureza financeira, diretamente ligada ao término do convênio com o Ministério do Meio Ambiente em 2002 e à falta de recursos públicos municipais para a estabilização das outras áreas. Não é possível afirmar com segurança que as estratégias imaginadas para a sustentabilidade do Programa sejam suficientes para o controle das outras voçorocas da cidade. O controle coletivo da erosão, especialmente pelos produtores rurais, e a participação da comunidade, com a coordenação da equipe ecológica ou de outra organização da comunidade, são a grande aposta da educação ambiental para a continuidade da iniciativa.

Conclusão

A degradação da terra se manifesta na escassez de solos férteis, na extração mineral ilimitada e na disseminação de depósitos de lixo por todo o planeta. A desertificação do solo já afeta a vida de 1/6 da população mundial. A cada ano, cerca de 6 milhões de hectares de terra perdem sua capacidade produtiva, tendo como conseqüência um aumento da pobreza no mundo.[18]

18. SECRETARIA do Verde e do Meio Ambiente, *Agenda 21: Do Global ao Local*. São Paulo, 1998.

O Programa Nazareno Verde insere-se nesse contexto e busca reverter o quadro de degradação ambiental local, utilizando uma proposta de educação ambiental que objetiva consicentizar a população, a fim de que esta tenha conhecimentos, habilidades, atitudes e motivação para trabalhar individual e coletivamente na solução de seus problemas.

A perspectiva da transformação necessária é a do sujeito, agente

 de mudança que, como na canção, conhece os desejos da terra, pode fecundar o chão e conquistar melhores condições de vida.

Bibliografia

CARNIEL, T., VALE, F. R., CURI, N. e SIQUEIRA, J. D. *Atividade Agrícola e Recursos Naturais do Reservatório da Hidrelétrica de Itutinga / Camargos –MG*. CEMIG, Belo Horizonte,1994.

CEMIG. *Levantamento do Uso do Solo e da Água da Área de Drenagem do Reservatório da UHE de Camargos*. Belo Horizonte,1996.

CEMIG/ESTEIO, Ortofotocartas esc: 1:10.000, 1985

FERREIRA, Vinicius Martins; SILVA, Marx L. Naves; RIBEIRO, Maria T. Franco; FERREIRA, Rogério Martins e FENELON, André Naves. *The erosive process in Nazareno, Minas Gerais State, Brazil: a new approach to soil degradation comprehension* Symposium nº IV – Presentation Poster

GIAROLA, N. F. B. *Levantamento Pedológico, Perdas de Solo e Aptidão Agrícola das Terras na Região sob Influência do Reservatório de Itutinga / Camargos (MG)*_ Lavras, ESAL, 1994. (Tese de Mestrado).

São Paulo (Cidade). Secretaria Municipal do Verde e do Meio ambiente. *Agenda 21: Do Global ao Local*. Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente; São Paulo, 1998.

SANTOS, Milton. *Território e Sociedade*. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, 2000.

FERREIRA, Rogério Resende Martins; RIBEIRO, Maria Teresa Franco; FERREIRA, Vinicius Martins; FENELON, André Naves; FERREIRA, Larissa Resende Martins e RIBEIRO, Gloria Maria Ferreira: *O Resgate do território a partir da construção de uma nova relação homem- natureza*. (mimeo)

Documentos consultados

Município de Nazareno - Divulgação das Receitas e Gastos Públicos – Lei de Responsabilidade Fiscal – 1º Quadrimestre de 2001. Anexo II

Formulário para apresentação de projetos – Demanda espontânea – Fundo Nacional do Meio Ambiente – FNMA/MMA

Relatório Parcial de Resultados – Convênio 45/2000 – FNMA/MMA e PMN

Documento elaborado pela equipe técnica do Programa para o Prêmio Fundação Banco do Brasil de Tecnologia Social: “Das voçorocas ao desenvolvimento”.

Fundo Municipal de Geração de Emprego e Renda Ver-o-Sol

BELÉM (PA)

Antônio Sérgio Araújo Fernandes[1]

Introdução

O Fundo Municipal de Geração de Emprego e Renda Ver-o-Sol iniciou suas atividades em junho de 1998, durante a primeira gestão (1997-2000) de Edmilson Rodrigues (PT) na prefeitura de Belém[2]. Mais conhecido como Banco do Povo, o Fundo Ver-o-Sol, junto com o Programa Bolsa-Escola, da Secretaria de Educação, são os dois programas prioritários da gestão municipal de Belém para o combate à exclusão, à pobreza e ao desemprego na capital do Pará[3].

O Banco do Povo é uma instituição de microcrédito, que pertence à administração direta da Prefeitura de Belém e está ligada à Secretaria Municipal de Economia (Secon). O Banco faz parte do Programa de Geração de Emprego e Renda da Secretaria e possui como objetivos básicos: 1. Desenvolvimento econômico e social por meio da geração de emprego e renda; 2. Democratização do crédito mediante a concessão deste aos pequenos e micro-empreendedores, a juros bai-

1. Doutorando em Ciência Política na Universidade de São Paulo (USP).

2. O prefeito foi reeleito em 1999 para o exercício da administração municipal de 2000 a 2003.

3. O Programa Bolsa-Escola da Prefeitura de Belém foi instituído logo no início da primeira gestão do PT, em janeiro de 1997. Esse programa participou do ciclo de premiação do Programa Gestão Pública e Cidadania em 1999.

 xos, e 3. Incentivo à criação de formas cooperativas, associativas e solidárias, visando implementar um modelo alternativo de economia.

O grupo de trabalho da Prefeitura de Belém responsável pelo projeto do Banco do Povo inspirou-se nas experiências exitosas de microcrédito, tais como as de Bangladesh, Colômbia, Equador e Bolívia, entre outras. Durante a fase de elaboração da proposta, entre o ano de 1997 até meados de 1998, o grupo teve a assessoria da Instituição Comunitária de Crédito Portosol (ICC Portosol) de Porto Alegre. A Prefeitura promoveu alguns seminários, com a presença de participantes de diversas experiências realizadas no Brasil e no exterior, nos quais foram discutidas idéias que serviram de base para a formulação do Banco do Povo de Belém.

O público-alvo do Banco do Povo são pequenos e microempreendedores do comércio, da indústria ou da prestação de serviços, do mercado formal e informal de Belém, que estejam atuando individualmente ou organizados em cooperativas e associações.

Junto com o Banco do Povo, a Prefeitura criou também o Conselho Municipal de Trabalho e Desenvolvimento Econômico e Social, formado por representantes do governo municipal, dos trabalhadores e dos empregadores. O Conselho é responsável pela gestão da política municipal de emprego e renda da Prefeitura e, por conseguinte, pela gestão do Banco do Povo.

Gerenciamento

O Banco do Povo de Belém tem o orçamento municipal como principal fonte de recursos, assim especificados: 1% do produto da arrecadação da quota-parte do FPM e 0,64% do produto da arrecadação da quota-parte do ICMS. Além do orçamento público, o Banco conta com os rendimentos de aplicações no mercado financeiro e com o retorno dos financiamentos concedidos. A instituição tem um quadro de 40 funcionários e seu gasto orçamentário para 2001 estava previsto em R$ 4,8 milhões.

A concessão do crédito funciona de acordo com o processo descrito a seguir. Diariamente, em horário pré-definido, realiza-se uma pa-

lestra na sede do Banco do Povo e em suas duas agências, situadas nos distritos administrativos de Mosqueiro e Icoaraci, onde um técnico faz a exposição de todas as informações sobre o programa de financiamento[4]. Após a palestra os interessados apresentam-se para o preenchimento do cadastro e entregam cópia da carteira de identidade, do CPF e de um comprovante de residência. De posse desses documentos, o Banco do Povo verifica a situação do candidato junto ao Serviço de Proteção ao Crédito (SPC) e à Serasa (empresa que presta serviços de informações e análises cadastrais para os bancos). Se seu nome não constar entre os inadimplentes listados pelo SPC e pela Serasa, o candidato recebe a visita de um agente de negócios. O agente deverá fazer um relatório sobre o que observou no lugar em que o candidato pretende empreender seu negócio e também sobre a entrevista que realizou com o candidato. Com base nas informações do relatório, o agente fará um laudo técnico, a ser apresentado ao comitê de crédito, que se reúne semanalmente e decide sobre os pedidos de financiamento trazidos pelo agente de negócios. O comitê é formado pelos coordenadores do Banco do Povo e por um representante da sociedade civil indicado pelo Conselho Municipal do Trabalho e Desenvolvimento Econômico e Social. Exige-se do candidato ao financiamento que possua residência em Belém há pelo menos cinco anos e apresente um fiador solidário que testemunhe sua idoneidade e tenha renda mensal comprovada. O crédito será concedido diretamente ao tomador por intermédio do Banco do Brasil, que é o agente financeiro do Banco do Povo, ou por pagamento ao fornecedor ou prestador de serviço, quando se tratar de investimento fixo. No ato de concessão de crédito, o tomador recebe um carnê, cujo pagamento pode ser feito em qualquer agência bancária até a data do vencimento e, posteriormente, apenas nas agências do Banco do Brasil.

Grupos de empreendimentos solidários também podem receber o crédito. Para isso, o grupo deve prestar aval solidário e possuir um número mínimo de sete membros, residentes em uma mesma comunidade ou com negócios em locais próximos.

Concedido o empréstimo, o agente de negócios passa a acompanhar o empreendimento por meio, inclusive, de visitas periódicas,

4. A cidade de Belém possui oito distritos administrativos, são eles: DAMOS (Distrito Administrativo de Mosqueiro), DAICO (Distrito Administrativo de Icoaraci), DABEN (Distrito Administrativo do Benguí), DASAC (Distrito Administrativo de Sacramenta), DAOUT (Distrito Administrativo de Outeiro), DAENT (Distrito Administrativo de Entrocamento), DAGUA (Distrito Administrativo de Guamá), DABEL (Distrito Administrativo de Belém). Apenas os distritos de Mosqueiro e Icoaraci tem agências do Banco do Povo. Para que o Banco do Povo tenha um alcance sobre todo o território da cidade, organizou-se o trabalho dos agentes de negócio em equipes, dispersas pelos distritos, da seguinte forma: equipe 1 – DAGUA e DABEL, equipe 2 – DASAC e DAENT, equipe 3 – DABEN, DAICO e DAOUT e equipe 4 – DAMOS.

durante as quais procura verificar a aplicação dos recursos financiados, o gerenciamento da contabilidade e o *marketing*. Ao quitar um financiamento, o empreendedor pode habilitar-se a um novo empréstimo, contando com um fator positivo na apreciação da proposta, já que conceder créditos consecutivos é um dos objetivos do programa. O valor limite de financiamento para pessoa física é de R$ 5 mil e para pessoa jurídica é de R$ 10 mil.

As taxas de juros são capitalizadas em tabela *price* e variam de 0,5% a 3% ao mês, de acordo com a linha de crédito. A taxa de 0,5% ao mês, por exemplo, é cobrada em uma linha de crédito especial, para candidatos oriundos de programas de inclusão social –: familiares de presos e egressos do sistema penal e famílias que foram atendidas pelo programa Bolsa–Escola. Nessa linha de crédito não se exige avalista para empréstimos de até R$ 600,00. Há uma segunda linha de crédito, com taxa de juros de 1,5% a.m., para: empreendedores com pouco ou nenhum conhecimento e experiência em atividade microempresarial, profissionais liberais e jovens graduados em universidades e cursos profissionalizantes que pretendem abrir seu primeiro negócio; além de mulheres chefes de família, mães solteiras, com pouca ou nenhuma escolaridade e vítimas de violência doméstica que querem iniciar seu próprio negócio[5] . A outra linha de crédito é para empreendedores já estabelecidos, que podem tomar empréstimos a uma taxa de 3% a.m.. Existe ainda uma linha de financiamento para táxis, criada por intermédio de um convênio entre a Prefeitura de Belém, a Companhia de Transportes do Município de Belém e o Banco do Brasil, que financia 90% do valor do veículo. Os 10% restantes, que constituem a contrapartida do taxista, são financiados pelo Banco do Povo com juros de 1,5% a.m. Os veículos devem ser novos, de cor branca, ter quatro portas e ar condicionado.

Nos financiamentos de capital de giro (compra de matéria-prima), concede-se um prazo de seis meses, com carência de dois meses, e nos financiamentos de capital fixo (aquisição de máquinas e equipamentos), o prazo é de até vinte e quatro meses, com carência de seis meses. A pontualidade no pagamento é o aspecto mais importante para a avaliação dos pedidos de renovação de crédito. O atraso no pagamento

5. No caso dos ex-presidiários, essa linha de crédito especial tornou-se possível por meio da articulação entre a Prefeitura e a associação de presos e egressos do sistema penal de Belém. A linha de crédito para mulheres chefes de família que sofreram violência doméstica se deu em resposta à demanda dos movimentos de mulheres de Belém, representados pelo Conselho Municipal da Condição Feminina, que apresentou uma proposta ao Banco do Povo de incluir essas mulheres em sua carteira ativa.

das parcelas implica a adoção das seguintes providências por parte dos agentes de negócios:

- *Atraso de 5 a 10 dias*: o agente entra em contato com o empreendedor para saber se o empreendimento enfrenta algum problema e para reforçar a importância do retorno solidário do investimento. Caso seja detectada alguma dificuldade, o tomador do empréstimo é chamado ao Banco do Povo para renegociar o financiamento. Esse tipo de ação persiste até o 30º dia de atraso.
- Após *30 dias de atraso*, no vencimento de outra parcela do empréstimo, é enviada uma carta ao tomador do empréstimo, concedendo mais 15 dias de prazo para solucionar o problema, com possibilidade de renegociação a qualquer tempo. Caso o prazo não seja cumprido, o nome do financiado é incluído no SPC.
- Após *45 dias de atraso*, é emitida uma carta ao fiador, comunicando o débito e dando um prazo máximo de 15 dias para que este solucione o problema, caso contrário seu nome também será incluído no SPC.
- Após *120 dias de atraso*, e esgotadas as possibilidades de renegociação, o agente de negócios envia uma carta ao financiado e ao fiador, oferencendo uma última possibilidade para resolver a situação num prazo de 10 dias, após o qual o processo é encaminhado para cobrança judicial.

É importante ressalvar que até julho de 2001 não ocorreu nenhuma situação de atraso que levasse à cobrança judicial.

Parcerias

O Banco do Povo de Belém funciona de forma articulada com os programas e projetos estratégicos da Secretaria Municipal de Economia que visam a geração de emprego e renda no município. Essas iniciativas, em sua maioria, têm por objetivo a inclusão social, por meio da capacitação de pessoas desempregadas para serem empreendedores autônomos, os quais, mais adiante necessitarão do Banco do Povo para financiar seus projetos. Estabeleceu-se na Secretaria, portanto,

uma rede entre essas iniciativas e o Banco do Povo, visando o combate à exclusão, ao desemprego e à pobreza, mediante o estímulo ao associativismo, ao cooperativismo, à capacitação técnica e à democratização do crédito. Os programas e projetos da Secretaria que se articulam ao Banco do Povo são:

- Fórum de Empreendedores Populares de Belém – criado em agosto de 2000, após o 1º Encontro de Empreendedores Populares de Belém, objetiva a discussão de sua organização, financiamento, capacitação e fortalecimento de seus empreendimentos por meio da realização de eventos, tais como: feira de produção, feira de confecções, desfiles, lançamento de catálogos contendo informações dos produtos e dos produtores que participam do Fórum.
- Atacadão Solidário - projeto nascido a partir do Fórum de Empreendedores de Belém, que visa fortalecer os comerciantes de gêneros alimentícios de primeira necessidade, grande parte deles financiada pelo Banco do Povo. Atualmente os participantes estão discutindo a possibilidade de compra conjunta de seus produtos, diretamente dos produtores.
- Sistema Integrado de Participação Social para Geração de Trabalho e Renda (SIPGER) – visa a habilitação de pessoas em ofícios diversos e também a capacitação gerencial, utilizando a Metodologia de Capacitação Massiva, por meio dos Laboratórios Organizacionais de Terrenos (LOTs)[6]. A partir da discussão com o público-alvo de cada programa desenvolvido nos LOTs, alguns dos participantes tomam empréstimo no Banco do Povo para desenvolver seus primeiros negócios, utilizando o que aprenderam no treinamento oferecido nos LOTs. Até julho de 2001 haviam sido realizados sete LOTs e capacitadas 2.500 pessoas, o que resultou na criação de 177 empreendimentos financiados pelo Banco do Povo.
- Escola do Empreendedor Popular – inaugurada em maio de 2001, visa dar continuidade ao processo de capacitação iniciado pelo SIPGER.

6. Os LOTs fazem parte da chamada Metodologia de Capacitação Massiva, que tem como objetivo habilitar em ofícios e capacitar gerencialmente populações com baixos níveis de escolaridade e de qualificação profissional, visando incorporá-las ao sistema produtivo. A Metodologia caracteriza-se por realizar uma capacitação rápida e de baixo custo, procurando envolver o maior número possível de pessoas ao mesmo tempo. A partir da realização dos chamados Laboratórios Organizacionais (nas modalidades: de Curso - LOC, de Terreno - LOT e de Empresa – LOE), realizam-se oficinas de capacitação para a organização de empreendimentos associativos de produção ou de prestação de serviço. Adotada pela ONU inicialmente em países africanos, a Metodologia está sendo utilizada no Brasil pelo Programa Nacional de Geração de Emprego e Renda em Áreas de Pobreza (Pronager), do Ministério da Integração Nacional.

- Central de Trabalhadores Autônomos – apóia as atividades de prestação de serviços de trabalhadores autônomos, facilitando o acesso destes a um emprego e possibilitando a melhoria de seus rendimentos.
- Programa Moveleiro – atua na formação de trabalhadores para o setor de movelaria e busca incentivar a criação de uma associação de pequenos moveleiros de Belém. Além disso, promove feiras de moveleiros para que estes possam trocar experiências e constituir grupos solidários, tendo em vista os financiamentos do Banco do Povo.
- Projeto Quintais Vivos – iniciativa que visa contribuir para o aproveitamento de quintais domésticos e áreas comunitárias, por meio do incentivo à produção de hortas, plantio de mudas frutíferas, ervas medicinais e criação de pequenos animais nas residências distantes do centro de Belém, que são pequenos sítios, onde vive uma população pobre. Os quintais que começam a produzir em escala comercial passam a ser financiados pelo Banco do Povo.

Além dessa articulação com os programas da Secretaria Municipal de Economia, o Banco do Povo também estabelece importante parceria com o *Programa Bolsa-Escola*, da Secretaria de Educação. Depois de receber o auxílio da bolsa-escola por dois anos, que é o prazo de recebimento desse benefício, a família atendida é estimulada a buscar capacitação técnica e gerencial no SIPGER, para que possa constituir um pequeno negócio. Após a capacitação, o Banco do Povo concede o financiamento para a família por intermédio da linha de crédito especial já citada.

No âmbito da sociedade civil, o Banco do Povo conta com a parceria da Agência de Desenvolvimento Solidário da Amazônia (ADS Amazônia), ligada à Central Única dos Trabalhadores (CUT). A agência apóia a organização dos encontros de trabalhadores, como moveleiros, pescadores, merceeiros e ceramistas. A ADS orienta esses grupos a constituir associações e grupos solidários, para que eles possam requerer financiamento junto ao Banco do Povo.

Resultados e Impacto sobre a cidadania

De outubro de 1998, quando foi concedido o primeiro crédito, até abril de 2001, foram aprovados pelo Banco do Povo de Belém 4.850 financiamentos, num montante total de R$ 6.859.723,19, com 1.315 renovações. Desses financiamentos, 1.940 (40%) foram concedidos a mulheres. A tabela 1, abaixo, mostra o número de financiamentos aprovados por linha de crédito. Nota-se que, dos financiamentos aprovados, a maior parte beneficiou empreendedores já estabelecidos, com 84,69% do montante financiado, vindo a seguir os financiamentos para empreendedores iniciantes, com 12,30% do total financiado e, por último, os financiamentos oriundos das linhas de crédito especiais (programas de inclusão social), com 3,01% do total dos empréstimos.

TABELA 1

Financiamentos Aprovados por Linha de Crédito (até 30/04/2001)

Linhas de Crédito	VALOR		CONTRATOS	
	R$	%	N.º absoluto	%
Empreendedor já estabelecido (3% a.m.)	5.581.082,89	84,69	4.068	83,88
Iniciantes (1,5% a.m.)	810.471	12,30	501	10,33
Inclusão social (0,5% a.m.)	198.168,59	3,01	281	5,79
Total de Financiamentos Aprovados	**6.589.723,19**	**100**	**4.850**	**100**

No que tange à questão dos empregos gerados desde o início até abril de 2001, o Banco do Povo ajudou a manter 7.789 empregos, sendo 1.147 empregos na indústria, 5.678 no comércio e 964 no setor de serviços. A partir do Banco do Povo foram criados 1.753 novos empregos nos 4.850 estabelecimentos financiados, sendo 282 empregos na micro e pequena indústria, 999 no comércio e 472 nos serviços, como mostra a tabela 2, abaixo.

TABELA 2

Estabelecimentos Financiados, Empregos Gerados e Mantidos por Setor (até 30/04/2001)

Setor	Estabelecimentos	Empregos Gerados	Empregos Mantidos
Indústria	671	282	1.147
Comércio	3.539	999	5.678
Serviços	640	472	964
Total	4.850	1.753	7.789

Constata-se, portanto, que sendo maior o número de financiamentos para empreendedores já estabelecidos, o número de empregos que o Banco do Povo ajudou a manter é bem maior do que o número de empregos que o Banco ajudou a criar. Apesar disso, não se pode subestimar o total de 1.753 empregos gerados num prazo de quase três anos. Nesse sentido, o impacto sobre a cidadania é claro, uma vez que ao criar empregos para mais de 1.700 pessoas em Belém, num espaço de tempo de menos de três anos, o programa cumpre seu papel de devolver a um grande número de indivíduos e famílias a dignidade e a auto-estima que o trabalho lhes dá.

O impacto do Banco do Povo sobre a economia da cidade de Belém se fará notar à medida que o programa continue se desenvolvendo. É importante destacar que dentre as famílias que tomaram empréstimo no Banco do Povo, algumas recebiam o benefício da bolsa-escola. Essas famílias sofriam limitações para entrar no mercado de trabalho e, tendo completado os dois anos de recebimento do benefício, não poderiam satisfazer suas necessidades básicas caso o Banco do Povo não lhes concedesse financiamento para instalar um pequeno negócio.

Um aspecto que pode ser considerado negativo é o nível de inadimplência, que está em 16,70%, incluindo atrasos de um dia. Isso equivale a R$ 519.013,64, numa carteira ativa de R$ 3.107.866,11. Considerando-se apenas atrasos de um mês, o percentual reduz-se para 12,62%. Mesmo assim, esse nível de inadimplência é muito alto para instituições de microcrédito, que não costumam ultrapassar o nível de 5%. O ICC Portosol, instituição que inspirou o Banco do Povo de Belém, por exemplo, possui apenas 3% de inadimplência, o Grameen Bank de Bangladesh apenas 1%, e o Centro de Apoio a Pequenos Empreendimentos (CEAPE) por volta de 3,5%[7].

7. Utilizou-se como referência para a informação da inadimplência do ICC Portosol e do CEAPE o trabalho de Marco Antônio C. Teixeira, "Portosol: de Porto Alegre para o Vale do Rio dos Sinos" (FGV-EAESP, Projeto Parcerias, Pobreza e Cidadania, 2001, *mimeo*). O nível de inadimplência do Grameen Bank de Bangladesh é encontrado no livro de seu fundador, Muhamad Yunus, *O Banqueiro dos Pobres*. São Paulo: Ática, 2001.

Aspectos de inovação, limites e possibilidades

O Banco do Povo de Belém inova ao conceder financiamento a empreendedores iniciantes e a pessoas em situação de risco social, tais como ex-presidiários e mulheres chefes de família, vítimas de violência doméstica, a uma taxa de 0,5% a.m. Além disso, a parceria com o Programa Bolsa-Escola, que concede crédito a famílias que receberam por dois anos o auxílio e que torna possível a autonomia dessas famílias, também é algo inovador em programas de microcrédito desenvolvidos por governos locais no Brasil. A outra inovação do programa é a interação do Banco do Povo com os demais programas de capacitação e estímulo ao associativismo desenvolvidos pela Secretaria Municipal de Economia. Essa ligação entre o Banco e os programas estratégicos da Secretaria possibilita que os financiados disponham de maior assessoramento.

Uma das limitações do Banco do Povo de Belém é o fato de ser uma instituição governamental, algo não muito compatível com o formato tradicional de organizações de microcrédito. Isso torna pouco flexível seu funcionamento, uma vez que qualquer operação financeira tem que se submeter à rotina da burocracia pública. Além disso, sua institucionalização é frágil, pois a sustentabilidade da organização depende da disposição do governo, ficando ameaçada caso outro grupo político chegue ao poder no município e não queira manter o Banco do Povo. Está em processo de discussão, pela administração municipal, a possibilidade de transformar o Banco do Povo numa organização da sociedade civil de interesse público (OSCIP).

Outro aspecto que deve ser observado atentamente pela administração do Banco do Povo de Belém é o nível de inadimplência. Com o nível de inadimplência atual o banco terá dificuldades para sustentar-se sozinho. Esse aspecto não pode ficar indiferente à gestão do Banco, pois é de suma importância como pré-requisito para o acesso a linhas de crédito de instituições que apóiam organizações de microcrédito, como o BNDES e o Sebrae. A ajuda das linhas de crédito dessas duas instituições foi fundamental, por exemplo, para a consolidação do ICC Portosol de Porto Alegre.[8]

Apesar dessas dificuldades, as perspectivas do Banco do Povo de Belém são amplas. Se o fato de estar ligado ao governo municipal cons-

8. O sucesso do modelo do ICC Portosol estimulou o BNDES a apoiar o fortalecimento e a formação de novas instituições de microcrédito por intermédio do Programa de Crédito Produtivo Popular (PCPP), lançado em 1996. O BNDES apóia, atualmente, 24 instituições, para as quais já destinou o montante de R$ 38,7 milhões. Ao ICC Portosol o BNDES emprestou um total de R$ 3,8 milhões e o SEBRAE/RS, R$ 1,6 milhão.

titui uma limitação no médio e no longo prazos, a atitude da administração municipal de começar mesmo assim é algo corajoso e desafiador, o que prova o comprometimento dessa gestão com uma proposta de economia solidária.

Conclusão

Tendo iniciado suas atividades há menos de três anos, a experiência do Fundo Municipal de Geração de Emprego e Renda Ver-o-Sol, o Banco do Povo de Belém, mostra-se bem sucedida, apresentando como principais virtudes a concessão de crédito a empreendedores iniciantes, a parceria com o Programa Bolsa-Escola e a assessoria técnica e gerencial aos financiados, que é pouco desenvolvida em programas de microcrédito dessa natureza no Brasil.

A organização parece estar vivendo um momento de transição. Talvez não se mantenha por muito tempo sua condição de integrante da estrutura do governo municipal de Belém, na qual surgiu e se desenvolveu. Inúmeros são os casos de organizações públicas que nascem no interior do Estado e depois ganham autonomia. Essa não é uma deficiência do programa, pelo contrário, o fato de o governo iniciar um processo de combate à exclusão, à pobreza e ao desemprego por intermédio do Banco do Povo mostra que o Estado é capaz de inovar, trazendo iniciativas dotadas de criatividade para tratar de problemas sociais com resolução tão complexa.

Programas como o Banco do Povo de Belém são experiências que demonstram um modo distinto de governar a cidade, a partir da preocupação com o desenvolvimento econômico por meio da criação de capital social, isto é, de laços de confiança e solidariedade entre os cidadãos e entre os cidadãos e o governo. Não se trata apenas de elaborar políticas com competência técnica quanto à alocação dos recursos mas, sobretudo, de tentar apresentar aos cidadãos o "caminho das pedras" do civismo, ao invés do clientelismo e do assistencialismo. O Banco do Povo de Belém procura mostrar que, com o incentivo à atividade produtiva dos mais humildes é possível ir além das fronteiras do mercado na gestão pública, ou seja, é possível não só desenvolver a *city*, mas também a *polis*.

Autópsia Verbal
Investigação de Óbitos de Menores de 1 Ano

PEDRAS DE FOGO (PB)

Veronika Paulics[1]

"Eu sempre sonho que uma coisa gera,
nunca nada está morto.
O que não parece vivo, aduba.
O que parece estático, espera." [2]

Ao fazer um levantamento da mortalidade infantil entre os anos de 1988 e 1998 no município de Pedras de Fogo, na Paraíba, a equipe local de Vigilância Epidemiológica constatou índices muito elevados. Quase todos os casos eram de causa ignorada. Embora se soubesse que a falta de alimento, falta de acesso à água tratada, falta de exames preventivos durante a gestação, falta de atendimento adequado na hora do parto e depois, falta de informações e tantas outras faltas são as principais causas da morte de crianças menores de um ano, algumas perguntas intrigavam a equipe: ali, naquele município, com aquela realidade, as crianças morriam exatamente do quê? E até que ponto tais causas não seriam evitáveis?

A única maneira de descobrir a resposta para essas questões seria conversar com quem estivera em contato com as crianças que haviam falecido nos últimos anos – familiares, comunidade e serviço de saúde – procurando levantar as causas possíveis das mortes. Essas conversas seriam, de certa forma, a ponta do novelo que permitiria ao serviço público de saúde analisar-se a si mesmo, constatar os seus limites e

1. Jornalista, pós-graduanda do curso de Mestrado em Administração Pública e Governo da FGV-EAESP e diretora do Instituto Polis. A autora agradece a toda a equipe da Prefeitura de Pedras de Fogo, que teve disposição para elucidar questões referentes ao Projeto

2. PRADO, Adélia. *Poesia Reunida*. São Paulo: Siciliano, 1991, p. 19.

buscar novas formas de atender a população garantindo os seus direitos, desde o básico: o direito à vida.

O processo de levantar as informações e analisá-las para compreender os motivos do óbito – reunindo a equipe de saúde que havia participado do atendimento de cada criança que morrera antes de completar um ano de idade – foi chamado de Autópsia Verbal. Longe de parecer um modo sádico e macabro de fazer as mães relembrarem a morte de seus filhos, as Autópsias Verbais permitem elucidar as causas que efetivamente provocam o óbito de menores de um ano no município, evitando que novas mortes ocorram. Trata-se de "ouvir os mortos" para garantir o futuro dos vivos.

Uma grande parte dos óbitos estava associada à falta ou ao mau atendimento à gestante e ao recém-nascido por parte dos funcionários do serviço de saúde. Ampliar a capilaridade do sistema para garantir o acesso universal e capacitar os funcionários no atendimento à população foram as primeiras necessidades constatadas a partir desse processo. Embora isso não tenha ressuscitado as crianças mortas, evitou que muitas outras morressem.

Talvez sem o saber, a equipe da Secretaria de Saúde do município inspirou-se muito mais na raiz grega da palavra *autópsia* – significando "exame de si mesmo" – do que na sua acepção geralmente empregada – como sinônimo de necrópsia. Neste segundo sentido, a principal utilidade da autópsia é permitir que o responsável pelo diagnóstico possa apontar: "eu não disse que o problema era esse?".

Histórico

O município de Pedras de Fogo localiza-se na Zona da Mata da Paraíba, a 56 quilômetros de João Pessoa, na divisa com o Estado de Pernambuco, estando separado do município de Itambé por uma avenida de paralelepípedos: de um lado da avenida é o município de Pedras de Fogo-PB e do outro lado, Itambé-PE. Cada um desses municípios tem cerca de 25 mil habitantes, metade dos quais reside na zona urbana, o que caracteriza um aglomerado urbano de cerca de 25 mil pessoas utilizando indistintamente os serviços públicos oferecidos pe-

las duas prefeituras, sempre que o acesso a tais serviços não depende do endereço residencial.

Tem-se notícia de assentamento em Pedras de Fogo[3] pelo menos desde a década de 1580. Era uma região ocupada originariamente pelos índios Tabajara e Potiguara, que cultivavam milho, mandioca, batata-doce e algodão[4]. Os índios foram expulsos à medida que se desmatava a região para o plantio de cana-de-açúcar. Isso durou até a invasão dos holandeses, quando o açúcar brasileiro perdeu a concorrência para o das Antilhas e os engenhos da região entraram em decadência. Trabalhadores de várias regiões, e também dali mesmo, liberados dos engenhos e das plantações de cana, instalaram-se em Pedras de Fogo e Itambé (não se tem explicações muito exatas a respeito da divisão entre os dois estados e os dois municípios) plantando feijão, milho e mandioca para o próprio consumo, além de muitas frutas.

Ao longo do século XIX, esses trabalhadores perdiam e recuperavam a possibilidade de plantar para subsistência, de acordo com os ciclos de valorização e desvalorização do açúcar. Quando o preço do açúcar estava bom, eles eram expulsos das terras melhores e tornavam-se trabalhadores das grandes plantações de cana (que ocupam toda a várzea) e dos engenhos. Em 1860 é criado o município de Pedras de Fogo, que perde a autonomia em 1896.

No começo do século XX, num momento em que a cana-de-açúcar não despertava tantos interesses, Pedras de Fogo era um povoado desenvolvido: duas escolas estaduais, um mercado, iluminação pública, capela, feira semanal concorrida, três casas de secos e molhados. O problema era conseguir o escoamento do excedente da produção, especialmente de frutas. Nos anos 30, inicia-se uma tentativa de ampliar e organizar cooperativas para a produção, tanto de abacaxi quanto de outras frutas, mas o crescimento das plantações de cana-de-açúcar novamente tira a terra sob os pés dos trabalhadores.

Em 1954, Pedras de Fogo volta a ser um município emancipado, desta vez com a terra cada vez mais concentrada. Os donos das usinas e os grandes proprietários de terras foram se revezando no poder.

Na década de 70, com o advento do Proálcool e das novas tecnologias que permitem o plantio da cana-de-açúcar para além das várzeas e ter-

3. Os dados referentes à história de Pedras de Fogo estão em CAVALCANTI, Maria Helena Pereira et alli. *Uma história de Pedras de Fogo.* João Pessoa, Ed. Universitária UFPB, 1993.

4. Conta-se que o nome da região, Itambé (que quer dizer Pedras de Fogo), vem da presença de uma pedra vermelha que soltava faíscas quando em atrito com as patas dos cavalos. Houve uma grande extração deste mineral, que foi exportado para a Europa, sendo utilizado como detonador de armas de fogo.

ras férteis, foram expulsos – com violência, argumentos legais ou compra das pequenas propriedades pelos latifundiários e empresas agrícolas – os últimos agricultores que ainda se dedicavam à policultura alimentar tradicional, inchando a periferia do município e levando à migração para outras regiões. Nos novos bairros de Pedras de Fogo – da Mangueira, Santo Antonio, Concórdia – os trabalhadores ficavam esperando na safra os caminhões que os levassem para trabalhar nos canaviais e, na entressafra, ficavam à deriva da assistência do poder público, ou à espera de uma reforma agrária que garantisse terra, infra-estrutura, crédito, escoamento e assistência técnica para a produção.

Em 1989, Manoel Alves Júnior, nascido no município e recém-formado médico, assumiu a prefeitura de Pedras de Fogo, procurando alterar relação entre a população e o poder público. Abriu postos de saúde e escolas e incentivou a organização das associações rurais.

No começo dos anos 90, com o fim dos incentivos à produção de álcool, os agricultores conseguiram outra vez "pisar no chão"[5]. As terras, abandonadas pelos grandes produtores ou desapropriadas por falta de pagamento dos financiamentos, foram utilizadas pelo Incra para o assentamento das diversas famílias de agricultores da região. Em nove áreas de assentamento no município moram 1176 famílias, que plantam abacaxi e batata-doce para comercialização, além de outros produtos para sua subsistência.

Devido à inexperiência em articulação política, Manoel Alves Júnior não conseguiu eleger seu sucessor. Retornou à prefeitura um representante dos grandes proprietários de terras e se perderam os avanços conseguidos na gestão 1989-92.

Em 1997, porém, Manoel conseguiu se eleger novamente. A administração encontrou tudo sucateado: o hospital e o centro de saúde da zona urbana funcionavam precariamente, as quatro unidades de saúde da zona rural estavam sem atendimento médico havia mais de dois anos. Os poucos agentes comunitários de saúde encontravam-se de "férias" e totalmente sem credibilidade. Constatava-se, na observação direta, a alta incidência de doenças infecto-contagiosas como dengue, tuberculose, hanseníase, esquistossomose; e a mortalidade infantil decorrente de diarréia, desnutrição, infecções respiratórias. Mas não havia registro de qual-

5. Ao perguntarmos para um assentado do Incra se morava ali fazia muito tempo, a resposta foi: "Ah, a gente mora aqui faz muito tempo, nasceu e cresceu... e também os pais, e os avós. Mas às vezes a terra é nossa, depois deixa de ser. Agora o Incra diz que é nossa..."

quer dado referente a nascimentos, mortes, morbidade da população.

O mesmo ocorria nos outros setores da administração: educação, ação social, infra-estrutura, desenvolvimento rural, finanças, etc. A população estava abandonada à própria sorte (ou azar). Metade da população reside na zona urbana e grande parte se encontra desempregada, vivendo em casas de taipa, sem acesso a água tratada, energia elétrica e rede de esgoto e sem coleta de lixo.

Os primeiros dois anos foram utilizados para se "tomar pé da situação", organizar a prefeitura e iniciar os serviços essenciais: voltar a pagar os salários dos funcionários, reabrir escolas, postos de saúde, etc. Além disso, iniciou-se um levantamento dos principais problemas do município, identificando cada residência da zona urbana e cada um dos moradores.

Autópsia Verbal

Entre meados de 1998 e o início de 1999 foram contratadas duas enfermeiras para a Vigilância Epidemiológica: Edilene Monteiro e Maria de Lourdes Farias. Ao tentarem se localizar quanto à realidade epidemiológica do município, constataram que havia uma falta generalizada de informações. Ao olharem para o problema da mortalidade infantil, constataram que em 1998 houve 127,8 mortes por mil nascidos vivos, sendo que 72% eram de causa ignorada.

Com o apoio da Universidade Federal do Rio de Janeiro, ambas iniciaram um levantamento da mortalidade infantil no município ao longo de 10 anos – 1988-1998 – fazendo levantamentos a partir de dados dos cartórios de Pedras de Fogo e da região, sabendo de antemão que esses dados não eram exatos, devido à subnotificação, principalmente no que se referia aos nascimentos e óbitos ocorridos em domicílios da zona rural.

Além de constatarem altos índices de mortalidade infantil, Edilene e Maria de Lourdes perceberam que, num período de cinco daqueles dez anos, 100% dos óbitos de menores de um ano eram de causa ignorada. Como fazer uma intervenção se não se sabe do que as crianças estão morrendo? E como descobrir essas causas de morte?

Antes de irem para Pedras de Fogo, as duas enfermeiras haviam

trabalhado na Vigilância Epidemiológica da Secretaria de Saúde da Prefeitura Municipal de Quixadá (CE), onde a equipe havia desenvolvido um processo denominado Autópsia Verbal - investigação de óbitos de menores de um ano. Edilene e Lourdes aproveitaram o questionário e a metodologia que conheciam na prática para tentar desvendar as causas do alto índice de mortalidade infantil em Pedras de Fogo.

O questionário contém 71 perguntas, abordando desde a identificação da criança e da mãe e as condições socioeconômicas dos pais, até as condições do parto, o histórico da gestação, o histórico de partos anteriores, a alimentação da criança, a curva de crescimento, os sintomas apresentados pela criança no hora do óbito, o atendimento no serviço de saúde, a cobertura de vacinação e a opinião da mãe sobre as possíveis causas do óbito. Além da entrevista com os pais e pessoas que estavam em contato com a criança falecida – como o agente comunitário de saúde, a parteira e a rezadeira – o processo prevê ainda que, no caso de o óbito ter ocorrido em alguma unidade de saúde, seja feito um levantamento sobre o atendimento prestado desde o momento em que a criança entrou na unidade, verificando-se os prontuários, identificando-se as medidas adotadas e conversando com os profissionais que participaram (ou deveriam ter participado) de cada etapa do atendimento.

Como era impossível fazer tal investigação sobre todas as mortes ocorridas ao longo dos dez anos estudados, as duas enfermeiras decidiram fazê-la apenas em relação a cinco óbitos ocorridos em 1999. Constatou-se que quatro haviam sido provocados por causas evitáveis, em geral associadas à falta de atendimento rápido e adequado.

Com a investigação, resolvia-se o problema de saber o que havia provocado a morte *daquelas* crianças. Mas isso ainda não resolvia a questão de como evitar a morte de outras crianças. Então, fez-se uma síntese de cada um dos casos estudados e realizou-se uma discussão com todos os técnicos da saúde envolvidos no atendimento àquelas crianças. O objetivo da discussão não era apontar culpados, mas fazer com que cada profissional percebesse a sua responsabilidade em garantir o direito à vida, mesmo em crianças recém-nascidas.

Tal prática foi incorporada e atualmente todos os óbitos de crianças menores de um ano são investigados, mesmo que as mortes de

causa ignorada sejam cada vez mais raras. A Autópsia Verbal é mantida mais como um espaço de avaliação do sistema e de capacitação da equipe do que como uma forma de descobrir o que provoca a morte das crianças. Afinal, os motivos já são mais do que sabidos.

No começo, os profissionais de saúde resistiam a participar das reuniões, pois se sentiam inseguros quanto a uma possível "caça aos culpados". Com o tempo, percebeu-se que as reuniões permitem uma auto-avaliação por parte do serviço de saúde, desde o Agente Comunitário de Saúde e a Equipe de Saúde da Família, que são as principais portas de entrada no serviço, até os hospitais referência de João Pessoa, onde ocorrem muitos dos partos e atendimentos às crianças de Pedras de Fogo.[6]

Ao possibilitar a avaliação da assistência prestada à comunidade, apurando os problemas ou deficiências do serviço, as reuniões também garantem efetividade às ações de ampliação do acesso, adequação e melhoria do atendimento.

6. Contando apenas com um hospital de 50 leitos, o município de Pedras de Fogo precisa atender também os partos da cidade-siamesa de Itambé, cuja maternidade foi interditada pela Vigilância Sanitária do Estado de Pernambuco.

Redução da mortalidade e do Coeficiente de Mortalidade Infantil

De 1998 para 1999, houve 25 óbitos a menos e, em 2000, três óbitos menos do que em 1999. O Coeficiente de Mortalidade Infantil (CMI) reduziu-se drasticamente nesses três anos:

Ano	Coeficiente de Mortalidade Infantil por 1000 Nascidos Vivos
1998	127,8
1999	30,6
2000	22,6

As principais ações foram: realização de seis consultas mensais de pré-natal para todas as gestantes, investimento em puericultura e imunização de mulheres em idade reprodutiva.

A mortalidade infantil, entretanto, é um índice que compara o número de mortos em relação ao número de nascidos vivos. Se houver subnotificação de nascidos vivos, pode haver uma distorção do índice de mortalidade infantil. Por exemplo: se nascem 500 crianças e morrem 15

com menos de um ano, isto significa 30 óbitos por mil nascidos vivos, um índice que, embora elevado, está na média brasileira. Porém, se das 500 que nascem ocorre a notificação de apenas 250, e morrem as mesmas 15, o dado oficial será de 60 mortes por mil nascidas vivas, um coeficiente muito elevado que exige ações urgentes por parte do poder público.

Em Pedras de Fogo, do total de 549 crianças nascidas vivas em 1998, apenas 201 foram registradas em cartório, e 348 foram identificadas pela Ficha de Nascidos Vivos (FNV) encaminhada para o cartório pelo serviço de saúde (feita no hospital ou, em caso de parto domiciliar, por testemunho do Agente Comunitário de Saúde). Em 2000, do total de 530 crianças nascidas vivas, 365 haviam sido registradas em cartório e 165 identificadas pela FNV.

Por um lado, a identificação por meio da Ficha pode parecer apenas uma forma de garantir baixos índices de mortalidade infantil, "para inglês ver". No entanto, a busca ativa por nascidos vivos significa principalmente a possibilidade de dar atenção a todas as crianças do município desde a fase da gestação, favorecendo a diminuição da mortalidade por causas evitáveis.

Associado ao processo de investigação do óbito, a Vigilância Epidemiológica investiu também no processo de busca ativa de nascidos vivos. Tanto os Agentes Comunitários de Saúde (ACS) – que atendem toda a população do município – quanto as equipes do Programa Saúde da Família (PSF) – que cobre toda a população urbana – ajudam a localizar as gestantes, acompanhando a gestação, o parto, fazendo a notificação, o registro e acompanhando as crianças, especialmente no primeiro ano de vida.

A partir das Autópsias Verbais, ou seja, a partir da observação da realidade, a equipe de saúde foi desenhando um perfil das crianças e gestantes de risco. As gestantes de risco são aquelas com menos de 19 anos ou mais de 35, com escolaridade abaixo do primeiro grau completo e situação de desnutrição. As crianças de risco são aquelas que nascem abaixo de 2,5 quilos, com idade gestacional abaixo de 37 semanas e *apgar*[7] no 5º minuto menor que 7.

7. Conjunto de testes realizados em recém-nascidos, para avaliação de seu estado fisiológico.

Essas crianças e gestantes, identificadas pelos agentes de saúde, são inscritas num programa chamado Cidadão do Futuro. Os Agen-

tes Comunitários de Saúde dedicam especial atenção a elas, realizando visitas semanais e garantindo prioridade ao seu atendimento na rede de saúde.

Dificuldades

Algumas das dificuldades enfrentadas no processo de Autópsia Verbal estão relacionadas à situação em que se encontrava a população, completamente sem garantia de quaisquer direitos, sequer o direito à vida. Para quem anda pelo município, tanto na zona rural quanto na zona urbana, e conversa com as mulheres, é muito comum ouvir histórias de mães que passaram por vários partos e viram a sobrevivência de poucos filhos. É como se fosse "natural" ter 13, 14 filhos e, destes, seis ou sete "vingarem". Os outros morrem com três, quatro dias. A naturalização da morte de crianças com menos de um ano interfere no atendimento à população, pois várias parteiras e rezadeiras que atendem a população desprovida de acesso ao hospital pensam dessa forma, bem como várias das auxiliares de enfermagem responsáveis pelo atendimento à população que chega ao hospital e aos postos de saúde.

O primeiro passo, portanto, é "desnaturalizar" a morte dessas crianças e convencer a equipe de saúde de que a vida é um direito a ser garantido. Para isso, os momentos das autópsias verbais são muito importantes, pois permitem as discussões entre os diferentes membros da equipe: auxiliares, médicos, enfermeiros, atendentes, recepcionistas, agentes comunitários de saúde.

Um outro passo previsto é a capacitação de parteiras e rezadeiras para que, a partir da valorização do seu saber, possa ser aperfeiçoado o seu trabalho, especialmente no atendimento à população da zona rural, além de se permitir o reconhecimento desse trabalho.

Outra dificuldade enfrentada é um certo descaso dos profissionais mais qualificados em relação aos direitos das populações historicamente excluídas, como se, pelo fato de as famílias serem pobres, não importar muito o tipo de tratamento que receberão. Com as discussões da Autópsia Verbal, vários profissionais foram se dando conta da falta de atenção ao relato de mães e avós das crianças em risco de vida. Houve

um caso de se receitar nebulizador (indicado para problemas respiratórios) para uma criança que estava com diarréia, levando ao óbito, apesar de a mãe insistir em contar para o médico que o problema da criança era diarréia. Ao constatar o erro médico, a Secretária de Saúde considerou mais importante chamar a atenção para que o fato não voltasse a ocorrer, ao invés de enveredar por processos de responsabilização junto ao Conselho Regional de Medicina. Segundo a Secretária, além de ser muito difícil provar se e onde houve um erro médico, isso poderia prejudicar mais do que ajudar a população a ter acesso a um serviço de saúde que garanta o direito de todos. Obviamente, em caso de reincidência, a reação será diferente. Neste primeiro momento, a Secretaria de Saúde considera mais importante analisar os óbitos com o gestor e a equipe de saúde para que seja pensada coletivamente a reorganização do sistema de saúde, reconhecendo as limitações do serviço, avaliando a qualidade da assistência prestada e buscando alternativas de intervenção.

Também há dificuldade de acompanhar os partos e atendimentos realizados nos hospitais de referência de João Pessoa e exigir que a população tenha os seus direitos garantidos. Ainda assim, embora as equipes de outros municípios não possam ser convocadas a participar do processo de Autópsia Verbal, o fato de haver uma enfermeira de um município do interior investigando as causas de morte de crianças menores de um ano, como alguém que vela por aqueles que pareciam esquecidos por todos, já desperta a atenção das equipes de saúde.

Um outro conjunto de dificuldades diz respeito à realidade social e à falta de acesso mais amplo à renda e à qualidade de vida. Por um lado, esses óbitos representam um desafio para os serviços de saúde, no que se refere ao acompanhamento durante a gestação, parto, pós-parto e cuidados ao recém-nascido, permitindo uma redução drástica na mortalidade infantil à medida que se amplia a rede de saúde. Por outro lado, porém, os óbitos são diretamente decorrentes das condições de saúde e de nutrição da população, assim como do nível de escolaridade e do estilo de vida da família, questões que apenas em parte são alteráveis por ações de curto prazo, em parceria com outras secretarias. As ações que efetivamente garantam a melhoria da qualidade de vida (acesso à educação, moradia, saneamento, transporte) dependem de iniciativas muito mais

amplas do poder público, como geração de emprego e renda, controle da poluição ambiental e ampliação do acesso à terra, garantindo qualidade de vida também para as gerações futuras.

Desencadeamentos

Ou seja: se a Autópsia Verbal permite puxar um fio do longo novelo que é preciso desenrolar para se chegar às causas efetivas de mortalidade infantil, ela só faz sentido se houver um interesse real do poder público em alterar as condições de vida da população, muito além de ofertar bons serviços de saúde ou ações paliativas que amenizem a miséria presente.

Por isso, o desenvolvimento local é uma das preocupações da Prefeitura. Foram realizadas várias ações que, orquestradas, permitirão dar um salto na qualidade de vida da população. Acredita-se que também será possível aumentar a capacitação da mão-de-obra e atrair empresas para o município.

Atualmente, a Prefeitura de Pedras de Fogo está organizada em seis secretarias: Administração, Finanças, Educação e Cultura, Desenvolvimento Urbano, Saúde e Ação Social e Planejamento.

Há uma interface direta entre saúde e ação social, que estão numa mesma secretaria. A partir das constatações referentes à mortalidade infantil e a outros diagnósticos, o Departamento de Ação Social investiu muito de suas energias e recursos em programas de substituição das casas de taipa por casas de alvenaria, creche, saneamento, campanhas de tratamento da água, alfabetização de jovens e adultos, programas de capacitação, de geração de emprego e renda, bolsa-escola para crianças na área urbana e programa de erradicação do trabalho infantil (PETI) na zona rural.

Tanto a cana-de-açúcar quanto o abacaxi e a batata-doce, as culturas mais presentes no município, utilizam muita mão-de-obra infantil, prejudicando o desenvolvimento das crianças e impossibilitando a freqüência escolar. O PETI já cadastrou cerca de 400 mães (o que representa 1200 crianças). A mãe recebe R$ 25 mensais por filho na escola, onde se garante banho e quatro refeições, com atividades de ensino regular e de jornada ampliada.

O Departamento de Ação Social desencadeou, em 1997, o processo de formação dos Conselhos Tutelar, da Criança e do Adolescente e de Ação Social, para garantir a participação das organizações locais, como sindicatos, Pastoral da Criança, Associação Comercial e Maçonaria no estabelecimento das políticas consideradas prioritárias.

A Secretaria de Educação e Cultura ampliou a rede de ensino, de forma que toda criança da 1ª à 4ª série esteja na escola. Em 1997, o índice de evasão era de 80%: as crianças abandonavam a escola para ajudar os pais no período de colheita. Ainda há problemas de evasão (cerca de 20%) mas o Programa Bolsa-Escola e o PETI têm colaborado para reduzir esse índice.

Neste momento, a atenção da Prefeitura no que se refere ao desenvolvimento concentra-se em dois pontos. O primeiro é a garantia de vida digna para o pequeno agricultor, levando luz, escola, posto de saúde para a zona rural, além de apoio às associações e crédito para produção agrícola (com isenção de ICMS para a comercialização do abacaxi) de forma que o agricultor e sua família não sejam obrigados a migrar para a zona urbana, onde ficariam à mercê dos empregos sazonais. Dá-se atenção especial aos seis assentamentos do Incra. Do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural participam representantes das Associações Rurais, Emater, Sindicato dos Trabalhadores Rurais, BNB, Prefeitura, Incra e Sebrae.

O outro ponto é a atração de empresas para o município, levando em conta um perfil dos habitantes da área urbana que estava sendo tabulado em 2001. A prefeitura sondava empresas de fitoterápicos, roupas de banho e artefatos de couro. Acredita-se que elas poderão absorver mão-de-obra local.

Atualmente a grande empregadora do município é a usina de álcool, GIASA, responsável por colocar Pedras de Fogo como o 8º arrecadador de ICMS da Paraíba.

Recursos

O programa de Autópsia Verbal não significa muito em termos de recursos financeiros necessários para o seu funcionamento. É preciso,

no entanto, que haja uma equipe capacitada tanto para fazer as investigações quanto para conduzir o processo de forma a obter conclusões e propor encaminhamentos.

Os maiores gastos são com combustível, material para elaboração das fichas, contato com outras instâncias do serviço de saúde e computador capaz de suportar os *software* necessários para as avaliações estatísticas.

Uma parceria muito importante seria com a Pastoral da Criança, que tem o mesmo objetivo (reduzir a mortalidade infantil) e possui grande capilaridade nas regiões onde atua. Em Pedras de Fogo, no entanto, por Pastoral da Criança compreende-se um trabalho bastante distinto: é uma casa, coordenada pela Igreja Católica, na qual são reunidas as crianças desnutridas da região, para recuperar seu peso e sua saúde. Trabalha-se com as crianças apartadas das mães. Apesar de ter uma sede garantida pela Prefeitura, esse trabalho não vai plenamente ao encontro da proposta do serviço de saúde, que busca favorecer a melhoria das condições da família e das crianças inseridas nessa família e na rede de relações comunitárias.

Conclusões

A Autópsia Verbal não é nem uma política e nem um programa de gestão pública. Na verdade, é um instrumento muito simples, que não exige esforços além dos já empreendidos pela equipe de saúde e que permite um diagnóstico da realidade.

Esse instrumento foi, inclusive, incorporado pela Secretaria Estadual da Saúde, embora com um questionário simplificado. Ao conhecer o método da Autópsia Verbal de Pedras de Fogo, a equipe estadual achou que seria uma instrumento importante para diminuir a mortalidade infantil no Estado, que é de cerca de 60 por mil nascidos vivos.

É um instrumento que tanto pode ser usado para a investigação de óbitos de menores de um ano quanto poderia ser adaptado no que diz respeito à evasão escolar, sempre permitindo resgatar o princípio que deve estar em toda política pública: o diagnóstico. Fazer essa "autópsia" é lembrar de perguntar: "por quê?" Ou seja: perguntar por que

as coisas ocorrem de um jeito e não de outro, descobrir o que revelam os números e tabelas.

Mas não basta saber *um* porquê, é preciso resgatar os vários porquês, de níveis cada vez mais profundos, que levam a um óbito ou a qualquer outra situação de perda de direitos, e a cada um destes porquês é preciso dar uma resposta.

No caso específico do município de Pedras de Fogo, realizar os longos questionários e levantamentos junto a todos os envolvidos no óbito de uma criança foi apenas um primeiro passo. E outros devem lhe suceder.

As respostas presentes no longo questionário precisam ser analisadas coletivamente pelo serviço de saúde para que, todos juntos, a partir dos resultados da autópsia, busquem mudanças na forma de alterar a relação com os cidadãos que utilizam o serviço, garantindo seus direitos. Dessa forma, muda-se o "ethos" do servidor público, em toda a capilaridade do sistema de saúde (desde o agente comunitário de saúde até o coordenador geral, que assume sua co-responsabilidade). É o que pode ser constatado no depoimento de uma auxiliar de enfermagem, mais do que habituada a ver mulheres "fazerem" 10, 12 filhos e só "vingarem" seis, sete deles: Após ter participado de uma das autópsias verbais, ela declarou: "Eu não sabia que era tão importante para a prefeitura não deixar estas criancinhas morrerem..." Com essa nova lógica da equipe, pode-se superar as mortes que ocorrem por descaso, por falta de prevenção e acompanhamento, por falta de atendimento médico.

O resultado da autópsia precisa ser partilhado com os outros setores do governo. Muitas das mortes ocorrem por falta de saneamento, habitação adequada, transporte público e vias de acesso, e outros tantos serviços e equipamentos públicos. Mesmo que se consiga evitar uma morte por diarréia, com um pronto atendimento por parte do agente de saúde, por exemplo, a probabilidade de a diarréia voltar é muito grande se não houver acesso à água tratada, à alimentação e à informação, por melhor que seja o sistema de saúde. Outras ações da prefeitura são necessárias.

Até que se chega a porquês mais estruturais, nos quais a ação concertada das diversas secretarias já não é suficiente. O pequeno fio que se puxou ao perguntar "por que esta criança morreu?" pode ajudar a mudar o sistema de saúde, garantindo o acesso universal e de qualidade, pode am-

pliar também o acesso a serviços e equipamentos públicos que são da alçada da prefeitura e evitar a morte por falta desses serviços. Mais do que saber os mil porquês de qualquer óbito, o importante é desencadear ações que permitam à comunidade viver com dignidade.

Mas, quando a morte é resultado de gerações que já não se alimentam bem, de gerações que volta e meia têm a terra arrancada sob seus pés e nunca têm garantidos os seus direitos, o que se pode fazer?

Há duas opções: tapar os ouvidos e, não tendo escutado o que diziam os vivos ao redor, também não ouvir o que gritam os mortos ou, escutando os mortos, aventar a possibilidade de também ouvir os vivos:

> "Parece-nos que hoje a sociedade está menos armada contra as falas dos mortos do que propriamente as dos vivos. Essa impressão é reforçada pela observação do que aparece cotidianamente nos meios de comunicação, principalmente pelas mortes coletivas: massacre do Carandiru, dos sem-terras, da explosão do shopping de Osasco, do incêndio dos alojados na Cohab de Itaquera, etc. Como se as pessoas tivessem maior permeabilidade para "ouvir" um jovem delinqüente, mas só depois dele ser morto... ou de valorizar aspectos das condições de vida que poderiam ser melhoradas, a partir da recuperação das falas de seus mortos mais próximos – familiares, vizinhos, amigos, conhecidos.(...)
>
> A adequada articulação entre Estado e sociedade é essencial para que ocorra uma mudança de atitudes e comportamentos caracterizadas atualmente pela passividade e resignação de grandes parcelas da população diante de suas difíceis condições de sobrevivência.
>
> A chave para esta articulação estaria na produção de indicadores úteis para a avaliação interna da qualidade e impacto real dos serviços e atividades desenvolvidas pelo setor saúde, ao mesmo tempo compreensíveis e úteis para a avaliação externa, tanto dos serviços como dos seus limites. O que remeteria à reflexão sobre as condições gerais de vida, que precisariam ser modificadas pela ação conjunta da sociedade e do estado/poder local." [8]

8. KAYANO, Jorge. Projeto de pesquisa *Podem os mortos falar?* São Paulo. 1996, *mimeo*.

Programa Mãe Curitibana

CURITIBA (PR)

Dora Porto[1]

Visando a diminuição da mortalidade de mulheres e crianças durante os processos de gravidez e nascimento, o Programa Mãe Curitibana tem buscado melhorar o acesso e a qualidade do atendimento ao pré-natal, parto, puerpério e atenção ao bebê nas unidades de saúde e nas maternidades. Lançado em 1999, no dia internacional da mulher, alcançou já no segundo ano a marca de 97% de gestantes vinculadas ao sistema público de saúde desde o início da gravidez.

O Programa trabalha com recursos municipais e federais e custa anualmente R$ 10,3 milhões, dos quais 15% são custeados pela Prefeitura e 85% pelo Ministério da Saúde, por meio do repasse de verbas do Sistema Único de Saúde (SUS).[2] O planejamento eficiente, criativo e sensível às necessidades da demanda, introduzido pelo Programa, trouxe profundas alterações no que concerne às rotinas e à forma como é prestado o atendimento, melhorando o aproveitamento das instalações e dos recursos humanos.

1. Pesquisadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre a Mulher da Universidade de Brasília (Nepem – UnB).

2. Dados fornecidos pelo Coordenador do Programa Mãe Curitibana da Secretaria Municipal de Saúde, Dr. Edvin Javier Boza Jimenez.

Operando em grande escala, o Programa atua em 105 localidades, atendendo uma população estimada em 475 mil mulheres em idade fértil, com 4.849 servidores, que realizam um serviço cuja duração esperada é de 18 a 21 meses.

Sua alta complexidade é determinada por rotinas específicas para a detecção e o cuidado diferenciado nas situações de baixo, médio e alto risco; e por ser dividido em quatro fases distintas – pré-parto, parto, puerpério e atenção ao bebê – cuja duração e tipos de cuidado requeridos são bastante diversificados.

No pré-parto, realizam-se consultas e exames, juntamente com o fornecimento de vacinas, medicamentos e leite para a complementação alimentar. Também nessa fase a gestante participa de uma oficina e faz uma visita guiada ao hospital onde dará à luz.

No parto, a vinculação entre a unidade básica e secundária de assistência garante o atendimento à parturiente em local previamente conhecido e adequado às condições de risco de sua gestação. A vinculação ao hospital acabou com a "peregrinação das grávidas" que algumas vezes precisavam se deslocar de hospital em hospital buscando uma vaga para internação.[3]

No pós-parto são feitas duas consultas puerperais, uma até o décimo dia após o nascimento e outra em torno do quadragésimo. Além dessas consultas, a usuária recebe a visita do agente de saúde. A partir daí, inicia-se o acompanhamento à criança, com consultas, exames e vacinas específicos a esse estágio de seu desenvolvimento.

O caráter inovador do Mãe Curitibana é enfatizado pelo fato de o Programa incluir entre os fatores de risco reprodutivo não só os aspectos ligados à manutenção do pleno funcionamento corporal, mas também a baixa escolaridade materna.[4] A associação entre escolaridade e risco reprodutivo parte do reconhecimento da importância da educação na formação da cidadania.

Funcionamento do Programa

Dos agentes de saúde aos funcionários da Secretaria, todos transmitem entusiasmo com o que fazem, mesmo quando apresentam crí-

3. Vinculação é o termo usado no Protocolo para descrever a relação entre a gestante, a unidade de saúde e o hospital, nos quais é atendida.

4. Os aqui chamados "fatores de risco reprodutivo ligados à manutenção do pleno funcionamento corporal" são geralmente classificados como "fatores de ordem biológica": idade, estado nutricional, presença de doenças crônicas, antecedentes obstétricos desfavoráveis, dependências químicas como uso de cigarro, álcool e outras drogas. Optei por outra classificação porque considero que, isolado, o termo 'biológico' produz uma distinção inexata, que parte de um axioma falso: a separação entre corpo e mente. Essa concepção, fragmentada, hierarquizante e autoritária, está presente nas estruturas simbólicas que orientam a construção dos paradigmas científicos desde o século XVII, difundindo uma visão de mundo que associa a emoção ao animal e a razão à máquina.

ticas, veladas ou declaradas, aos aspectos da operacionalização do sistema com os quais não concordam ou que acreditam ser possível melhorar. *Adoro meu trabalho! Sou empolgada* (auxiliar de enfermagem).[5] Essa satisfação acompanha o atendimento e está presente na atitude de todos os profissionais com os quais tive contato. É perceptível não só o empenho, mas a entrega. Não só a dedicação, mas o prazer.

O prazer pela realização do trabalho bem feito, executado com precisão e reconhecido por sua importância na manutenção da saúde do outro – o usuário – dá a impressão, a quem observa esses profissionais, de que para eles "humanização" não é uma palavra vazia, um rótulo, mas a expressão real de seu cotidiano. A valorização profissional é acompanhada por treinamentos e enfatizada pela melhoria das condições salariais. *A Prefeitura vem tentando pagar mais. Mas, de modo geral, o PSF* [Programa de Saúde da Família] *paga bem mais. Esse também é um estímulo muito importante. Se alguém fala que vem para o PSF só por amor à camisa não é verdade. O impacto é econômico. Mas depois que a gente vê a realidade aqui, a gente se entusiasma* (agente de saúde).

Enfermeiras, médicos, auxiliares e agentes de saúde – aventureiros e sábios – ousaram apostar num sonho de justiça social, de capacitação técnica e de exercício de cidadania. Essa gente vem transformando a realidade de seu trabalho, numa atividade que incorpora o prazer como garantia da qualidade do serviço. *A coisa se torna gostosa nesse ponto. A equipe é unida. Eu estou aqui desde o começo.* (enfermeira)

E se "humanização" é a palavra-chave desse universo, ela se dá em todos os níveis de atenção, sendo construída por um procedimento correto e claro, cujas rotinas atendem à melhoria da qualidade técnica formando um protocolo detalhado e criterioso.[6]

Tais características – grande escala, alta complexidade, inovação e humanização – sublinham as dificuldades para a implantação de uma iniciativa desse tipo e acentuam a qualidade do resultado obtido. Utilizando a estrutura física das Unidades de Saúde e os recursos humanos disponíveis, a operacionalização do Programa consistiu basicamente na criação e aplicação de um novo protocolo e na informatização do serviço.

Esse protocolo é seguido criteriosamente e não é difícil ver nos lo-

5. Os trechos em itálico são depoimentos dados à autora.

6. Na prática médica o conceito *procedimento* indica a ação ritualizada que objetiva um fim. *Rotina* é a designação de um conjunto específico de procedimentos ordenados de acordo com o grau de cuidado requerido em uma situação. O conjunto de rotinas é definido como *protocolo*.

cais de trabalho um exemplar do manual que descreve suas rotinas. A presença do manual sobre as mesas, às vezes aberto, grifado, manchado pelo manuseio, indica que ele é estudado pelos profissionais e que orienta de fato o atendimento. A informatização do serviço pela adoção de tecnologia de informação subverte a lógica do puro lucro econômico. Aplicada a instituições públicas de saúde transforma o ganho em benefício social. Essas duas medidas transformaram as rotinas de atendimento, tornando-as mais humanizadas e eficientes. Trouxeram melhorias nos níveis técnico, administrativo e nas relações humanas.

No nível técnico, as rotinas foram modificadas com a testagem, o controle e a garantia de tratamento obrigatórios para o HIV, a sífilis e a toxoplasmose, o aperfeiçoamento para detecção e tratamento de diabetes gestacional, infecção urinária e isoimunização Rh.

No nível administrativo, foi implantada a informatização das unidades e desenvolvido um programa para o acompanhamento e gerenciamento de todas as atividades. Isso permite gerenciar os fluxos entre as unidades de saúde e os hospitais e prever as necessidades, além de fornecer subsídios à alocação de recursos.

Nas relações humanas, instituiu-se a idéia do acolhimento solidário, buscando-se estabelecer mais cordialidade entre profissionais e usuárias. Além de cordial, polido e interessado, esse tipo de acolhimento (simbolizado pela logomarca do Programa, que reproduz de forma estilizada uma vagina, um útero, uma mãe com o bebê e um coração) proporciona à gestante um processo educativo, que compreende a distribuição de material didático, palestras e treinamentos, em linguagem clara e acessível. O objetivo é dar às usuárias melhor compreensão das transformações orgânicas, psicológicas e sociais relacionadas à gravidez e ao parto. *A gente fala muito de relacionamento de casal, do respeito, do valor que cada um deve dar ao outro, do toque que cada um deve dar no outro. Gravidez não planejada deve ser desejada* (enfermeira monitora de oficina).

As palestras e o treinamento são dados na forma de oficinas. Ao todo são quatro módulos de Oficina para Gestantes com quatro horas de duração cada. Cada Unidade de Saúde organiza de forma diferente seu calendário, adequando a carga horária às necessidades das usuárias.

As oficinas misturam conversas, vídeos e atividades lúdicas, como dramatizações, jogos e montagem de painéis, buscando facilitar a fixação dos conteúdos transmitidos. *Nas oficinas elas contam suas experiências. Trabalhamos em cima dos problemas* (enfermeira monitora de oficina). Além da oficina, cada Unidade organiza a visita da gestante ao hospital no qual dará à luz. Nessas visitas, guiadas por profissionais, as gestantes ficam conhecendo o percurso que farão quando forem internadas e são informadas sobre todos os procedimentos que poderão ocorrer.

A importância dessa atividade pode ser aquilatada pelo fato de a paciente obstétrica, quando não entende o que lhe acontece e o que fazem com seu corpo, enxergar o ato médico como uma invasão, uma devassa que lhe põe indefesa. Fazer a paciente entender o funcionamento do organismo e levá-la a conhecer de antemão os processos a que será submetida durante a gestação e o parto contribuem para transformar o "trabalho de parto" num "nascimento". O aprendizado por meio das oficinas e da visita demonstra que se a ausência de instrução constitui um fator de risco, a educação deve ser uma prática social permanente.

Controle social

A articulação entre esses três níveis de ação orquestrou uma estrutura que privilegia o controle social, a descentralização e a hierarquização dos serviços, conforme preconizado nas normas do SUS.

Os Conselhos Local e Municipal de Saúde são os mais importantes instrumentos de controle social, atuando de forma similar nessas duas esferas de ação. Reunindo-se geralmente uma vez por mês, examinam as queixas ou denúncias feitas pelos usuários. Tomam contato também com os relatórios sobre as atividades, os problemas detectados e as soluções encontradas, previstas ou já executadas, numa avaliação constante da qualidade e da humanização da atenção dispensada e de sua adequação às necessidades da comunidade.

Segundo a coordenação do Programa, um dos Conselhos Locais, após receber várias queixas sobre o atendimento às parturientes no

hospital vinculado, pediu e obteve a troca de vinculação. Preocupado com o prejuízo, o hospital tentou cooptar os conselheiros, oferecendo benefícios, mas o Conselho não mudou sua decisão. O fato demonstra o poder de controle do Conselho e sua participação efetiva na melhoria da qualidade da assistência à saúde nas comunidades.

Os conselheiros trabalham gratuitamente e recebem treinamento para a atividade. Nesse processo, passam a conhecer os princípios, a operacionalização e as metas do SUS, bem como o papel que terão de desempenhar como articuladores sociais e avaliadores das políticas públicas. Infelizmente, muitas vezes os conselhos acabam se tornando palco de disputas políticas e são vistos como plataforma para o cargo de vereador.[7]

Todas as Unidades de Saúde estão sob a supervisão de Conselhos Locais, no qual têm assento não só a administração (25%) e demais trabalhadores da Unidade (25%) como também os representantes da comunidade (50%). Grande parte das vezes esses representantes são escolhidos entre membros de associações religiosas, de bairro ou de moradores. Na entrada das Unidades, sobre o balcão do atendimento, as queixas dos usuários são depositadas em uma urna cuja única chave fica sob os cuidados do presidente.

Os profissionais admitem que sabem se haverá queixas e identificam os episódios nos quais o serviço não foi feito a contento ou apresentou falha. A possibilidade desse reconhecimento evidencia a pouca ocorrência de erros num sistema de trabalho que obteve, no ano de sua implantação, o êxito de ajudar a trazer ao mundo 20.118 bebês de mães curitibanas. A quantidade de nascidos vivos se amplia para 29.000 se considerarmos as gestantes da região metropolitana que, embora não usuárias do Programa, utilizam a rede de hospitais do SUS no município.

A Comissão de Saúde da Mulher é também forte e atuante. Com representantes de usuários, de entidades de classe e profissionais de diferentes áreas, a Comissão elaborou e participou da aplicação da pesquisa de controle social do Programa Mãe Curitibana.[8] A participação direta do usuário no controle social se dá por meio das linhas telefônicas da Central de Atendimento ao Usuário (CAU), cujo número é amplamente divulgado pela Prefeitura e pela mídia. A Central atua

7. O treinamento dos conselheiros acontece durante as Conferências Distritais, que são extremamente concorridas, a ponto de haver 186 entidades cadastradas pleiteando as 21 vagas para a V Conferência Distrital do bairro do Portão, que ocorreria três dias após a visita de campo, em agosto de 2001.

8. Essa pesquisa foi usada como referência quantitativa neste trabalho, servindo como base para comparação e avaliação dos dados levantados e das observações feitas durante a visita de campo.

como instância de avaliação constante do Sistema, recebendo pedidos de orientação e queixas. A CAU está também conectada a um serviço mais amplo de atendimento ao munícipe, que abrange todas as demais secretarias. Em relação ao Mãe Curitibana, foi relatado que quase não existem queixas e que a maior parte dos atendimentos se refere à troca da maternidade à qual a gestante está vinculada para dar à luz.

Descentralização

A forma de teia em que se organiza a estrutura do Programa, conectando diferentes patamares de atenção e níveis de responsabilidade, implica descentralização. As atividades são realizadas em conjunto, embora cada profissional tenha definidas suas atribuições e respeitada sua autonomia no âmbito de sua esfera de competência. Assim, o bom andamento do trabalho pressupõe o reconhecimento das diversas áreas de competência: técnicos, enfermeiros, médicos, psicólogos, nutricionistas, serviço social e outras. Isso altera as relações de poder entre os membros da equipe, ampliando a participação dessas diversas áreas profissionais nas tomadas de decisão, além de deslocar o foco da autoridade, que deixa de estar centrada única e exclusivamente no médico.[9]

O ganho em qualidade para o serviço, implementado por essa medida, pode ser mensurado por sua capacidade de minimizar a pressão num de seus pontos de afunilamento: o acesso à consulta. Ao procurar a Unidade de Saúde, o usuário é encaminhado para avaliação por um profissional da enfermagem, que seleciona e classifica o atendimento, deliberando qual o procedimento a ser adotado.

Nessa consulta, o enfermeiro desenvolve a anamnese, realiza exame físico de forma sistematizada; inspecionando, auscultando, apalpando, percutindo e medindo; aplica testes ou provas complementares para o diagnóstico, elabora diagnóstico de enfermagem e identifica e estabelece a conduta de enfermagem, a terapêutica ou o encaminhamento. Já os auxiliares de enfermagem estão, entre outras atividades, habilitados a administrar medicamentos por via oral e parenteral, fazer curativos, proceder à reidratação oral, aplicar oxigenoterapia, nebulização e vacinas.

9. Este ultrapassado papel atribuído ao médico, de supremo controlador de todas as atividades da competência da Saúde, verticaliza relações e concentra decisões, tornando-se nefasto ao equilíbrio de competências e atribuições e ao bom desempenho das atividades.

A participação efetiva da enfermagem na consulta, não apenas como a tradicional "ajudante" do médico, multiplica a quantidade de consultas oferecidas, agilizando o processo e permitindo que o fluxo das atividades ocorra sem grandes atropelos. As consultas são agendadas com periodicidade semanal, quinzenal ou mensal, conforme o grau de risco da gestação, sendo realizadas no dia e, em grande parte das vezes, na hora marcada.

Tanto no âmbito das unidades de saúde quanto no dos hospitais, a atuação das enfermeiras pode ser considerada revolucionária. Tradicionalmente essa categoria profissional ocupa uma posição hierárquica inferior à do médico, destituída de fala e de poder de decisão. Em Curitiba, elas deliberam com autonomia sobre procedimentos, ocupam posições de chefia e conquistam espaço para a humanização do atendimento. *Tem que ser o profissional certo na hora correta. Se o médico fizer seu trabalho, a enfermagem não vai se meter. Aqui, as enfermeiras são orientadas para 'roubar' a atenção da paciente. Se vejo que o médico está agindo errado com a gestante, (sendo insensível, por exemplo), puxo toda a atenção dela para mim, resolvendo com isso o problema do mau atendimento. Ele percebe que deu bola fora e vai ficando murcho, murcho...que nem uma cebola.* (enfermeira)

No pré-parto dos hospitais, as enfermeiras obstetrizes inauguram na prática a humanização das rotinas, introduzindo musicoterapia e massagem, estimulando o uso do cavalinho e do banquinho "U", permitindo livremente o banho morno e uma alimentação leve e facilitando o parto de cócoras, quando a gestante assim o deseja.[10] *Existe muita resistência dos médicos. Eles não querem mudar. Não querem usar a cama ppp*[11] *porque ficam muito baixos! Mas o parto não é um ato médico, ele é atividade da mãe.* (enfermeira obstetriz)

Essa mudança do enfoque em relação à técnica médica é a essência da humanização. Ela evidencia que a disseminação da visão tecnicista, que é a marca histórica da construção da medicina, traz prejuízos à legítima atenção porque esquece que o corpo do paciente é a materialização de outro ser humano, de carne e osso. O paciente é tratado como objeto e seu corpo, como máquina danificada numa oficina de reparos. A atenção apenas no aspecto técnico reduz o contato,

10. O "cavalinho" e o "banquinho U" são equipamentos do pré-parto: bancos cuja utilização visa o relaxamento, o aumento da dilatação e a diminuição da dor. O "cavalinho" é semelhante a uma cadeira com assento invertido, onde a gestante apóia o tórax e os braços jogando o peso para frente e aliviando as costas. O "banquinho U" é bem baixinho e é usado sob o chuveiro morno para ajudar a dilatação.

11. A cama ppp permite que a gestante fique no mesmo local do pré ao pós-parto, podendo ser articulada em diversas posições para o conforto da mãe e da criança.

físico e emocional, num momento em que dor e pânico deixam o paciente vulnerável. A ausência de uma relação humana isola médicos e pacientes em dois grupos distintos e, nesse vácuo, cada um desses grupos vê o outro como coisa. Sem deixar de lado a segurança, a mudança de enfoque proporciona condições para minimizar o medo, a angústia e o sofrimento.

Em muitos casos, as enfermeiras obstetrizes facilitam o acesso dos pais à sala de parto, contribuindo com isso para a tranqüilidade e a segurança da mulher. Essa atitude parece ainda ser alvo, por parte dos médicos, de alguma resistência. *Eu vi um pai e uma mãe separados por um vidro e era pior do que cadeia porque não tinha nem aquela janelinha... Me senti horrível. Por que o pai não pode ficar junto? Os médicos só se sentem seguros se estiverem cercados de aparelhos. Só 10% dos partos têm problemas. Mas eles tratam todos como um problema. Não dispensam a tricotomia, a lavagem...* (enfermeira)

Essa verdadeira "revolução das enfermeiras" traz a mulher para o centro da cena, tornando-a a principal atriz de uma representação onde os atores sociais seguem o roteiro do respeito, reconhecendo uns nos outros a dor e o prazer, o sofrimento e a alegria.

Por outro lado, se grande parte dos atendimentos dispensa a intervenção do médico, o trabalho dessa categoria se valoriza. Ao tirar do médico a sobrecarga advinda do uso desnecessário de sua competência e ao criar condições para o bom exercício profissional, o processo evita o desperdício de um recurso humano altamente qualificado, cuja formação é dispendiosa e feita, na maior parte dos casos, com recursos públicos. A diminuição da demanda possibilita ao médico desenvolver melhor sua atividade e proporciona-lhe tempo hábil para dedicar a atenção necessária aos casos que exigem sua efetiva participação.

A hierarquização do Sistema Único de Saúde determina que o acesso seja organizado segundo o critério de complexidade, direcionando o fluxo do atendimento, do simples para o complexo, do geral para o específico, da grande para a pequena quantidade. Ações voltadas para a atenção básica como os Programas Saúde da Família (PSF) e Agentes Comunitários de Saúde (PACS) e a melhoria da qualidade dos serviços nas unidades assistenciais básicas (no caso, Unida-

des de Saúde) concorrem para que a porta de entrada no Sistema seja a porta da casa do cidadão. Toda essa estrutura é aproveitada pelo Programa que, levando a assistência básica, minimiza os problemas de uma população desassistida e carente. *Nosso bairro é um bairro "des". A população é desassistida, destituída de cidadania, desarticulada politicamente, desqualificada profissionalmente e desesperançada.* (conselheiro local)

Se os agentes de saúde fazem a conexão entre a Unidade de Saúde e a casa do usuário, desbravando-lhe o caminho e estendendo um tapete vermelho para sua passagem, a entrada para tratamento no Sistema acontece a partir daí. É à unidade de saúde que o usuário se reporta em primeiro lugar, a não ser em caso de emergência, como nos acidentes ou crises súbitas. Dessa forma, uma quantidade grande de Unidades de Saúde absorve uma quantidade proporcional de usuários, referenciando alguns deles, segundo a necessidade, a uma instância de serviço mais qualificada. *Conseguimos o vínculo entre Unidade de Saúde e hospital. Os exames aumentaram, vacinas para Rh... Aumentou mesmo! O Programa abraçou tudo, cercou mesmo. Ele é bom.* (auxiliar administrativo)

O trabalho dos agentes de saúde, dos profissionais das Unidades, das maternidades e da Secretaria é absolutamente integrado. Todas as informações coletadas por esses grupos de profissionais são cadastradas em um prontuário informatizado, além de constar de forma resumida na Caderneta da Gestante, que fica sempre com a usuária. Cada gestante é acompanhada de perto, tendo suas condições de saúde avaliadas cuidadosamente.

Ao visitar as moradias, os agentes de saúde verificam na Caderneta da Gestante se ela compareceu às consultas marcadas, se fez todos os exames e se tomou as vacinas ou a medicação necessárias. Caso seja detectado pela Unidade de Saúde a falta da usuária a uma consulta marcada, o agente é encarregado de realizar uma busca ativa, o que significa visitar a gestante em sua casa, conversar com ela, orientar-lhe sobre a importância do pré-natal para a manutenção de seu bom estado de saúde e também do bebê. O agente monitora o desenvolvimento da gravidez e promove o envolvimento das gestantes de sua

microárea. *Conheço todas as gestantes da minha microárea. A gente acompanha uma a uma.* (agente de saúde)

Assim, a estrutura é reforçada, evitando-se o estrangulamento que o atendimento sofre quando as Unidades de Saúde não funcionam adequadamente e transferem suas atribuições às emergências dos hospitais. Como o atendimento é garantido nas Unidades, inclusive para fazer e receber exames, evita-se a sobrecarga de consultas nas maternidades e hospitais da rede.

Conclusão

O Programa Mãe Curitibana implementou a filosofia e a estrutura propostas pelo SUS, adequando os pressupostos teóricos às necessidades da realidade local. Esse feito, longe de destituir de valor a iniciativa, ao contrário, agrega-lhe o mérito do pioneirismo e a marca da inovação. Pondo em prática os preceitos teóricos do SUS, a estrutura operacional e a filosofia do Programa, serviram de subsídio para a criação do Programa de Humanização no Pré-Natal e Nascimento, lançado nacionalmente pelo Ministério da Saúde em junho de 2000, e para o Programa de Atenção Integral à Saúde da Mulher.

Um ponto problemático, relatado por usuárias e profissionais, é o mau atendimento nos Centros Obstétricos, onde a filosofia do Programa entra em choque com as práticas estabelecidas. O conflito parece fazer parte de um processo ainda incompleto de mudança de hábitos, no qual os focos de resistência à transformação das relações de poder preconizam a permanência da hierarquia estabelecida. Por meio de procedimentos e rotinas violentos ou obsoletos, tais focos de resistência prejudicam a humanização pretendida pelo protocolo do Programa. São duas visões de mundo disputando a cena do nascimento e criando conflitos nas inter-relações entre profissionais e entre estes e os usuários. Esses conflitos originam críticas pontuais que, embora graves, se referem às situações que o Programa procura solucionar, marcando a diferença entre o contexto curitibano e a realidade da atenção à saúde em grande parte do Brasil.

Embora venha obtendo avanços significativos na prestação da aten-

ção básica, programas como o Mãe Curitibana esbarram em limitações de ordem estrutural. Segundo o Ministério da Saúde, "seria ingênuo acreditar que se possa reduzir o risco de óbito materno no Brasil aos níveis observados hoje nos países desenvolvidos, sem que ocorra uma substancial melhoria nas condições de vida da população"[12] .

De acordo com a Constituição brasileira, "a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doenças e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação".[13] Portanto, programas como o Mãe Curitibana são importantes não só por cumprirem a lei na busca da promoção, proteção e recuperação da saúde, mas por serem instrumento de cidadania que refletem os anseios do povo brasileiro por uma ordem social mais justa.

A fim de cumprir a determinação constitucional, a Lei Orgânica da Saúde (Lei 8.080/90), por meio da criação do SUS, estabelece que o dever do Estado de prover as melhores condições de saúde à população deve estar alicerçado por políticas públicas que garantam o caráter universal e público do atendimento, sua integralidade, eqüidade e humanização, bem como os princípios organizacionais relativos à descentralização, regionalização, hierarquização e controle social.

Seguindo essas diretrizes, o Mãe Curitibana deu à luz, num parto gemelar de alto risco, dois filhos: humanização com eficiência e inovação com responsabilidade. Esses filhos, gerados no corpo social, paridos pela qualidade técnica e nutridos pelo uso coerente da tecnologia, possibilitam cada vez mais que os filhos das mães curitibanas possam também nascer com dignidade.

12. MINISTÉRIO da Saúde. *Gestação de Alto Risco: Manual Técnico*, 4º ed. Brasília: 2000.

13. CONSTITUIÇÃO da República Federativa do Brasil - Título VIII, Capítulo II, Seção II, Art. 196.

Programa UNI Londrina

LONDRINA (PR)

Antonio Roberto Bono Olenscki[1]

Apresentação

O Programa UNI Londrina (Prouni Ld), do Centro de Ciências da Saúde da Universidade Estadual de Londrina, começou a ser estruturado no final de 1992, depois que o projeto elaborado pelo Centro foi aprovado pela Fundação Kellogg. Sediada nos Estados Unidos, a Fundação é a formuladora e principal patrocinadora dos Programas UNI em várias universidades e localidades latino-americanas.

A macroestrutura institucional dos programas Uni consiste em três componentes: a universidade, o setor de serviços de saúde e a comunidade previamente delimitada. Em linhas gerais, os programas se norteiam pelos seguintes princípios: a) reformulação curricular-acadêmica no sentido de formar um profissional de saúde com práticas na comunidade, para um trabalho multidisciplinar e multiprofissional; b) fomento de um modelo assistencial em saúde calcado no processo de distritalização; e c) desenvolvimento de lideranças e de organizações comunitárias, bem como da própria comunidade.[2]

Segundo o modelo proposto pela Fundação Kellogg, a estruturação do programa surge da instituição mentora – a universidade. Esta, além

1. Sociólogo e aluno do Curso de Mestrado em Administração Pública da FGV-EAESP.

2. Esses princípios estão presentes em um texto de conceituação dos projetos Uni, escrito por um representante da Fundação Kellogg no Brasil.

de ter um papel fundamental de diálogo e intervenção no ambiente de atendimento à saúde, controla a aplicação dos recursos e intermedeia as demandas e proposições dos demais componentes do programa, bem como da fundação patrocinadora.

O componente universitário do Prouni Ld é o Centro de Ciências da Saúde da Universidade Estadual de Londrina, que engloba os cursos de enfermagem, medicina, fisioterapia, farmácia e odontologia. O Centro vem desenvolvendo uma ampla reformulação curricular, sobretudo nos cursos de medicina e enfermagem.

O componente comunitário do Programa são 10 bairros e sete distritos rurais, com mais de 130 mil habitantes, na região sul do município. A participação dessas comunidades no Programa se dá por meio das dezenas de associações de bairros, de moradores e de mulheres; dos conselhos locais de saúde (um para cada bairro); do Conselho Popular Feminino da Região Sul (Confesul) e do Conselho de Saúde da Região Sul (Consul).

O setor de serviços de saúde do Programa corresponde às unidades básicas desses bairros, as quais desenvolvem o atendimento primário, e ao hospital estadual da zona Sul, com 41 leitos.[3]

É importante mencionar que o município de Londrina atende à gestão plena de saúde, ou seja, dispõe de maior autonomia para a aplicação dos recursos governamentais destinados aos serviços de atenção básica à saúde, assim como para o atendimento ambulatorial e hospitalar, de média e de alta complexidade, dentro do Sistema Único de Saúde (SUS).

3. Grosso modo, no atendimento primário ocorre o primeiro contato entre o paciente e o serviço de saúde, dentro de procedimentos ambulatoriais rotineiros e simples, geralmente sem a possibilidade de internação. No caso dos hospitais, o atendimento se estende aos níveis secundário e terciário, em que o diagnóstico e a intervenção médico-hospitalar requerem procedimentos mais sofisticados, além de haver a possibilidade de internação, para observação ou para recuperação de pós-operatório.

4. Não há uma ordem de importância ou qualquer priorização entre os critérios. A seqüência apresentada atende apenas aos fins de clareza do texto.

A definição da área de abrangência do Programa

De acordo com o relato do primeiro coordenador do UNI Londrina (que na época do início do Programa era o diretor do Centro de Ciências da Saúde), a universidade definiu o espaço comunitário de atuação do Programa por meio de quatro critérios.[4] O primeiro se referia à estrutura institucional dos bairros escolhidos: tratava-se, como também explicaram várias lideranças comunitárias da região Sul, de uma área que cresceu devido ao êxodo rural nas últimas três décadas, promovido

notadamente pela queda da produção cafeeira. A massa de trabalhadores rurais se instalou, aos poucos, em áreas públicas e privadas do perímetro urbano e iniciou um processo reivindicatório, primeiro pela legalização do uso das áreas ocupadas e, segundo, pela implantação de saneamento básico, saúde e educação, entre outros serviços. O movimento levou a um certo nível de organização comunitária, necessário para a priorização e o encaminhamento das demandas sociais aos governos municipal e estadual. Os responsáveis pelo Prouni Ld entenderam que a existência desse histórico de institucionalização da vida comunitária facilitaria a construção do Programa.

Um segundo critério, decorrente da própria história de constituição desses bairros da região Sul, era o nível de carências no que concerne ao atendimento à saúde. Nesse aspecto, o Programa reorientaria a relação entre os profissionais da saúde e a comunidade, a fim de atender necessidades específicas de cada bairro ou de cada área de abrangência das unidades básicas de saúde, dentro do processo de distritalização (como já mencionado, um dos princípios norteadores dos programas Uni). Buscou-se também dinamizar e melhorar o aproveitamento da infra-estrutura disponível.

O terceiro fator que levou à escolha da região sul do município foi a existência, naquela região, de uma rede de atendimento à saúde em nível primário e secundário, ou seja, as unidades básicas de saúde e o Hospital Estadual da Zona Sul, o que possibilitaria maior amplitude de transformação e um ordenamento mais adequado dos serviços de saúde. Por fim, os responsáveis pelo Programa consideraram que, em virtude de sua localização, a região Sul permitiria ao Prouni Ld atuar tanto na área urbana como na rural.

O processo de transformação do UNI Londrina: obstáculos e avanços

Universidade

A Universidade (no caso, o Centro de Ciências da Saúde) teve um papel preponderante no desenvolvimento do Programa, como conseqüência da própria formatação desse tipo de iniciativa. A despeito de

incentivar novos procedimentos e de fazer com que a atuação na área de saúde seja orientada pela e para a comunidade, tal papel atribuído à Universidade confere ao Programa uma postura administrativo-decisória nitidamente verticalizada, pelo menos no período inicial.

Essa constatação foi corroborada, durante nossa visita ao Programa, pela líder de uma das associações de mulheres, que afirmou ter havido questionamentos por parte de líderes comunitários e de moradores da região Sul a respeito da atuação dos profissionais e estudantes da área de saúde. No princípio do Programa, levantamentos e pesquisas eram feitos sem que resultassem na elaboração compartilhada de ações. Essa verticalização decisória foi superada à medida que os componentes do Programa passaram a interagir com mais freqüência entre si e, principalmente, quando a disposição para o entendimento recíproco da linguagem, da lógica – de natureza social e cognitiva – e das necessidades de cada um tornou a comunicação mais eficaz.[5]

Ao mesmo tempo, foram implementadas mudanças curriculares e pedagógicas consideráveis no Centro de Ciências da Saúde (CCS) da Universidade Estadual de Londrina, com o objetivo de promover a aproximação entre o ensino, a realidade comunitária e os sistemas de saúde locais, desde os primeiros anos de formação dos profissionais do setor.

As mudanças curriculares mais profundas começaram pelos cursos de medicina (a partir de 1998) e de enfermagem (a partir de 2000), porque eles possuem um contato mais imediato e rotineiro com o sistema de saúde. Tais mudanças consistiram, primeiramente, na eliminação da grade curricular estruturada em disciplinas e na introdução de módulos temáticos. Com isso, disciplinas tradicionais da área médica, como anatomia, fisiologia, bioquímica e patologia, passaram a integrar um único módulo. Assim, procura-se estudar cada tema (sistema respiratório, por exemplo) de uma forma multidisciplinar.

Em segundo lugar, a metodologia de ensino (apesar de haver nuanças diferenciadoras entre o *Problem-Based Learning*, utilizado pela medicina; e o método da problematização, pela enfermagem) deixou de se basear nas aulas formais e passou a se concentrar em pesquisas bibliográficas, em levantamentos de dados e em estágios nos sistemas locais de saúde e na comunidade, além de palestras com especialistas sobre deter-

5. Para obter mais informações sobre a relação entre os componentes do Prouni Londrina, sugere-se uma visita ao *site* http://www.prouni.org/portugues/entrevistas/c01.htm, onde há uma breve entrevista com membros do Consul, que apresentam sua visão sobre vários aspectos do Programa. Não há informações sobre a data da entrevista, mas é possível supor, pelo seu conteúdo, que ocorreu entre o final de 1998 e o início de 1999, período em que estava por começar ou havia começado a segunda e última fase de financiamento do Prouni Ld pela Fundação Kellogg (triênio 1999-2001).

minado tema e encontros com os professores. Estes, passaram a coordenar a obtenção de conhecimento, mais do que transmiti-lo.

No caso do curso de enfermagem, instituiu-se o internato no quarto ano, sendo a prática profissional supervisionada em várias unidades básicas de saúde (além da área de abrangência do Prouni Ld).

Em todos os cursos e para todos os anos de formação, há módulos e atividades que requerem levantamentos de dados e problematização sobre proposições de atendimento para a comunidade inscrita no Programa UNI. Essa parte é obrigatória nos cursos de medicina e enfermagem e optativa nos cursos de fisioterapia, farmácia e odontologia.

A profunda reestruturação curricular, no entanto, enfrentou resistências por parte de alguns docentes. Estudantes do primeiro ano do curso de medicina informaram que tais docentes, "desapropriados" da disciplina que ministraram por vários anos, sentiram certo desconforto diante de uma metodologia em que a dinâmica de obtenção do conhecimento funciona em duas vias – aluno-professor e professor-aluno –, expondo-os a constrangimentos diante de estudantes eventualmente mais atualizados. Os estudantes queixaram-se do descompromisso desses docentes com o acompanhamento e a orientação das atividades e pesquisas discentes.

Parte dos estudantes também apresentou resistências aos novos métodos, tanto com respeito à aproximação com a realidade dos sistemas de saúde locais como com relação à estrutura didático-pedagógica adotada, muito diferente da que estavam habituados no ensino médio. A nova metodologia requer muita pesquisa bibliográfica e de campo.

Alguns professores tentaram diversas vezes impedir a aprovação dos projetos de reformulação, principalmente no caso do curso de medicina. No entanto, a falta de conhecimento – e até de interesse – de muitos docentes sobre as novas propostas facilitou o processo de mudança, além do fato de que as lideranças que comandavam a reestruturação ocupavam postos-chave no Centro de Ciências da Saúde (as chefias de colegiados de ambos os cursos e a diretoria do Centro, cujo titular é coordenador do Prouni Ld).

Segundo informações de um membro do comitê gestor do Programa, o próximo curso a implantar novas mudanças curriculares será o

de fisioterapia. Em farmácia, há uma dificuldade especial: ainda não se definiu, tanto no âmbito nacional como no do Centro de Ciências da Saúde, se a ênfase do curso é bioquímica, engenharia farmacêutica ou formação de profissionais direcionados para a área de serviços em farmácia. O curso de odontologia, por sua vez, não implantou amplas mudanças curriculares devido à forte resistência dos docentes e ao distanciamento em relação aos demais cursos do Centro, já que funciona em outro campus.

Os esforços para a readequação didático-pedagógica dependem da realização de conferências, *workshops* e cursos de capacitação, no próprio Centro e em outras localidades – até em outros países. Atribui-se a essa estratégia de formação dos quadros profissionais e estudantis (aliada aos esclarecimentos via *internet*, ao processo em si, às pesquisas docentes e discentes, e às publicações – manuais e periódicos do Centro, artigos e livros) a tarefa de persuadir e integrar todos os envolvidos no novo modelo.

6. Por exemplo: uma parte da visita de campo foi acompanhada por uma pesquisadora norte-americana da Fundação Fullbright, que realizava análises sobre o modelo de ensino adotado e sobre a inter-relação dele com a vida comunitária.

Assim como a Faculdade de Medicina de Marília (Fanema) – também participante dos programas Uni –, o Centro de Ciências da Saúde foi pioneiro na implantação desse novo currículo no Brasil. Tal pioneirismo estimula intercâmbios de cooperação entre o Centro e outras instituições nacionais e internacionais, além de visitas de pesquisadores nas áreas de saúde e educação.[6]

Atualmente, o Centro de Ciências da Saúde sedia a secretaria executiva da Rede Unida – que incorpora as iniciativas Uni e outras instituições brasileiras na área de saúde, tendo a preocupação de debater modelos de educação de profissionais de saúde e a inter-relação entre esses modelos com os sistemas de saúde locais.

Serviços de saúde

No que tange aos serviços de saúde, o Prouni Ld vem promovendo cursos de capacitação (abrangendo os agentes de saúde, os estudantes da área e as lideranças comunitárias) e criando vínculos entre as demandas e as possibilidades de atendimento focalizado, a partir do conceito de microrregionalização da saúde.

Nesses cursos, os conteúdos apresentados se referem tanto aos procedimentos ambulatoriais e hospitalares – tendo-se em vista melhorar o aproveitamento dos recursos físicos e de pessoal –, quanto ao estoque de conhecimento sobre e para a comunidade, com informações sobre autocuidados e controle sanitário e epidemiológico.

Muitos desses cursos possuem uma estrutura de expansão capilar. Alguns poucos profissionais de saúde, funcionários municipais e estaduais ou membros da comunidade recebem treinamento para se tornarem multiplicadores do conhecimento no ambiente das unidades básicas de saúde e das dezenas de associações e conselhos comunitários. Muitas pessoas passaram, a partir desse conhecimento, a atuar como agentes comunitários de saúde.

Em meados de 2001, por exemplo, estava prestes a começar um curso sobre violência contra a mulher, dirigido a funcionários do sistema de saúde (enfermeiros, médicos e agentes comunitários) não só da região Sul, como de todo o município. Essa iniciativa deverá instituir o Hospital Estadual da Zona Sul (HZS) como centro de referência municipal para o atendimento a mulheres vítimas de violência. A proposta, descrita pelas futuras multiplicadoras do curso (funcionárias do HZS e do setor de assistência social do município), consiste em conscientizar o setor de serviços de saúde e a população sobre os múltiplos aspectos da atenção a essas mulheres. O objetivo é aumentar a compreensão sobre a especificidade dos casos e sobre os procedimentos a serem adotados, procurando-se estabelecer as estratégias e os limites de intervenção e de acompanhamento.

No âmbito da administração da saúde municipal, o UNI Londrina se apresenta como um facilitador para iniciativas que se desenrolam no município como um todo. Ademais da constituição de um programa municipal de atendimento à mulher vítima de violência, talvez o exemplo mais notório da ação catalisadora do Prouni Ld é o programa de saúde da família, ampliado recentemente a todo o município de Londrina.[7]

7. Até então, o programa de saúde familiar existia apenas na zona rural do município.

A experiência de formação de agentes comunitários e de ordenamento dos diversos recursos físicos e de pessoal na área de saúde serve de parâmetro para o programa de saúde familiar, o qual contará com mais de 90 equipes de agentes comunitários, médicos e auxi-

liares de enfermagem, conforme informou a funcionária municipal responsável pela organização desse programa.

No entanto, a relação entre o Programa UNI e a governo municipal nem sempre foi tranqüila, tendo passado por alguns sobressaltos na gestão municipal anterior (1997-2000), quando houve tentativas de cooptação de líderes comunitários para aprovação de medidas de interesse político nos vários conselhos e foros de saúde. Além disso, a estrutura municipal de saúde, cujos cargos eram ocupados por meio de nomeação pela prefeitura, não priorizava atividades e demandas definidas no contexto do Prouni Ld e dos conselhos comunitários.

A estratégia de cooptação não chegou a prejudicar o processo de fortalecimento dos conselhos e das associações comunitárias devido, em primeiro lugar, ao histórico de lutas a que se acostumaram as lideranças daquela área. Em segundo lugar, havia a consciência de que os benefícios individuais de curto prazo não compensariam o descrédito que recairia sobre os líderes cooptados, perante a comunidade representada. No entanto, por terem recusado a cooptação, os líderes comunitários passaram a enfrentar dificuldades para penetrar nas instâncias governamentais de decisão e para conseguir que as demandas de suas comunidades fossem priorizadas pela gestão municipal, não apenas no que se refere à saúde. Mesmo assim, os cursos de treinamento e de capacitação de lideranças continuaram a ocorrer dentro do cronograma previsto pelo Programa.

Em relação aos problemas com a estrutura municipal de saúde, a solução para garantir a continuidade das atividades do Prouni Ld foi obter o comprometimento de vários funcionários com as iniciativas já postuladas e levadas a cabo no contexto do Programa. A iniciativa também se valeu da própria rede de relações instituída desde os primeiros anos entre seus três componentes: a universidade, a comunidade e o setor de serviços.

Comunidade

Entre as organizações comunitárias fundamentais para o funcionamento do Prouni Ld, uma das que se destaca é o Conselho de Saúde da Região Sul (Consul) que surgiu em meio às inúmeras manifesta-

ções e conflitos com o poder público municipal e estadual no final dos anos 1980 e início dos 1990. Sua importância se deve ao fato de que, primeiro, congrega todas as organizações daquela comunidade que trabalham direta ou indiretamente na área de saúde, e segundo, de que representa o componente comunitário no programa Uni.

De acordo com a descrição contida em um livro publicado pelo próprio Conselho,[8] a partir do Consul o conceito de saúde se ampliou e extrapolou os limites da atenção hospitalar, dos procedimentos médicos e de autocuidados, na medida em que se aprofundaram as discussões entre os representantes da comunidade. Nesse foro, o debate sobre qualidade de vida incorporou outras áreas da ação pública como educação, emprego, geração de renda, meio ambiente, direitos humanos, entre outros. Esse movimento fomentou e moldou a criação de outras entidades, como o Conselho Regional de Educação Sul (Cresul), em 1998; o Conselho Popular Feminino da Região Sul (Confesul), em 1999; e a Cooperativa de Multi-trabalhadores da Zona Sul de Londrina (Multicoopersul), em 1997. A Cooperativa destina-se à prestação de serviços de construção civil (buscando parcerias com o governo municipal), costura e serigrafia, além do desenvolvimento de atividades rurais e da regularização de documentos pessoais. Outra entidade que surgiu a partir do impulso gerado pelo Consul é a Sociedade Organizada e Livre pela Democratização da Informação (Sol), fundada em 1999 com o objetivo de criar uma rádio comunitária associada ao Consul e patrocinada pelo Prouni Ld.[9]

Além do Consul, chama a atenção no componente comunitário do Prouni a presença maciça de associações de mulheres – ao todo são 24 na região Sul de Londrina. Segundo a presidente do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher, Rosalina Batista, a grande participação de mulheres na organização comunitária de toda a região se deve ao fato de a primeira dessas associações – a Associação das Mulheres Batalhadoras do Jardim Franciscato – ter obtido sucesso em várias frentes, desde as discussões sobre saúde familiar e da mulher, até as atividades de geração de renda.

Essa entidade deu origem a todas as outras associações de mulheres, tendo sido fundada em 1991 por Rosalina que, além de presidente da

8. ZANARDI, Reinaldo. *Diário de lutas: a saúde como a gente quer*. Londrina: Consul, 2000.

9. Essa rádio comunitária continua na forma de projeto que necessita de aprovação pelo governo federal. Pretende-se instalá-la na sede do Consul, que foi adquirida com recursos do programa Uni.

Associação, atuou como coordenadora do componente comunitário do Prouni Ld. A história familiar de Rosalina ilustra a reação dos homens ao movimento popular das mulheres. Com o marido desempregado, ela passou a discutir, com outras mulheres em condições de vida semelhantes, questões relacionadas à precariedade dos serviços públicos, além de formular estratégias de geração de renda. Rosalina conta que, no princípio, havia muito preconceito em relação a essas iniciativas, porque afetavam a "auto-estima dos maridos nas relações sociais", resultando, inclusive, na saída de algumas dessas mulheres do movimento.

Os benefícios no orçamento familiar decorrentes das atividades de geração de renda, a permeabilidade interinstitucional[10] e, finalmente, a própria proliferação gradativa dessas associações parecem ter feito com que a inserção das mulheres nas decisões comunitárias se tornasse comum. Como sinal da forte presença feminina nos processos decisórios da comunidade, a presidência do Consul atualmente é ocupada por uma jovem que veio de uma das associações.

No universo do Programa Uni, houve investimentos na capacitação de mulheres para a atenção à saúde familiar, e se incorporaram ao Programa dezenas de associações de mulheres nos debates sobre saúde, reforma sanitária e meio ambiente, envolvendo temas como alcoolismo, violência contra a mulher, desnutrição infantil, coleta de lixo e aproveitamento de material reciclável.

Uma das mais recentes contribuições do Prouni Ld ao fortalecimento da participação feminina é o apoio à construção da Biblioteca Virtual Comunitária (BVC). Trata-se de um projeto da Associação das Mulheres Batalhadoras do Jardim Franciscato, com o intuito de sustentar e ampliar muitas das ações iniciadas no contexto do Programa. A Biblioteca deverá ocupar uma área cedida pela Prefeitura e será equipada graças aos recursos obtidos junto à Fundação Kellogg e às parcerias com empresas londrinenses.[11]

A BVC deverá atender os bairros e os distritos da área rural da região Sul de Londrina, com vários cursos profissionalizantes, como costura, culinária, línguas e principalmente cursos relacionados a sistemas de informação: montagem e processamento de dados, uso de ferramentas diversas de computação, programação em informática e

10. A permeabilidade interinstitucional significa, no contexto da região sul do município, a participação formal ou informal das dezenas de associações de moradores, de bairro, de mulheres, de pastorais e de conselhos em processos decisórios que englobem as mais diversas temáticas e áreas de interesse comunitário.

11. Em agosto de 2001, a obra estava em fase final de construção. De acordo com informações da líder comunitária que coordena o projeto, o cronograma de construção estava atrasado devido a dificuldades para a cessão do terreno pela Prefeitura.

manutenção de computadores. Esses cursos deverão destinar-se principalmente a crianças, adolescentes, jovens e mulheres da área de abrangência do Prouni Ld.

A Fundação Kellogg interessou-se em destinar recursos ao projeto devido à possibilidade de se aproveitar a infra-estrutura a ser implantada para a constituição e o processamento de um banco de dados, a partir do qual deverão estruturar-se estratégias de divulgação e prevenção em torno das condições sanitárias, epidemiológicas e de saúde da área de abrangência do Prouni Ld. O banco de dados será alimentado pelos agentes comunitários de saúde e pelos estudantes dos cursos do Centro de Ciências da Saúde, em pesquisas e levantamentos realizados sob a orientação dos professores da Universidade Estadual de Londrina. A Biblioteca Virtual Comunitária deverá servir, desse modo, como um suporte para a ação focalizada e integrada dos sistemas de saúde locais, incluindo o programa de saúde familiar do governo municipal.

Além disso, a BVC deverá acolher reuniões de moradores, de associações e conselhos locais, bem como cursos de saúde preventiva destinados à comunidade em geral. Pretende-se que parte do corpo de profissionais que ministrará as aulas nos vários cursos venha da Universidade e destine parcela de sua carga horária de trabalho ao desenvolvimento das atividades da BVC.

Também está prevista a cooperação da "biblioteca virtual" com a rede de ensino da região sul do município, oferecendo apoio didático e pedagógico a alunos e professores dos níveis fundamental e médio. Os professores serão informados sobre os processos de ensino por meio de *internet* e de outros recursos audiovisuais, e os alunos serão instruídos para a utilização desses recursos no aprendizado formal.

Considerações finais

O Prouni Ld tem conseguido alcançar os macro-objetivos estabelecidos pela entidade patrocinadora – a Fundação Kellogg. O êxito na realização desses objetivos é demonstrado pela prorrogação da primeira fase e pela concessão de recursos, por parte da Fundação, para uma segunda e última fase.

Obedecendo aos princípios que regem os Programas Uni, houve uma reformulação curricular, com a perspectiva de inserção da academia nos espaços comunitários e governamentais de definição e execução das políticas de saúde.

Criaram-se núcleos e sistemas especializados – com a participação dos três componentes do Programa – para a racionalização e a focalização do atendimento nos sistemas locais de saúde, como o Núcleo de Informação em Mortalidade, o Núcleo de Epidemiologia Clínica, o Núcleo de Informática em Saúde, o Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional, o Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos e o Sistema de Informações sobre Acidentes de Trabalho.

O setor de serviços de saúde (incluindo a Secretaria Municipal Especial da Mulher e a Secretaria Municipal da Assistência Social), passou a construir modelos de atendimento focalizados, a partir da aproximação com a comunidade e com o Centro de Ciências da Saúde.

Os cursos de capacitação de lideranças, o intercâmbio com outras experiências de organização comunitária no Brasil e no exterior e a permeabilidade interinstitucional impulsionados pelo Programa, aliados ao quadro institucional pré-existente, contribuíram para transferir poder decisório aos líderes e gestores da comunidade. A organização comunitária resultante desse processo extrapola o ambiente da saúde em sentido estrito, atingindo temas como orçamento participativo, educação, meio ambiente e outros.

As provisões de recursos financeiros por parte da Fundação Kellogg cessariam ao final de 2001, quando terminaria a segunda fase do Prouni Ld.[12] De 1994 a 2000, o montante anual destinado ao Programa pela Fundação se reduziu gradativamente (passando de US$ 1.235.026,00 em 1994 a US$ 224.000,00 em 2000).

Resta saber quais desdobramentos ocorrerão na reforma curricular do Centro de Ciências da Saúde da Universidade Estadual de Londrina, ou seja, se a opção adotada viabilizar-se-á nos moldes atuais. Sendo o Centro um agente multiplicador e coordenador de reformulações curriculares em outras instituições de ensino, a probabilidade de sustentação do que se realizou ao longo desses anos aumenta. Isso pode, inclusive, trazer novos aportes financeiros ao Programa, com a difusão

12. Para alguns projetos específicos, como a Biblioteca Virtual e alguns cursos de capacitação para equipes da rede básica de saúde e de hospitais de Londrina, o apoio financeiro da Fundação Kellogg, predominante ou não, soma-se ao financiamento concedido pelo governo municipal ou estadual, ou por outras entidades públicas – a universidade, por exemplo – ou privadas.

da experiência de construção de um modelo de ensino e aprendizagem calcado na interação com a comunidade e com os sistemas locais de saúde.[13]

A estratégia utilizada para a definição de políticas e de intervenção na área da saúde se mostra sólida e deverá ter continuidade, considerando-se a articulação obtida entre as instituições que compõem o Programa. Por fim, resta destacar que o Programa relacionou-se com diferentes gestões municipais ao longo de sua existência, chegando a enfrentar dificuldades de relacionamento com uma delas.

13. A adesão de cursos de medicina e enfermagem à nova metodologia vem crescendo, inclusive com a colaboração de docentes do Centro. Entre as instituições de ensino que aderiram à proposta, há a Universidade Federal da Bahia (que participa do Programa UNI); a Universidade Estadual de Santa Cruz, também na Bahia; a Pontifícia Universidade Católica do Paraná, em Curitiba; e a Universidade para o Desenvolvimento do Estado e da Região do Pantanal, em Campo Grande.

Programa de Desenvolvimento Local de Piraí

PIRAÍ (RJ)

Lessandra da Silva[1]

Piraí, município fluminense localizado a apenas 84 km da capital, quer se "desenvolver sem perder a ternura".[2] Um cenário que começa a se modernizar mistura-se a casarões antigos e a uma praça onde recentemente foi restaurado um prédio histórico (com a participação da população) e onde atualmente funciona a Prefeitura. Situado na região do Médio Paraíba, o município quer transformar o processo de desenvolvimento local num elo permanente entre "tradição e inovação", o que sugere a intensidade do tom "interiorano" da bela cidade de 22 mil habitantes. Deseja-se um município com crescimento planejado e organizado, sem perda das características do interior, preservando a cultura popular local, garantindo qualidade de vida e tornando-se um lugar em que os filhos dos atuais moradoes "não tenham que ir embora.[3]

Pensando nisso, a Prefeitura elaborou, a partir de janeiro de 1997, o Programa de Desenvolvimento Local de Piraí. Naquele ano, o prefeito, atualmente no segundo mandato, iniciava sua gestão com um ce-

1. Socióloga, jornalista e mestre em administração pública pela Escola Brasileira de Administração Pública, da Fundação Getulio Vargas (FGV-Ebape).

2. PREFEITURA do Municipio de Piraí, *Perfil Econômico do Município de Piraí*, 1997, pg. 2.

3. Relatório da 1ª Oficina de Planejamento Estratégico da Prefeitura Municipal de Piraí – 2001/2004.

nário adverso: queda acentuada da produção agropecuária e privatização da Light – uma das principais fontes de geração de emprego e renda do município por várias décadas. A venda da empresa federal de energia elétrica representou a eliminação de cerca de 1200 postos de trabalho. Quando o prefeito assumiu seu primeiro mandato, o município tinha um déficit de 1500 empregos, o que na época representava 10% da população economicamente ativa de Piraí.[4] A Prefeitura tinha uma receita de R$ 1,5 milhões mensais, sendo 52% gastos com o pagamento dos 1400 servidores.

O impacto social causado pela privatização da Light foi imenso, pois além de ser a maior fonte empregadora e de oferecer habitação para seus funcionários, a empresa também era proprietária de uma grande extensão de terras no município. Diante disso, a primeira medida tomada pela Prefeitura foi a tentativa de negociar com a empresa, buscando uma parceria, para que a Light cedesse parte das terras para a construção de casas populares e para a implantação de indústrias, que gerariam novos postos de trabalho. Entretanto, essa primeira aproximação foi marcada por um discurso austero adotado pela empresa, que enfatizou a necessidade de o município se reestruturar e se adaptar às novas circunstâncias impostas pela globalização.

A Prefeitura não retrocedeu diante da recusa inicial da Light. O Poder Executivo, atuando junto com o Legislativo, conseguiu aprovar algumas leis municipais que passaram a considerar grande parte das terras de propriedade da Light como áreas urbanas, submetendo-as à cobrança do Imposto Territorial Urbano (IPTU). Depois, a Prefeitura ainda obteve uma vitória judicial contra a empresa: até então, a companhia informava a geração de energia de suas usinas localizadas em Piraí como sendo no Rio de Janeiro, que ficava com os impostos. Com a mudança, a Prefeitura aumentou sua arrecadação em 60%.[5]

Independentemente dessa disputa com a antiga estatal, a Prefeitura julgou necessário tomar medidas que possibilitassem um desenvolvimento econômico que estivesse em harmonia com o desenvolvimento social. O Programa teve início com a elaboração do Perfil Econômico Municipal (PEM), que identificou as potencialidades locais. Uma delas – a localização geográfica de Piraí – foi considerada estraté-

4. "*Quando recebi o município, quase não conseguia trabalhar, pois eu recebia, diariamente, cerca de 70 a 80 pessoas pedindo emprego. E hoje dificilmente alguém me procura para pedir emprego. Temos dado vagas até para pessoas de outros municípios.*" Prefeito de Piraí, Luís Fernando de Souza (PSB), em entrevista à autora.

5. Antes dessa medida, os impostos pagos pela empresa geravam cerca de R$ 40 mil reais mensais para o município. Posteriormente, com a adoção da nova legislação, o município recebeu da empresa quase R$ 12 milhões (entre impostos atrasados e correção monetária), sendo R$ 8 milhões em terras e mais de R$ 2 milhões em dinheiro.

gica. O município possui a maior extensão territorial atravessada pela Rodovia Presidente Dutra – 53 quilômetros entre Rio de Janeiro e São Paulo. Piraí fica a 300 quilômetros de São Paulo, 330 quilômetros de Belo Horizonte e a 70 quilômetros do Porto de Sepetiba. Além disso, 96% da água que abastece a Região Metropolitana do Rio de Janeiro passa por Piraí, que é também um dos maiores produtores de energia elétrica do Estado. Cerca de 20% da energia distribuída pela Light para o Grande Rio é produzida no município.

A partir dos dados do PEM, foram estabelecidos os seguintes objetivos: formentar a implantação de empreendimentos econômicos em Piraí, principalmente nas comunidades pobres; integrar empreendimentos populares às cadeias produtivas; garantir acesso a serviços financeiros (crédito) e não-financeiros (capacitação, assessoria técnica) de apoio a setores econômicos populares; criar meios de acesso à Internet para potencializar as relações entre o mercado e a economia territorializada dessas comunidades; estabelecer projeto de comércio solidário capaz de garantir uma demanda sustentável para os grupos produtivos dessas comunidades; desenvolver um sistema de monitoramento a partir do perfil municipal.[6] Pode-se considerar que praticamente 90% desses objetivos foram alcançados, o que mostra a eficácia do Programa. Para atingi-los, priorizaram-se as seguintes ações, consideradas capazes de deflagrar o desenvolvimento local: *Programa de Geração de Renda, Emprego e Desenvolvimento do Comércio, Indústria e Serviços; Programa de Promoção do Trabalho e Renda na Área Rural e Programa de Promoção do Trabalho e Renda com Fomento do Cooperativismo.*

6. Fonte: ficha de inscrição enviada ao Programa Gestão Pública e Cidadania.

Programa de Geração de Renda, Emprego e Desenvolvimento do Comércio, Indústria e Serviços e o Condomínio Industrial

Em 163 anos de existência, o município tivera apenas duas empresas (a Light e uma fábrica de papel) e nunca teve nenhuma indústria à beira da Rodovia Presidente Dutra, considerada um local estratégico para o desenvolvimento do setor. Para potencializar o desenvolvimento industrial, a Prefeitura decidiu investir na instalação do Condomínio Industrial de Piraí (Condip).

O governo municipal responsabilizou-se pela preparação do terreno (que havia pertencido à Light), efetuando a divisão em lotes e criando uma infra-estrutura de apoio. Em alguns casos, a Prefeitura investiu até mesmo na construção de galpões para as empresas. Esses recursos foram obtidos junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e ao governo estadual, por meio do Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social (Fundes)[7] , além do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal, que possuem linhas especiais de financiamento[8].

Além de garantir um local com infra-estrutura adequada, a Prefeitura também concedeu incentivos fiscais. À medida que o empresário gera empregos, a Prefeitura diminui a alíquota do ISS, que é de 5%. No contrato firmado entre a Prefeitura e as empresas, existe uma cláusula segundo a qual os empregos têm de se destinar preferencialmente aos moradores do município, com a comprovação do tempo de residência, a fim de se evitar o deslocamento populacional para Piraí. Caso seja necessário contratar mão-de-obra fora do município, serão alocados trabalhadores da região, que possam voltar para suas cidades diariamente, evitando-se o processo de "favelização". A Prefeitura fiscalizou e não permitiu que fossem construídos canteiros de obras, pois geralmente os trabalhadores e suas famílias acabam se fixando no município, causando um grande impacto social. Os cidadãos de Piraí são cadastrados num banco de dados da Secretaria de Promoção Social e são encaminhados às empresas do condomínio.

A dinâmica para a atração de empresas foi cuidadosamente planejada. Buscou-se diagnosticar qual tipo de empresas poderiam criar maior número de empregos e deflagrar um processo de atração de outras empresas. Para isso, foi realizada uma pesquisa sobre as demandas e oportunidades trazidas aos municípios por vários tipos de empresas. Concluiu-se que o ramo alimentício poderia ser estratégico para impulsionar esse desenvolvimento industrial, além de apresentar o menor índice de poluição[9] Uma negociação com a Santa Amália Indústria Alimentícia trouxe para o condomínio industrial uma unidade de distribuição e uma unidade de industrialização de produtos alimentícios.

No Condomínio Industrial instalou-se a Indústria Cervejeira Cintra, um empreendimento de mais de R$ 200 milhões, com capaci-

7. A regulamentação do Fundes prevê a utilização da arrecadação tributária das próprias empresas. Documento enviado ao Programa Gestão Pública e Cidadania, 2001.

8. Custo total do Programa em quatro anos: Condomínio Industrial de Informática de Arrozal: Estado – R$ 1.377.070,93, Município – R$ 1.377.070,93 (0,905% do orçamento anual do município). Condomínio Industrial: Estado – R$ 1 milhão. Município – R$ 2.519.915,82 (1,41% do orçamento anual do município). Cervejaria Cintra: recursos privados – R$ 232 milhões.
De acordo com o prefeito, a Prefeitura fez um cálculo: caso incorporasse os desempregados na máquina pública, gastaria cerca de R$ 4 milhões de reais ao longo de quatro anos para criar apenas 100 postos de trabalho, com um salário médio de de R$ 400, mais os encargos. Por isso, chegou-se à conclusão que seria mais eficaz apoiar o investidor industrial, os pequenos e médios produtores rurais e as cooperativas,

9. De acordo com entrevista concedida pelo secretário de Planejamento ao jornal *O Dia*, de 19/07/98, pg. 03.

dade para gerar cerca de 500 empregos diretos e 2000 indiretos. A implantação dessa empresa já está atraindo outras: a Prefeitura negocia com um empresa produtora de tampinhas, que interessou-se pela região por conta da instalação da cervejaria e dos incentivos oferecidos pelo governo municipal.

Empresas da cidade, de pequeno e médio porte, também estão se mudando para o Condomínio industrial. Parte dessas microempresas funcionavam praticamente na residência dos proprietários e atualmente estão passando a exercer suas atividades numa área que é, em média, dez vezes superior à que dispunham anteriormente. Isso permitiu a expansão de seus serviços, como é o caso de uma indústria de persianas, cujo proprietário não conseguia expandir o negócio pois não tinha um local adequado para estocar material. Após a transferência para o local, a empresa aumentou o número de funcionários de 18 para 34. Além disso, os incentivos fiscais oferecidos pela Prefeitura às empresas que gerarem empregos para cidadãos locais têm feito com que algumas empresas saiam da ilegalidade.

No local também estão sendo construídas uma indústria de computadores e uma fábrica de isopor. Em julho de 2001, o governo municipal estava concluindo negociações com indústrias de fraldas geriátricas, achocolatados e medicamentos fitoterápicos.

Programa de Promoção do Trabalho e Renda na Área Rural e o Pólo Regional de Piscicultura

A implementação do Programa de Geração de Trabalho e Renda para a área rural se efetivou por meio do projeto do Pólo de Piscicultura. O Perfil Econômico Municipal demonstrou que os produtores rurais citavam essa atividade quando dos levantamentos de campo para formatação da Base de Dados da Agropecuária. Tratava-se de uma alternativa viável, tendo em vista a grande quantidade de água disponível no município e a sua topografia, adequada para o desenvolvimento da criação de peixes.

O diagnóstico da economia de Piraí mostrou que a piscicultura seria capaz de complementar a pecuária leiteira – tradicional na região – até porque não concorreria com essa atividade. Após esse levanta-

mento, promoveu-se a sensibilização dos produtores rurais, pois não havia no município uma cultura empreendedora de pescado. Os interessados em desenvolver esse tipo de empreendimento foram convidados pelo governo municipal para conhecer experiências de municípios produtores de pescado. A segunda etapa foi a capacitação técnica dos novos empreendedores. A Prefeitura realizou convênio com a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Rio de Janeiro (Emater-RJ), com a Fundação Instituto de Pesca do Estado do Rio de Janeiro (FIPERJ) e com o Ministério da Agricultura[10] . A Emater também cedeu máquinas e o custo de sua utilização (combustível, etc.) foi compartilhado entre os governos estadual e municipal. O produtor se encarrega apenas do pagamento ao operador da máquina.

10. Recursos federais – R$ 100 mil, Fundação Banco do Brasil – R$ 131.974,00 e Município – R$ 49.676,88 (0,13% do orçamento municipal).

A Prefeitura construiu um entreposto de pescado de água doce, onde é realizado o trabalho de filetagem – produção do filé de pescado – e que funciona como um canal regular para comercialização do produto.

Existem cerca de 120 produtores gerando empregos com o desenvolvimento dessa atividade. Alguns já estão ampliando sua produção, investindo recursos próprios, já que parte do investimento vem de instituições de fomento. Tais instituições priorizam os pequenos e médios produtores, que já se organizaram numa associação, da qual participam cerca de 35 produtores. Os próprios comerciantes locais estão formando uma rede para priorizar os peixes produzidos no município e impulsionar sua comercialização.

Em 2001 estava em fase final de construção o Centro de Estudos do Pescado, uma área reservada para pesquisas nessa área. É uma das primeiras iniciativas do gênero no Estado do Rio de Janeiro e envolve parcerias entre a Prefeitura, a Emater, a FIPERJ e várias universidades públicas.

Programa de Promoção do Trabalho e Renda com Fomento do Cooperativismo e o PROPIRAÍ – Cada Bairro uma Cooperativa

Uma das preocupações da Prefeitura ao formular o Programa de Desenvolvimento era incorporar a população geralmente excluída do mercado, principalmente pela falta de qualificação. Para isso, investiu-se nos pequenos produtores rurais e nos cidadãos com mais de 40 anos,

que haviam trabalhado na Light, com pouco grau de instrução e que necessitavam de nova qualificação técnica. O governo municipal organizou cursos de capacitação, para que essas pessoas possam ser reincorporadas ao mercado de trabalho, seja pelas novas empresas que estão se formando, seja pela cooperação com outros cidadãos locais. A fim de potencializar essa iniciativa, a Prefeitura decidiu investir na indução ao cooperativismo.

Para capacitar e organizar a sociedade local com esse objetivo, foi contratada a organização não-governamental *Prosol*. Um processo de mobilização iniciou-se em novembro de 1999, incluindo um encontro para a apresentação dos princípios e vantagens da produção solidária, além de reuniões em cada bairro para descobrir o potencial das comunidades. O trabalho resultou na capacitação de 900 pessoas (82,1% das quais são mulheres, de 25 a 39 anos, com primeiro grau incompleto) e na formação de 10 cooperativas.

Esse investimento na economia solidária como estratégia para incluir pessoas à margem do mercado enfrentou alguns obstáculos que aos poucos estão sendo superados. No caso da formação de cooperativas, houve um descompasso entre o treinamento e a consolidação dos grupos produtivos. O método de capacitação adotado pela *Prosol* gerou a expectativa de que as condições materiais para a formação das cooperativas estariam imediatamente disponíveis e causou a frustração de alguns grupos, que acabaram desistindo. Isso fortaleceu a relação de dependência em relação à Prefeitura, fugindo ao objetivo da construção de uma cultura empreendedora e de organizações autosustentáveis. Para resolver a questão, a Prefeitura aproximou-se das cooperativas, fez novamente um processo de mobilização com os grupos que haviam desistido, estabeleceu metas e fez, no início de 2000, uma parceria com a organização não-governamental VIVARIO. Essa ONG tem viabilizado o acesso ao crédito e fornecido apoio à comercialização dos produtos das cooperativas, por meio do selo *VIVARIO Comércio Solidário*. Além disso, a Prefeitura implantou a Feira do Artesão e construiu um centro de formação de cooperativas e de produção do artesanato. Outra mudança foi a fusão de algumas cooperativas, a fim de não pulverizar excessivamente as ações. Atual-

mente, seis cooperativas estão em funcionamento.

A Prefeitura também estabeleceu parcerias com o Senac e com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), que ofereceram cursos de capacitação profissional. Recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) financiaram os cursos de qualificação em habilidades básicas, específicas e de gestão. A Embratur, junto com o Ministério do Trabalho, investiu na instalação da infra-estrutura, e a Fundação Banco do Brasil possibilitou a compra do material permanente para a formação das cooperativas[11].

Garantir o desenvolvimento local de forma sustentável, articulando políticas públicas, monitorando e avaliando o processo

A articulação entre os programas e projetos municipais, fruto de um trabalho árduo retratado pelo Planejamento Estratégico, pode ser apontada como inovação e também como ponto forte do Programa. Diversas ações muito bem conduzidas têm assegurado o desenvolvimento local sustentável.

O município investiu na habitação, minimizando o déficit agravado pela privatização da Light, com a construção de 125 casas populares. A elaboração de um mapeamento da cidade tem permitido a identificação de construções irregulares, que são imediatamente reprimidas pela fiscalização. A Prefeitura também gastou mais de R$ 3 milhões em obras de saneamento básico, drenagem, abastecimento de água e tratamento do lixo. Em relação a este último, conseguiu recursos para implantar um aterro sanitário, que atualmente serve como modelo para outros municípios. O lixo é considerado um problema resolvido no município.

Cerca de 31% do orçamento municipal foram investidos na educação, com o desenvolvimento de vários projetos para crianças e adolescentes e para o atendimento de adultos com baixa escolaridade. Uma das iniciativas nessa área é o projeto *Educação: Celeiro de Leitura*, que consiste na criação de espaços agradáveis, providos de livros, onde um conselho de leitura formado pela comunidade gerencia a realização de diversas atividades culturais, como recitais de poesia. A Secretaria Municipal de Edu-

11. Formação de Oficinas de Agroindústria e Artesanato: Embratur – R$ 100.000,00, Fundação Banco do Brasil – R$ 86.535,90 e. Município – R$ 37.915,33 (0,13% do orçamento municipal). Projeto Feira do Artesão: Município – em média R$ 6 mil por ano. Formação de cooperativas: FAT – R$ 898.443,00.

cação tem ainda projetos voltados para recreação, lazer e esportes para crianças e adolescentes. As crianças aprendem vários esportes e participam, inclusive, de jogos internacionais. Esses meninos e meninas dificilmente teriam possibilidade de sair do país, de ter contato com outras culturas. "Temos até crianças que se tornaram campeãs mundiais em algumas modalidades", relata a secretária de educação. "É um fator de inclusão social, pois o filho do gari participa e viaja", acrscenta. Existe também o projeto *Criança Não é Sucata*, no qual cerca de 30 crianças aprendem técnicas artesanais para transformar material reciclado em verdadeiras obras de arte. Jä no projeto *Jardineiro Mirim*, o adolescente recebe uma bolsa do município para aprender a cuidar dos jardins da cidade. O projeto *Gente de Nossa Terra*, por sua vez, busca valorizar a história local, incentivando artistas e artesãos de Piraí. O município recentemente foi premiado pelo Unicef e pela Fundação Roberto Marinho, por implantar uma gestão escolar democrática.

Em relação à saúde, tendo em vista que Piraí tinha um dos maiores índices de partos cesarianos do país, a Prefeitura direcionou ações para reduzir esse índice. Além disso, havia a ocorrência de desnutrição infantil. Em parceria com a Pastoral da Criança, o município mudou esse quadro e atualmente está tentando certificar o hospital municipal com o selo "Amigo da Criança", concedido pela Fundação Abrinq. A iniciativa fará com que o hospital de Piraí seja o primeiro do sul do Estado do Rio de Janeiro nessa condição.

Para garantir a articulação entr e as políticas públicas, os secretários municipais se reúnem uma vez por semana, com a presença do prefeito, para discutir ações conjuntas e verificar o desenvolvimento dos projetos. Além disso, fazem um monitoramento das ações, de acordo com os indicadores utilizados no Perfil Econômico. Os resultados são acompanhados principalmente no que se refere à sustentabilidade, de modo a assegurar que os centros empreendedores sejam auto-sustentáveis, que os produtos tenham qualidade e que os empreendedores elevem sua capacidade técnica e gerencial. A evolução das receitas dos empreendimentos também é analisada, bem como a renda familiar e os indicadores de qualidade de vida da população que participa diretamente do projeto. As comunidades envolvidas participam dessa avaliação.

As próprias cooperativas também trabalham integradas entre si e buscam interação com outros setores. Um exemplo disso é o fato de os cooperados ligados à costura terem aprendido uma técnica de fabricação de couro de peixe, capaz de servir para a confecção de blusas, vestidos, bolsas, etc. Eles estão buscando atuar junto com os produtores de pescado, que poderão fornecer matéria-prima. Além disso, se esse material for transformado em couro, haverá uma diminuição dos resíduos jogados no aterro sanitário. Entretanto, no momento a produção do pescado ainda não possui um volume capaz de sustentar esse tipo de atividade. A cooperativa de sucata também fez parcerias com as indústrias locais, que fornecem material para reciclagem.

Alguns problemas que o Programa teve de enfrentar

Como a Light era a maior responsável pela geração de emprego e renda no município, o principal obstáculo que o Programa teve de enfrentar, segundo o prefeito, foi a cultura patriarcal e assistencialista motivada por essa dependência em relação à estatal e fortalecida por grupos políticos que reforçavam práticas clientelistas. Gradativamente a administração pública percebeu que induzir o desenvolvimento, impulsionando ações da sociedade que pudessem ser auto-sustentáveis, era o melhor caminho para garantir a qualidade de vida no município.

Por isso, o Programa buscou desenvolver uma cultura empreendedora, capaz de constituir organizações e empreendimentos auto-sustentáveis, apoiando produtores rurais, incentivando o desenvolvimento industrial tanto de grande, como de médio e pequeno portes, além de fomentar cooperativas que pudessem promover uma economia solidária. Mas esse processo não foi fácil: "Foi um choque esse das pessoas terem de ser empreendedoras, pois o município não tinha essa tradição", diz o prefeito.

Destaca-se, nesse cenário, a posição da Prefeitura, que evitou transferir toda a responsabilidade para a sociedade civil. O processo baseou-se na co-responsabilização de vários atores, que se integraram de forma solidária e cooperativa. A Prefeitura atuou como indutor de um desenvolvimento econômico mais justo.

Nesse sentido, o Programa procura enfrentar alguns dos principais gargalos presentes num processo de produção envolvendo pequenos grupos: o crédito e a comercialização. Em relação ao crédito, foram firmados convênios e parcerias com diversas instituições. Para facilitar a comercialização, a Prefeitura tomou diferentes iniciativas, de acordo com cada situação. No caso do pescado, por exemplo, criou o entreposto. No caso das cooperativas, além de ter criado um espaço para a comercialização, a Prefeitura auxilia os contatos e as negociações com possíveis clientes e fornece o caminhão para o transporte dos produtos aos pontos de venda. Um dos frutos dessa parceria foi a exitosa experiência da cooperativa de costureiras, que em 2001 fez camisetas para o *Rock in Rio* e atualmente confecciona os uniformes para a rede pública municipal de ensino.

Entretanto, apesar de todo esse esforço, depois de cerca de seis meses de trabalho os cooperados ainda estavam investindo na formação do capital de giro. A maior parte deles – formada por donas-de-casa – ainda não conseguiu aumentar a renda familiar. Mesmo assim, elas estão motivadas, considerando que o trabalho aumenta sua auto-estima e que, reunidas, compartilham problemas comuns, sentindo-se mais seguras e felizes[12] . Além disso, o selo social do VIVARIO, em fase de implementação, deve contribuir para facilitar o processo de comercialização. As cooperativas também contribuem para a construção de valores solidários, democráticos e de sujeitos com direito a voz, pois os integrantes se auto-gerenciam e todas as decisões são tomadas coletivamente, tanto no que se refere à estratégia de produção, quanto às formas de comercialização. A cooperativa tem sido um instrumento de inclusão social, não apenas numa perspectiva de gênero (pelo fato de que muitas mulheres sentem-se valorizadas com o trabalho) como também na perspectiva de outros segmentos marginalizados. Existem nas cooperativas pessoas que passaram por problemas de dependência química e que encontram nesses espaços uma forma de realização pessoal, pois revelam-se verdadeiros artistas, transformando "lixo em luxo". Outras pessoas, que estavam desempregadas, viram nas cooperativas uma forma de voltar ao mercado de trabalho.

A Prefeitura também auxilia alguns produtores rurais na

12. Uma das integrantes da cooperativa deu o seguinte depoimento: "Às vezes, nos sentimentos sufocadas de ficar o tempo todo em casa. Faz mal pra gente. Eu já entrei em depressão por causa disso. Você não agüenta aqueles problemas de casa, do dia-a-dia. Eu tinha problema de insônia. Agora durmo tranqüila, depois que vim para a cooperativa. Funciona como uma terapia. Porque ali, as meninas, tá todo mundo no mesmo barco, todo mundo com o mesmo problema. Então a gente conversa, a gente ri, brinca, conversa uma com outra.. Como melhora o astral da gente aqui!".

comercialização, pois algumas localidades rurais estão a mais de duas horas do centro urbano, devido à grande extensão territorial do município, que é de cerca de 506,1 km². Trata-se não de uma atitude paternalista, mas de uma ação negociada entre o Executivo municipal e as cooperativas e associações locais. "Estamos ajudando até eles poderem caminhar com as pernas próprias", explica o prefeito.

Outro desafio foi construir um quadro de funcionários públicos capacitados para elaborar o Planejamento Estratégico do Município e de atender às novas demandas surgidas com o processo de desenvolvimento. Para isso, realizaram-se diversas parcerias com universidades públicas federais e estaduais e, na formação do secretariado, buscaram-se profissionais com experiência em gestão pública.

Os resultados do Programa

O Programa tem alcançado resultados importantes, que integram ações na área econômica, ambiental, social e cultural. O resgate da auto-estima demonstrado pelos cooperados, que sentem-se valorizados por estarem inseridos num processo de produção coletiva, com capacidade para discutir, gerenciar e resolver seus problemas, é um dos aspectos a serem ressaltados. Um recente levantamento feito no município demonstra que a população rural que havia migrado para o centro urbano começa a retornar para o campo, como resultado do incremento ao pescado, do apoio às comunidades rurais que antes ficavam isoladas devido à extensão territorial do município e de novas perspectivas que estão se abrindo (como um projeto recém-lançado de fruticultura, que busca diversificar a produção rural).

Os empreendedores industriais, comerciais e rurais estão investindo no município com mais otimismo, o que pode ser mensurado tanto pela quantidade de empregos diretos gerados – aproximadamente 1.500 – quanto pela arrecadação municipal, que aumentou 100% em três anos. Esses fatores estão contribuindo para o objetivo maior, que é promover a identidade cultural do município e garantir uma qualidade de vida capaz de assegurar que "o filho de Piraí não mais precise sair daqui para procurar emprego em São Paulo, Resende ou outros

lugares da região", conforme declara o prefeito. "Hoje é o contrário", diz ele. "Recebo cartas... pedidos até de outros prefeitos, entregando currículo para as empresas que estão chegando aqui em Piraí" .

Aspectos inovadores

> *"Os municípios não devem esperar vir tudo de cima. Muita coisa pode sair do próprio município. E cada município resolvendo o seu município, nós vamos melhorar o Estado e o próprio país".*[13]

Os aspectos inovadores do Programa de Desenvolvimento Local de Piraí garantem que a experiência seja considerada exitosa e que sirva como base para a adequação das ações por outros municípios.

O Programa é fruto de um intenso processo de mobilização e de estabelecimento de ações conjuntas entre os parceiros envolvidos, inserindo-se num conjunto articulado de iniciativas públicas municipais, voltadas para a promoção de um crescimento econômico integrado ao desenvolvimento social e com o compromisso de promover a eqüidade. O que garante o atendimento desses objetivos é um planejamento muito bem elaborado, cuidadosamente monitorado e que envolve um quadro técnico capacitado para a gestão eficaz das ações e metas do Programa. Nesse sentido, deve-se ressaltar que a atual administração teve de enfrentar um problema comum em municípios de pequeno porte, que é a falta de funcionários preparados para planejar o desenvolvimento e atender às novas demandas geradas a partir do processo de indução ao desenvolvimento. Para isso, a Prefeitura investiu na qualificação de seu quadro técnico, principalmente por meio das parcerias com universidades públicas, como a Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), Universidade Federal Fluminense (UFF), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e Universidade de Brasília (UnB).

Um outro aspecto que pode ser considerado inovador é a relação que o Poder Executivo estabelece com a sociedade civil, adotando mecanismos de gestão que possibilitam a incorporação de um padrão decisório participativo, potencializando o desenvolvimento de modo

13. Declaração do prefeito de Piraí, em entrevista à autora.

a ser capaz de incluir parte da população que por vezes acaba sendo marginalizada nesse processo. Dessa forma, o que se destaca é a iniciativa governamental de implementar uma gestão democrática, buscando eliminar práticas clientelistas e assistencialistas, atuando sobre a sociedade civil, induzindo-a à organização por meio de incentivos à formação de cooperativas e associações locais. A democratização da gestão, incluindo a discussão de metas conjuntas com a sociedade, pode ser sinalizada pelo "governo itinerante", um instrumento criado para que o Executivo possa se aproximar mais da população. O prefeito e alguns secretários municipais vão aos bairros e realizam reuniões, identificando os problemas, inclusive como meio de verificar se o desenvolvimento está tendo o impacto social esperado. Além disso, as associações e cooperativas que foram criadas têm autonomia de gestão e estão constantemente negociando ações conjuntas com o poder público. Essa mobilização da sociedade civil é um fator importante para a continuidade do Programa, caso o poder político se transfira para outro grupo na próxima eleição.

Também constitui uma inovação o fato de o município surgir como um ator capaz de induzir o desenvolvimento econômico e social, colocando-se depois como gestor do processo e buscando a construção de uma economia "solidária". Conforme explica o prefeito, ao invés de "*inchar a máquina pública ou patrocinar o investimento, [o que se fez] foi 'abrir a cabeça' para que o município possa ser um sócio do desenvolvimento.*" A iniciativa do governo municipal elevou as receitas, pois a indução ao desenvolvimento local representou um aumento significativo da arrecadação.

Destaca-se, ainda, a criatividade e o empenho da Prefeitura em promover alianças entre atores governamentais e não governamentais, buscando os setores da iniciativa privada e ampliando a interação com diversos órgãos públicos – do município e de outras esferas de governo – mediante convênios com os governos federal e estadual. É importante destacar, aliás, que a Prefeitura de Piraí se empenhou num processo de sensibilização do governo estadual, que costuma priorizar a aplicação de verbas nos municípios do Grande Rio, em detrimento aos do interior do Estado. A Prefeitura procurou demonstrar ao governo esta-

dual que somente com investimentos no interior será possível reverter a concentração populacional da região metropolitana.

Finalmente, podemos incluir, entre as características inovadoras do Programa de Desenvolvimento Local de Piraí, a sua concepção acerca de "desenvolvimento" – não mais restrita ao componente econômico, mas articulando-o às esferas social e ambiental, conjugando ações nas áreas da saúde, educação, meio ambiente e geração de emprego e renda, além de buscar aproximar a zona urbana e a rural, por meio de medidas integrativas, aliadas a práticas gerenciais centradas em parcerias e na participação.

Água Viva / Luz do Sol

MOSSORÓ (RN)

Patrícia Laczynski[1]
Eduardo de Lima Caldas[2]

O município de Mossoró

A 280 km de Natal e a 243 km de Fortaleza, Mossoró está situado no norte do Rio Grande do Norte, próximo à divisa com o Ceará. O município tem a maior extensão territorial e a segunda maior população do Estado, com 213.057 habitantes, de acordo com o censo de 2000 do IBGE. Cerca de 7% da população espalha-se pelas 96 comunidades ou assentamentos rurais do município[3].

Grande parte da receita municipal advém de *royalties* do petróleo[4], pois a Petrobrás desenvolve em Mossoró a maior extração de petróleo em terra do país. Além do petróleo, o município tem como atividades econômicas predominantes a extração de sal, a fruticultura, a caprinocultura e a ovinocultura. A fruticultura é marcada pela presença de grandes empresas de beneficiamento de frutas, como a *Maysa*, produtora de sucos e geléias. A empresa levou para Mossoró uma técnica de irrigação por gotejamento, originária de Israel, que se disseminou rapidamente entre os pequenos produtores rurais e até entre os funcionários da *Maysa*, vários dos quais resolveram deixar o emprego e aplicar a técnica nas próprias terras. Quanto à pecuária, predomina o pequeno criador de cabras, facilmente adaptadas ao clima semi-árido. Destaca-se, ainda, na economia de Mossoró, a produção de castanha

1. Administradora, pós-graduanda do curso de Mestrado em Administração Pública e Governo da FGV-EAESP.

2. Economista, mestre em Administração Pública e Governo pela FGV-EAESP e membro da equipe técnica do Instituto Pólis.

3. Não há assentamento rural com participação do Movimento dos Sem Terra (MST). Todas as 22 áreas de assentamentos rurais são desapropriações realizadas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário.

4. Os *royalties* decorrentes da extração de petróleo, representam aproximadamente 10% da receita total

> > >

de caju, voltada principalmente para a exportação.

Do ponto de vista político, o imaginário coletivo se alimenta da tradição da família Rosado, que tem seu nome espalhado por monumentos, ruas, avenidas e prédios públicos. Muitos membros dessa família ocuparam cargos políticos importantes, inclusive o governo do Estado. Na última eleição, três dos quatro candidatos pertenciam à família Rosado, entre eles Rosalba, a atual prefeita, que está em seu terceiro mandato (1989-1992, 1997-2000 e 2001-2004).

> > > do município. Esses *royalties* resultam da Compensação Financeira pela Exploração de Petróleo, Xisto, Betuminoso e Gás Natural. O produto da arrecadação deve ser distribuído da seguinte forma: 70% aos estados produtores; 20% aos municípios produtores; 10% aos municípios com instalações de desembarque.

Funcionamento do Projeto Água Viva

Por se localizar em uma região muito seca, com poucos rios e lagos, o município de Mossoró depende de poços artesianos para o fornecimento de 90% da água que consome. Como o solo da região é formado por calcário nos primeiros 500 metros de profundidade, a água captada por meio de poços tubulares rasos (150 m de profundidade) é salgada, imprópria para o consumo humano. Para encontrar água pura é preciso perfurar a camada abaixo do calcário, onde o solo é formado por arenito (até 900 m, 1000 m). No entanto, a construção de poços profundos custa muito caro. O abastecimento de água da cidade é feito a partir de um poço profundo, de 600 m, mas a construção de outros poços profundos para abastecer as comunidades rurais é economicamente inviável, devido à grande extensão do município. Por isso, a população da zona rural sempre dependeu de carros-pipa. Alguns moradores eram obrigados a se deslocar até 10 km para encontrar água.

Para mudar essa situação, em 1997 a Gerência Executiva de Agricultura e Recursos Hídricos, da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, construiu cinco poços tubulares rasos. Era a experiência-piloto do Projeto Água Viva. Juntamente com os poços, o governo municipal construiu chafarizes e locais de armazenamento de água, além de providenciar dessalinizadores. A instalação desses equipamentos possibilitou que as cinco comunidades beneficiadas utilizassem a água, que ainda não serve para beber, mas pode ser usada para tomar banho, limpar a casa e para outras finalidades.

Hoje, a maior parte das comunidades rurais possui abastecimento

de água, num total de 5.200 famílias, ou aproximadamente 13 mil pessoas. Os dessalinizadores ainda não foram instalados em todas as comunidades onde há poços tubulares rasos, sendo necessário que o carro-pipa ainda abasteça as famílias com água para o consumo humano. A água salgada, contudo, é própria para a agricultura. Pesquisas comprovaram que a produção agrícola não fica prejudicada e; pelo contrário, pode até se beneficiar da utilização dessa água.

Para ampliar o número de poços profundos, a Gerência Executiva de Agricultura e Recursos Hídricos firmou um convênio com a Petrobrás. Nos poços que perfurar e não encontrar petróleo, a estatal fará uma adaptação para a extração de água pura, transportada às comunidades por meio de adutoras e armazenada em chafarizes.

A escolha das comunidades para a implantação dos poços, adutoras e chafarizes ocorre de acordo com a viabilidade técnica e da organização de cada comunidade. A meta, até o final desta gestão, é que todas as comunidades rurais estejam abastecidas de água. Algumas comunidades e todos os assentamentos de reforma agrária são organizados em associações ou conselhos comunitários. Dependendo da sua organização, essas instituições têm maior poder de barganha para negociar com a Prefeitura.

A prioridade do Projeto é abastecer a população com água. Por trás do abastecimento, porém, existe um trabalho da Gerência Executiva de Agricultura e Recursos Hídricos de estimular a autogestão dos equipamentos (poços, chafarizes, dessalinizadores), o que propicia a organização da comunidade. Além disso, juntamente com outros programas, há um trabalho de incentivo à geração de renda para a população rural.

Para os pequenos produtores[5] e seus projetos de irrigação, há a possibilidade de se construírem poços tubulares rasos, em parceria com a Prefeitura. Nesse caso, o governo do município assume os custos de instalação do poço e os agricultores familiares oferecem, como contrapartida, os materiais de consumo e a alimentação das equipes de campo durante a execução dos serviços. Muitos desses agricultores conseguiram recursos do Programa Nacional de Agricultura Familiar (Pronaf) – linha "Financiamento da Produção da Agricultura Familiar"[6]. Segundo a Gerência Executiva de Agricultura e Recursos Hídricos, a demanda de poços tubulares para projetos de irrigação está crescendo.

5. A Prefeitura de Mossoró considera pequeno produtor aquele que tem uma propriedade de até 30 ha (10 mil m2) e que vive e desenvolve uma atividade nela. A Prefeitura também financia a construção de poços para produtores com propriedades um pouco maiores (aproximadamente 40 ha), caso empreguem funcionários.

6. A linha de ação "Financiamento da Produção da Agricultura Familiar", do Pronaf, fornece apoio financeiro para que agricultores familiares, pescadores, aqüicultores e extrativistas, desenvolvam suas atividades produtivas, individual ou coletivamente. Fonte: www.pronaf.gov.br.

Os objetivos do Projeto Água Viva são os seguintes:

1. Tornar as comunidades rurais do município auto-suficientes em relação ao abastecimento de água, com o emprego das mais diversas tecnologias, seja por meio de dessalinizadores ou de adutoras, para liberar o cidadão de práticas ultrapassadas e clientelistas;
2. Dar ao homem do campo a possibilidade de geração de emprego e renda, por meio de pequenos projetos de irrigação e pecuária, e com um investimento compatível com suas possibilidades;
3. Diminuir o êxodo rural no município;
4. Melhorar a saúde da população, principalmente as crianças, com a oferta de água pura para o seu consumo;
5. Interferir em áreas cujo êxodo para a cidade de Mossoró é iminente, propiciando condições de vida mais favoráveis aos habitantes de vilas e povoados;
6. Interferir em áreas cujo potencial para a agricultura irrigada possa alavancar o desenvolvimento sustentável de sua população, por meio de investimentos do poder público em obras de infra-estrutura hídrica. Permitir, dessa maneira, que pequenos agricultores familiares desenvolvam uma atividade viável, econômica e socialmente, estancando o êxodo para a cidade de Mossoró;
7. Dotar vilas e povoados de infra-estrutura "moderna", a partir de investimentos relativamente baixos para o poder público e a um custo adequado às condições econômicas da população.

Implantação do Projeto Água Viva

De acordo com a Gerência Executiva de Agricultura e Recursos Hídricos, tanto a perfuração do poço tubular raso como a adaptação do poço profundo da Petrobrás seguem o seguinte roteiro:

1. Sensibilização, caracterização e adesão da comunidade. A equipe técnica visita as lideranças comunitárias e convoca reuniões com os moradores, a fim de avaliar e dimensionar a necessidade de abastecimento de água em cada comunidade.

2. Caracterização das condições físicas da comunidade. A partir da adesão dos moradores, a equipe de técnicos elabora uma série de cadastros e estudos, com o objetivo de dimensionar o sistema local de abastecimento e instalar os equipamentos, realizando as seguintes atividades: *(a)* dimensionamento do sistema de abastecimento a ser implantado; *(b)* inventário dos poços existentes e de suas características; *(c)* estudo geológico para perfuração dos poços onde houver necessidade; *(d)* identificação da existência de poços de petróleo; e *(e)* identificação de agricultores familiares com potencial para futuros projetos produtivos.

3. Execução e manutenção do Projeto Água Viva. A execução do Projeto observa, entre outros, os seguintes passos: *(a)* levantamento de custos para implantação de cada sistema; *(b)* identificação de recursos disponíveis; *(c)* inserção do projeto individual de cada comunidade dentro das prioridades definidas pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural; *(d)* contato com a Petrobrás para liberação dos poços e assinatura, pelos possíveis beneficiários de poços para irrigação, dos contratos de comodato; *(e)* treinamento dos usuários para utilização dos equipamentos, principalmente dos dessalinizadores; e *(f)* construção de chafarizes, poços e adutoras.

Recursos

A equipe responsável pelo Projeto conta com seis técnicos: um geólogo, um assistente social, um agrônomo e três auxiliares de serviços complementares. Tem ainda equipes de campo, num total de sete sondadores e 14 auxiliares. Eventualmente, são contratadas empresas privadas para construção de adutoras e chafarizes. A instalação dos equipamentos é terceirizada.

O gerente de Agricultura e Recursos Hídricos trabalha muito próximo às comunidades. A maior parte das pessoas da zona rural conhece e reconhece seu trabalho. Trata-se de uma pessoa com legitimidade nas comunidades e preocupada com a organização da população rural para a

continuidade do seu trabalho. Dessa maneira, ele pretende estimular a autogestão dos equipamentos, como forma de manter o abastecimento de água no caso de uma descontinuidade política na gestão municipal.

Em 2000 o Projeto Água Viva consumiu aproximadamente R$ 700 mil, que vieram do orçamento do município (65%) e do Pronaf – linha "Financiamento de Infra-Estrutura e Serviços[7] (35%). No caso específico dos poços tubulares, os agricultores familiares respondem por uma contrapartida de aproximadamente 40% do valor da obra.

A partir de 2001, a prefeitura de Mossoró passou a arcar com 100% dos recursos financeiros envolvidos no Projeto. Hoje, a única instituição parceira é a Petrobrás, que além de adaptar os poços profundos inviáveis para extração de petróleo, vende tubos para a Prefeitura, com preços inferiores aos de mercado.

7. A linha de ação "Financiamento de Infra-Estrutura e Serviços", do Pronaf, apóia financeiramente a implantação, a modernização, a ampliação, a racionalização e a realocação da infra-estrutura necessária ao desenvolvimento da agricultura familiar no município. São financiadas as demandas contidas nos Planos Municipais de Desenvolvimento Rural, priorizadas pelos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural. Fonte: www.pronaf.gov.br.

O Projeto Luz do Sol

Em janeiro de 1999, teve início o Projeto Luz do Sol, também sob responsabilidade da Gerência Executiva de Agricultura e Recursos Hídricos. O Projeto consiste em propiciar o acesso à energia elétrica por parte das famílias rurais dispersas em pequenos núcleos. Como o custo de ampliação das redes de transmissão e distribuição de energia elétrica é muito alto, a alternativa encontrada foi transformar energia solar em energia elétrica.[8]

A própria companhia estadual de distribuição de eletricidade, em vias de privatização, não se interessa por estender os serviços para as regiões mais isoladas, em decorrência do alto investimento (postes e fios, principalmente) frente ao baixo consumo de energia elétrica das poucas famílias residentes nessas regiões.

O Projeto pretende romper o isolamento das comunidades e, dessa forma, promover a inclusão social das famílias beneficiadas. Além disso, a iniciativa tem por objetivo garantir a infra-estrutura mínima para que as famílias de baixa renda participem do ciclo produtivo, permitindo o desenvolvimento da pecuária, principalmente de animais de médio porte (caprinos e ovinos), e garantindo o cultivo de pequenas hortas e pomares para o consumo doméstico.

8. A captação de energia solar é feita por meio de uma placa fotovoltaica, que recebe a energia solar e a transforma em energia de 12 volts. Depois, essa energia é armazenada em baterias de 150 Ah. Geralmente, o conjunto de equipamentos para captação de energia solar também tem um controlador de carga, que mede a quantidade de energia que entra e sai da bateria. Esse equipamento básico, aliás, não suporta aparelhos elétricos que consomem muita energia, como chuveiro e ferro para passar roupas. No entanto, são adequados para rádio e televisão, e ainda podem ser usados para eletrificar cercas e para bombear água de poços e secar frutas. Para os dois últimos casos (bombear água e secar frutas), não há necessidade de baterias.

As metas do Projeto Luz do Sol são:

1. Atender 20 comunidades rurais no entorno da cidade de Mossoró, com instalação de equipamentos de energia solar;
2. Instalar, em cada residência e edificação de uso comunitário, uma placa de geração de energia fotovoltaica com acessórios (luminárias, lâmpadas, fios, bateria e tomadas);
3. Instalar sistemas de bombeamento de água, movidos a energia solar, perfurando ou utilizando poços tubulares existentes;
4. Instalar um pequeno sistema de iluminação pública, em cada comunidade rural, com aproveitamento de energia solar;
5. Construir 20 chafarizes públicos para abastecimento das comunidades.

Público-alvo

O público-alvo do Projeto Luz do Sol são famílias residentes em pequenas comunidades rurais (10 a 12 famílias não aglomeradas) distantes da rede de transmissão e distribuição de energia elétrica convencional.

Ao todo, são 14.756 habitantes na zona rural[9], distribuídos em 96 comunidades. No entanto, o Projeto Luz do Sol está concentrado em apenas 20 comunidades – as mais distantes (em média 20 Km de distância do centro urbano e com precários serviços de transportes). No que diz respeito ao acesso à água, 22 comunidades são atendidas por adutoras, 18 possuem dessalinizadores, 16 possuem poços comunitários, 17 são atendidos por caminhões-pipa, e 23 ainda não são abastecidas. Com relação ao acesso à energia elétrica, 68 comunidades são atendidas por redes convencionais de transmissão e distribuição, 20 têm energia solar e oito ainda não possuem energia elétrica.

Para facilitar a compreensão sobre o público-alvo, as 96 comunidades foram divididas por dois critérios, combinados dois a dois, conforme visualizado no quadro abaixo. São eles:

- Comunidades que possuem energia elétrica convencional e também possuem acesso à água (célula superior à esquerda – Sim e Sim). São 59 comunidades pertencentes a esse conjunto;

9. Esse número, embora oficial (Censo Populacional, Fundação IBGE, 2000), é controvertido. Segundo a Prefeitura de Mossoró, a população rural chega a 18 mil habitantes. Embora pequena, a diferença mostra, no mínimo, a obsolescência da dicotomia urbano-rural. Hoje, cada vez mais famílias que moram na zona urbana exercem atividades nas zonas rurais.

- Comunidades que possuem energia elétrica convencional, e não possuem acesso à água (célula inferior à esquerda – Sim e Não). São 15 comunidades pertencentes a esse conjunto;
- Comunidades que não possuem energia elétrica convencional, e possuem acesso à água (célula superior à direita – Não e Sim). São 14 comunidades pertencentes a esse conjunto;
- Comunidades que não possuem energia elétrica convencional e também não possuem acesso à água (célula inferior à direita – Não e Não). São oito comunidades pertencentes a esse conjunto.

QUADRO 1

Comunidades Atendidas pelo Projeto Luz do Sol

		Energia Elétrica Convencional	
		SIM	NÃO
Água	SIM	59	14
	NÃO	15	8

Essa classificação se justifica pela interdependência entre os dois Projetos da Prefeitura – o Projeto Luz do Sol e o Projeto Água Viva. Além disso, justifica-se também pelo fato de estes dois serviços básicos – fornecimento de energia elétrica e abastecimento de água – fazerem parte do que podemos chamar de "patamar mínimo de direitos". O quadro permite visualizar, portanto, que 37 das comunidades rurais de Mossoró encontram-se abaixo desse patamar.

Implantação e Funcionamento do Projeto Luz do Sol

O Projeto Luz do Sol surgiu a partir das reivindicações das comunidades rurais no período eleitoral. A prefeita, candidata à reeleição, assumiu em campanha o compromisso de resolver o problema da falta de água e de energia elétrica das famílias residentes em áreas rurais que não tinham acesso aos referidos serviços.

Inicialmente, o Projeto foi desenvolvido em parceria com o Insti-

tuto de Desenvolvimento de Energias Renováveis (Ider), organização não-governamental sediada em Fortaleza, que atua principalmente em municípios do Ceará. O Ider havia sido contratado pelo Banco do Nordeste do Brasil (BNB), para instalar equipamentos de energia solar em 10 comunidades rurais do Nordeste. Uma das comunidades foi Barrinha dos Néos, localizada em Mossoró. Nesse projeto, o município paga 50% dos investimentos, que em Barrinha ficaram por volta de R$ 20 mil.

Em seguida, a Prefeitura contratou o Ider para instalar outros dois conjuntos de equipamentos. A partir de então, já havia um piloto do futuro Projeto Luz do Sol, com facilidade de replicação para as demais comunidades rurais do município. Para isso, a Prefeitura buscou um conjunto de parcerias. A primeira delas foi com o Ministério de Minas e Energia, por meio do Programa Nacional de Descentralização e Uso de Energia nos Estados e Municípios (Prodem). Esse programa transferiu para Mossoró o equivalente a R$ 150 mil em equipamentos. Outras parcerias foram estabelecidas com o Banco Mundial e, mais uma vez, com a Petrobras. A companhia de petróleo viabiliza a extensão da rede de distribuição de energia elétrica até os lugares onde estão instalados seus poços. A Prefeitura completa o trabalho, levando a rede até as comunidades.

O funcionamento do Projeto é bem simples, e seu aspecto inovador talvez resida nessa simplicidade, aliada ao grande impacto na qualidade de vida da população beneficiada. A implementação do Projeto em cada comunidade pode ser desdobrada em três fases, muito semelhantes às do Projeto Água Viva:

1. Sensibilização. Nessa fase, a Prefeitura realiza reuniões nas comunidades com as famílias interessadas, divulga a tecnologia e apresenta o termo de adesão.

2. Caracterização da comunidade. A Prefeitura faz um cadastramento das residências e dos residentes para, dentre outras finalidades, dimensionar a quantidade de placas fotovoltaicas.

3. Instalação dos Equipamentos[10]. O morador beneficiado assina um contrato de empréstimo do equipamento, comprometendo-se a devolvê-lo se mudar de residência ou se a região passar a ser atendida pela

10. O conjunto de equipamentos é composto por uma bateria NGK 150 Ah, cabos e acessórios, conectores elétricos, suporte para placa, três kits para lâmpadas fluorescentes de 9W e 12V com luminárias, controlador de carga solsum 6,6 com fusível e painel fotovoltaico de 65 Wp-Siemens SP-65.

 rede convencional de transmissão e distribuição de energia elétrica.

Após a instalação, os moradores recebem visitas periódicas dos técnicos, que prestam orientações e avaliam a utilização dos equipamentos. No entanto, como os moradores não são treinados para a utilização e a manutenção dos equipamentos, acabam se tornando muito dependentes dos técnicos.

No ano 2000, foram gastos no Projeto Luz do Sol R$ 330 mil, dos quais R$ 150 mil são originários do Programa de Desenvolvimento de Energias Renováveis do Ministério de Minas e Energia, R$ 30 mil são do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), e os outros R$ 150 mil são do orçamento do município e correspondem a 4,5% dos gastos da Prefeitura.

O Projeto Luz do Sol é gerenciado pelas seis pessoas que cuidam do Projeto Água Viva. Esse corpo técnico permite, inclusive, expandir a iniciativa e integrá-la a outras atividades de geração de renda e emprego no âmbito rural e de melhoria do manejo de rebanhos e plantações.

Até julho de 2001, o Projeto Luz do Sol havia atingido 24 comunidades, das quais 21 não tinham energia elétrica. Ainda havia oito comunidades sem energia elétrica, o que indica o potencial de ampliação do Projeto, até ser alcançada a universalização do acesso ao bombeamento de água e ao fornecimento de energia elétrica para fins domésticos e produtivos.

No total, 180 residências e oito edificações de uso comunitário (escolas, igrejas, creches, centros comunitários) receberam placas de geração de energia fotovoltaica e acessórios. Também foram instalados 13 sistemas de bombeamento de água com energia solar, o que representa uma forma interessante de articulação do Projeto Luz do Sol com o Projeto Água Viva.

Essa água bombeada não serve para o consumo humano, mas pode potencializar a criação de caprinos e ovinos e mesmo o cultivo de hortas. Embora as famílias beneficiadas já criassem animais e praticassem a agricultura de subsistência, tais atividades poderiam ser incrementadas com o desenvolvimento de programas de geração de emprego e renda articulados aos Projetos Luz do Sol e Água Viva. Também seria fundamental desenvolver iniciativas para formação, treinamento e financiamento dos produtores e para o escoamento da produção.

Em visitas periódicas às famílias beneficiadas pelo Projeto Água Viva, a Gerência Executiva de Agricultura e Recursos Hídricos observa a satisfação da população e a diminuição acentuada da mortalidade infantil e dos casos de diarréia em crianças. Eliminaram-se práticas clientelistas para o abastecimento de água das comunidades, que se tornaram auto-suficientes no que se refere a esse insumo básico.

Com a utilização de energia solar, por outro lado, as comunidades rompem o seu isolamento e passam a ter acesso às informações que chegam pelo rádio e pela televisão. Além disso, a energia oferece melhorias na qualidade de vida, com a possibilidade de se ter uma geladeira e manter alimentos por vários dias.

A tecnologia utilizada pelo Projeto Água Viva tem sido adotada por municípios vizinhos, inclusive dos Estados do Ceará e da Paraíba. Em relação ao Projeto Luz do Sol, um resultado indireto que deve ser mencionado é a instalação, em Mossoró, de uma representação da empresa alemã Siemens. A empresa escolheu o município em decorrência de pelo menos três aspectos: a localização geográfica de Mossoró (pólo regional entre Fortaleza e Natal); o consumo local de placas e equipamentos XXX, decorrentes da implantação do Projeto Luz do Sol; e a possibilidade de aumentar a venda de equipamentos utilizando a experiência do município de Mossoró como modelo para os outros municípios do Rio Grande do Norte e do Ceará.

Graças à disponibilidade de água, pequenos produtores puderam iniciar o cultivo de frutas para exportação. São ex-funcionários da fábrica de sucos *Maysa* que aprenderam a tecnologia de irrigação trazida de Israel, conseguiram um financiamento do Pronaf e hoje cultivam melão e melancia, comercializando inclusive para outros países.

Os criadores de cabras e bodes, contudo, ainda não conseguiram alavancar sua atividade. A Prefeitura tem investido no potencial da cabra como produto regional. Embora o município de Mossoró tenha um grande rebanho de cabras, os criadores preferem vender os animais, deixando de aproveitar o leite. Uma vez por ano, a Gerência Executiva de Agricultura e Recursos Hídricos organiza a "Festa do Bode", mas apenas alguns pequenos e microprodutores comparecem.

A grande deficiência do Projeto Água Viva, além da falta de maior integração a outras políticas públicas municipais, refere-se à auto-sustentabilidade. A manutenção dos sistemas de abastecimento de água ainda depende da interferência direta do poder público municipal. A Gerência Executiva de Agricultura e Recursos Hídricos treina e até contrata pessoal das próprias comunidades para o trabalho de manutenção e operação dos poços. Muitas vezes, porém, diante de um problema técnico, o sistema de abastecimento é interrompido e só volta a funcionar depois que a comunidade chama a Prefeitura.

Trata-se de uma dependência semelhante à verificada no Projeto Luz do Sol, no qual a população não recebe treinamento para cuidar da manutenção dos equipamentos. Nesse Projeto, as famílias também não podem assumir os custos da manutenção, já que ainda se encontram fora do mercado e, portanto, têm renda muito baixa. O principal item de manutenção é a troca dos acumuladores de cargas do sistema (baterias), que têm vida média de três a quatro anos. Após esse período, surge também um problema de caráter ambiental, devido à falta de reciclagem ou de locais adequados para a destinação dos acumuladores usados.

Outras dificuldades enfrentadas por ambos os Projetos estão ligadas a fatores políticos e institucionais. As associações e conselhos comunitários ainda são muito incipientes e os moradores denunciam que os presidentes de tais entidades desviam verbas. O ambiente, que deveria ser de união, acaba sendo de disputa e competição. Por outro lado, organizações não-governamentais, ligadas ideologicamente a partidos de oposição, reclamam que não há abertura por parte da Prefeitura para negociações com a sociedade civil.

Nesse contexto, o responsável pela Gerência Executiva de Agricultura e Recursos Hídricos exerce um papel difícil. Ao mesmo tempo em que está comprometido com a universalização do acesso à água e à energia elétrica, ele tem de dedicar parte de seu tempo à promoção de atividades como a Festa do Bode e as Feiras de Produtores. Sindicatos e organizações não-governamentais estruturadas no município poderiam ajudá-lo nessas tarefas, mas o gerente não consegue dialogar com esses grupos. Para determinados projetos, no entanto, ele conta com a parceria de setores da Universidade Estadual do Rio Grande do Norte, sediada em Mossoró.

João-de-Barro - Bom Plac

SANTA CRUZ DO SUL (RS)

Kazuo Nakano[1]

A dualidade socioterritorial em Santa Cruz do Sul

O município de Santa Cruz do Sul, com um déficit habitacional estimado de 5.030 casas[2], está localizado próximo à região central do estado do Rio Grande do Sul, no Vale do Rio Pardo, distando 160 km a oeste de Porto Alegre. Segundo o Censo 2000, sua população é de 107.632 habitantes, dos quais 87,14% vivem em áreas urbanas e 12,86% estão na área rural. A produção de tabaco é a atividade mais importante da região do Vale do Rio Pardo. A indústria do tabaco, empregando mais de 9.000 pessoas, é um dos setores mais importantes da base econômica da cidade, onde encontram-se instaladas, por exemplo, as grandes fábricas da Souza Cruz e Phillip Morris.

O crescimento da cidade encontra-se limitado a leste por um cinturão verde protegido por lei e a oeste pelo lago Dourado, que em períodos de chuva transborda, inundando as casas próximas. Na porção norte da cidade encontram-se os bairros nobres, onde mora a população de maiores rendimentos, vivendo às vezes em condomínio

1. Arquiteto urbanista, técnico do Instituto Pólis e mestre em Estruturas Urbanas Ambientais na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU/USP).

2. Segundo os dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE, de 1999, Santa Cruz do Sul possuía 4512 domicílios em favelas ou assemelhados e 518 cortiços cadastrados, totalizando 5030 domicílios em condições precárias.

fechado. O aeroclube, o clube de *golf* e o campus da Universidade de Santa Cruz do Sul, com cerca de 10.000 alunos vindos de diferentes cidades da região, localizam-se junto a esses bairros.

Na porção sul, vetor de expansão territorial da cidade, predominam os grupos de menor renda, vivendo em moradias precárias de madeira, enegrecidas pela umidade, levantadas sobre pequenas bases de alvenaria, cobertas com telhas de cimento amianto ou chapas de zinco. Algumas dessas moradias foram construídas em encostas de média declividade e na beira de córregos, às vezes colocando os moradores em situações de risco. Passando por esses bairros, nota-se o acúmulo de lixo junto às casas em desalinho. O atual prefeito elegeu-se com o apoio dos moradores dessas áreas mais pobres. Segundo relatos ouvidos, seus oponentes políticos contavam com o apoio dos grupos de maior rendimento, proprietários de terras e empresários locais. O perfil político dos governantes municipais tem sido, em geral, bastante conservador nas últimas décadas[3].

Nessa parte sul da cidade foi criado um distrito industrial[4], onde estão instaladas as fábricas novas das fumageiras. A criação desse distrito contou com a participação ativa do poder público, que ofertou terrenos e infra-estrutura, atraindo investimentos do setor de móveis plásticos, brinquedos e outros. A rodovia BR-471, que passa por esse distrito, é utilizada para o escoamento da produção industrial do município em direção ao porto de Itajaí. A localização industrial periférica, associada com vias regionais de circulação e com moradias precárias dos trabalhadores de renda baixa, segue um padrão que se repete em praticamente todas as cidades com alguma industrialização.

Nessa porção sul localizam-se também os terrenos da Prefeitura onde foram executadas as 116 casas populares Bom-Plac[5] realizadas até agora, nos bairros Santuário, Cristal e Aliança II. Apesar de a Prefeitura dispor de terrenos em áreas mais próximas ao centro da cidade, não se pensa em utilizá-los para habitações populares, mas sim para a construção de prédios de quatro pavimentos, com estrutura metálica. Os projetos arquitetônicos e estruturais desses prédios já estão prontos, porém a execução e a forma de comercialização dos apartamentos ainda não está definida. Esses apartamentos serão destinados a um público com renda maior do que aqueles que moram nas casas Bom-Plac, localizadas em

3. Santa Cruz do Sul ficou nacionalmente conhecida pelo movimento organizado por um pequeno grupo local que defendia a separação das Região Sul e Sudeste do restante do Brasil.

4. A transferência das fumageiras para esse distrito desocupou algumas fábricas de grande porte localizadas nas porções mais antigas da cidade. A destinação dessas fábricas está em discussão na prefeitura atualmente.

5. A expressão BOM-PLAC reúne as iniciais dos materiais usados no sistema construtivo semi pré-fabricado: **BO**rracha, **M**adeira, **PLÁ**stico e **C**imento.

áreas da periferia sul da cidade. Vale destacar que essa periferia não está muito longe do centro de Santa Cruz do Sul, a aproximadamente 20 minutos de carro. Entretanto, a rodovia BR-471 coloca-se como um obstáculo entre algumas áreas residenciais populares e as porções urbanas mais consolidadas, dificultando diariamente o acesso físico ao comércio e às escolas mais próximas. Essa ocorrência reforça a necessidade de considerar a dimensão urbana na produção da moradia, que se insere na rede de relações que operam na cidade.

O sistema e o processo construtivo Bom-Plac

O processo iniciou-se com as pesquisas feitas por um engenheiro civil que, desde a década de 1980, trabalha na Secretaria Municipal da Habitação, Conservação e Segurança (SMHCS) de Santa Cruz do Sul, onde desenvolveu as experiências descritas a seguir. No atual governo, esse engenheiro tornou-se o titular da Secretaria, ganhando a oportunidade de expandir essas experiências no âmbito do Programa Habitacional João-de-Barro.

As pesquisas iniciais procuravam desenvolver um sistema construtivo inovador que fosse barato, de execução rápida e fácil e, principalmente, que utilizasse os pneus velhos descartados, os quais, de certo modo, agridem o meio ambiente, acumulando-se em rios, terrenos baldios e áreas desocupadas. A motivação inicial dos trabalhos foi dar um destino a esses pneus inutilizados que, em geral, levam centenas de anos para se decompor, possibilitando o acúmulo de água parada em seu interior e a conseqüente proliferação de vetores de doenças, como o *Aedes Aegypti*, transmissor da dengue.

Em setembro de 1997 produziram-se alguns componentes que foram submetidos a testes realizados por uma empresa especializada chamada Tecom Engenharia. Como os resultados desses testes foram favoráveis, no mês seguinte a Prefeitura iniciou, com recursos próprios, a construção de cinco casas-protótipos em terrenos de sua propriedade (localizados em diferentes pontos do município), a um custo unitário de R$ 3700,00. A construção desses protótipos levou quase um ano e terminou em setembro de 1998.

Apesar de estarem prontas há tanto tempo, essas casas não passaram por nenhuma avaliação posterior. A equipe da Secretaria envolvida no Programa não possui informações sistemáticas sobre o desempenho físico dessas primeiras unidades habitacionais produzidas. Não foram realizadas medições de isolamento térmico e acústico no interior das moradias. Essas medições são importantes, considerando-se o inverno rigoroso do Rio Grande do Sul.

O sistema construtivo Bom-Plac é bastante simples e apresenta semelhanças com o concreto celular e com a argamassa armada, bastante utilizada para fabricar tanto edificações quanto mobiliários urbanos, tais como cobertura de pontos de ônibus, lixeiras, bancos de praça etc. A diferença entre esses dois sistemas construtivos é a utilização dos resíduos de borracha no Bom-Plac. Nesse sistema, os resíduos originários da recauchutagem de pneus[6] são incorporados à produção da argamassa de cimento, areia e água.

Essa argamassa é usada para moldar placas de 53 (altura) x 90 (largura) x 3 (espessura) cm e pilares com 2,65 m de comprimento, armados com barras de aço. Formas metálicas especialmente produzidas para esse fim são usadas para moldar tais peças, que serão usadas na construção das paredes externas das edificações. Cinco placas empilhadas entre dois pilares com perfil transversal em "T" formam um painel de parede. As placas são fixas nos pilares com uma peça de madeira que recobre a face interna do pilar.

Esse modo de fixação foi desenvolvido a partir dos resultados dos testes de impacto (corpo mole e corpo duro)[7] realizados em julho de 1999, janeiro de 2000 e maio de 2000, pela Fundação de Ciência e Tecnologia (Cientec) após o início do Programa João-de-Barro. Quando esses testes foram realizados, os protótipos e as casas nos bairros Santuário e Cristal já tinham sido construídos. Portanto, essas casas foram feitas no modo antigo, sem as adaptações técnicas necessárias. Os resultados desses testes mostraram que o modo antigo de fixação das placas nos pilares entrava em colapso sob impactos relativamente fortes. O teste de estanqueidade, que umedeceu a superfície do painel de parede simulando uma chuva, mostrou a infiltração de água nas juntas entre uma placa e outra, que não estavam preenchidas com nenhum material. Esse problema foi resolvido

6. Atualmente, a Secretaria não possui um triturador de pneus velhos. Até agora, a equipe usou somente "fibras" de borracha que sobram da recauchutagem de pneus "carecas", quando se refaz as ranhuras na sua banda que servem para dar maior aderência ao solo. A Secretaria vem acumulando pneus velhos em um terreno junto ao depósito de lixo da cidade para quando tiver equipamento capaz de separar a borracha da parte metálica do pneu e triturar essa borracha. O atual titular da Secretaria, coordenador do Programa, teve a oportunidade de testar um triturador. Obteve "grãos" de borracha diferentes das "fibras" usadas até agora. Esses "grãos" misturam-se melhor à argamassa.

7. No teste de impacto com corpo mole, o impacto é com um saco de couro cheio de areia. No teste de impacto com corpo duro, o impacto é com uma pequena esfera de aço. Esses elementos são atados na extremidade de um cabo de aço preso no teto do laboratório, diante do painel de placas e pilares a ser testado. Em seguida, são erguidos em diferentes alturas e soltos de encontro aos painéis em movimento pendular. Anotam-se os resultados dos impactos da esfera de aço na superfície da placa e do saco de areia no sistema como um todo, principalmente na fixação das placas e dos pilares.

com a utilização de uma argamassa simples de cimento, areia e água. A placa em si não sofreu infiltrações.

A partir desses resultados dos testes de estanqueidade verificou-se a necessidade de reformular o desenho da placa e acrescentou-se uma pingadeira em sua borda para recobrir as juntas preenchidas com argamassa simples. Entretanto, as formas metálicas usadas na moldagem dessas placas continuam em uso. As placas continuam sendo produzidas sem essa pingadeira. Nas entrevistas com alguns moradores das casas fabricadas até o momento não houve queixas de infiltrações. Na visita às casas não se perceberam marcas de umidade nas paredes.

A seqüência de construção de uma casa Bom-Plac é a seguinte:

1. Limpa-se o terreno;
2. Executa-se uma base de pedra para as paredes externas, definindo o perímetro da casa. A altura dessa base varia entre 40 e 60 cm, dependendo da declividade do terreno;
3. Molda-se uma viga baldrame sobre essa base de pedra, usando formas metálicas. Nessa viga encontram-se os encaixes para a fixação dos pilares pré-fabricados, espaçados em 90 cm;
4. Aterra-se a área interna a esse perímetro até o topo da viga baldrame, compactando bem o solo para receber o contrapiso em cimento grosso;
5. Executa-se o contrapiso em cimento grosso;
6. Fixam-se os pilares pré-fabricados na viga baldrame a cada 90 cm;
7. Executa-se o frontão de madeira;
8. Fixam-se as placas pré-fabricadas nos pilares, parafusando as peças de madeira na face interna dos pilares;
9. Fixa-se uma cinta de madeira (inicialmente era metálica) no topo das paredes externas, para apoiar a estrutura do telhado;
10. Executa-se a estrutura do telhado com tesouras de madeira;
11. Cobre-se a casa com telhas de zinco onduladas, dispostas em duas águas;
12. Coloca-se o forro de isopor fixo na estrutura do telhado;
13. Executam-se as instalações elétricas e hidráulicas, que ficam aparentes;

14. Executa-se a ligação da casa à rede de água, à rede elétrica e á fossa séptica;
15. Fixam-se as esquadrias metálicas nos vãos das janelas e portas;
16. Executa-se a estrutura de madeira das paredes internas;
17. Recobre-se essa estrutura com lambris de aproximadamente 15 cm de largura, com encaixe tipo macho-fêmea.

As etapas 1 a 5 são executadas com mão-de-obra e equipamentos da Prefeitura. As demais etapas, exceto a 12, são executadas em mutirão pelos próprios moradores, com acompanhamento técnico dos funcionários da Secretaria. A etapa 12, tecnicamente mais complexa, é executada pela Prefeitura e pelas concessionárias de água e energia elétrica.

Os componentes fornecidos pela Prefeitura de Santa Cruz do Sul são: a cobertura de zinco, o madeiramento do telhado e do frontão, as esquadrias metálicas, as pedras da base, a areia, a água e o cimento usados na argamassa.

As placas e pilares pré-fabricados com os resíduos de borracha são executados por detentos do Presídio Estadual de Santa Cruz do Sul envolvidos no Programa Vale a Pena, em parceria com a Superintendência dos Serviços Penitenciários (Susepe), do governo estadual do Rio Grande do Sul.

A utilização da mão-de-obra prisional começou em 1994, quando ainda não existia o Programa João-de-Barro, na produção das primeiras peças. Atualmente, o Protocolo de Ação Conjunta dessa parceria encontra-se em sua sétima edição. Os detentos de Santa Cruz do Sul selecionados para participarem do Programa Vale a Pena cumprem sentença em regime aberto e semi-aberto. Formam um grupo de, no máximo, 25 pessoas, sendo que a quantidade varia segundo a demanda pela produção de placas e pilares Bom-Plac. Eles trabalham 40 horas semanais e recebem mensalmente um salário mínimo da prefeitura como remuneração. Além disso, a cada três dias trabalhados, eles têm redução de um dia na pena.

O pavilhão onde esses apenados trabalham uniformizados funciona na área externa do presídio. É um espaço bem organizado não apresentando indícios de insalubridade. No momento da visita havia 8 tra-

balhadores moldando as placas Bom-Plac sobre as quatro bancadas existentes no local. Junto a esse pavilhão de trabalho está sendo concluído um prédio novo que irá acolher os detentos em regime semiaberto que forem selecionados para participar do Programa Vale a Pena. Esses detentos cumprirão a pena separados dos demais.

Um dos participantes mais antigos do Programa reafirmou a importância do trabalho para quando terminar de cumprir a pena, dentro de quase dois meses. Entretanto, na conversa, demonstrava uma certa insegurança com relação ao futuro. O supervisor do grupo, que permanece no pavilhão durante o período de trabalho, disse que houve conflitos e reclamações por causa de embriaguez e atraso no pagamento. Porém, nenhum acontecimento grave ocorreu nessas ocasiões.

Outra parceria concretizada pela Secretaria para a produção de placas Bom-Plac foi com o Instituto Humanitas, que desenvolve o projeto "Crescer Sempre", envolvendo jovens de 12 a 16 anos que vivem nas ruas e ou com famílias de baixa renda[8]. Essa parceria está interrompida por conta de questionamentos feitos pelos coordenadores do Projeto quanto ao envolvimento de crianças com menos de 14 anos em atividades produtivas que poderiam ser caracterizadas como trabalho infantil. Trata-se de uma preocupação pertinente, norteada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

A produção das placas Bom-Plac pelos jovens do Instituto Humanitas ocorria em um pavilhão de trabalho onde ainda estão armazenados areia, cimento, borracha e formas metálicas. Essa produção envolveu cerca de 20 jovens que trabalhavam sob a supervisão de um monitor. Em conversa com quatro rapazes que produziram as placas Bom-Plac, constatou-se que eles não sabiam exatamente para o que elas seriam usadas.

8. O Projeto "Crescer Sempre", do Instituto Humanitas, uma ONG local financiada com recursos alemães, envolve 200 jovens em atividades esportivas e educativas, na horta comunitária e na fabricação de velas. Para participar desse Projeto, todos os jovens devem estar na escola. Um ônibus do Instituto serve com meio de transporte, pois as instalações do Projeto localizam-se fora da cidade, em zona rural.

Bairro Santuário: a primeira experiência, com 48 casas Bom-Plac

Em julho de 1998, a Secretaria viu-se obrigada, por ordem judicial, a remover um grupo de 48 famílias que moravam em uma área de encosta com riscos de deslizamento, localizada na zona sul da cidade. Iniciou-se um processo de organização desse grupo para a construção das primeiras

casas Bom-Plac, por meio de mutirão em um terreno da Prefeitura situado no bairro Santuário, nas proximidades da rodovia BR-471.

O custo de construção de cada uma das casas ficou em R$ 3700,00 e os recursos vieram dos cofres municipais. Por seu caráter emergencial e inaugural, essa primeira experiência é chamada pelos técnicos da Secretaria de "berçário habitacional".

Os moradores da área de risco não foram removidos imediatamente nem foram alojados em moradias provisórias. Permaneceram morando em suas casas precárias enquanto construíam suas futuras moradias, nos fins-de-semana e nos horários de folga, utilizando o sistema Bom-Plac. O sistema construtivo foi determinado pela Secretaria, que já tinha executado os cinco protótipos e possuía as condições necessárias para a produção em série dos componentes construtivos.

A elaboração do projeto ficou por conta da própria Secretaria Municipal da Habitação, Conservação e Segurança, que definiu o padrão de uma casa unifamiliar, de aproximadamente 40 m², com dois dormitórios, sala, cozinha e banheiro, implantada no centro de um lote com cerca de 150 m², com recuos na frente, atrás e nas laterais. O plano de implantação do conjunto de casas também foi traçado pelos técnicos da Secretaria e seguiu o modelo predominante nas cidades brasileiras: fileiras de casas idênticas, isoladas no lote e voltadas para a rua.

A construção das casas por mutirão ocorreu no período entre julho e dezembro de 1998. Ao longo desse processo, conforme se erguiam as casas, a psicóloga social da Secretaria desenvolveu o Programa Social Educativo, que organizou uma série de reuniões, palestras e discussões com os grupos de moradores sobre temas ligados à saúde, higiene física, lixo, problemas ambientais, arborização, adubo orgânico, dentre outros. Para essas atividades foram chamados profissionais de outras secretarias, órgãos técnicos e entidades não governamentais.

Segundo a psicóloga social, que vem trabalhando no Programa João-de-Barro desde o início, um dos principais objetivos do Programa Social Educativo desenvolvido junto com o processo de mutirão para a construção das casas foi "conscientizar os moradores para a [importância da] manutenção e limpeza dos seus locais de residência". Procurou-se evitar que as unidades habitacionais fossem vendidas logo após a entrega das

chaves, a exemplo do que aconteceu em outro programa habitacional de interesse social da Prefeitura, chamado Promoradia.

Por estarem em terreno público, as casas ainda não se encontram legalmente regularizadas, apesar de ligadas à rede geral de água, luz e telefone e disporem de fossa séptica. As fossas conectam-se à galeria de águas pluviais, pois não há rede coletora de esgoto[9]. As ruas ainda não estão pavimentadas, o que deve provocar alguns transtornos em dias de chuva. Seus moradores ainda não são os proprietários oficiais do imóvel. Portanto, mesmo com esses serviços urbanos, se os atuais moradores quiserem comercializar suas casas, terão de fazê-lo no mercado informal.

9. Note-se a contradição do ponto de vista ambiental entre a reciclagem dos pneus velhos e o lançamento de esgoto domiciliar em galerias de águas pluviais, que conduzem os dejetos para os arroios e rios locais.

Segundo os formuladores do Programa, os moradores não estão pagando prestações para a Prefeitura, pois possuem contrato de cessão de uso por período de 24 meses, prorrogável por igual período, desde que requerido pelo beneficiário. Essa determinação encontra-se na Lei Municipal Complementar nº 43, de 30 de maio de 2000, que autoriza, passados os 48 meses, converter o contrato de cessão de uso em "contrato de promessa de compra e venda". Ainda não houve a preocupação de regularizar e escriturar as casas em nome dos moradores. Mesmo assim, nota-se que alguns deles estão investindo recursos e mão-de-obra nas casas, procurando ampliá-las com a construção de cômodos nos recuos de fundo e das laterais, revestindo e pintando as paredes, assentando pisos cerâmicos ou assoalhos de madeira nos cômodos, construindo cercas nas divisas dos lotes, refazendo as divisões internas das casas, redefinindo a forma dos cômodos, construindo pequenas varandas no recuo frontal e plantando flores em pequenos jardins.

É importante notar que as ampliações das casas estão sendo feitas pelos próprios moradores ou por mão-de-obra contratada. Não utilizam o sistema Bom-Plac e sim alvenaria tradicional de tijolos cerâmicos furados ou placas de madeira. Isso indica a ausência de uma gestão pós-ocupação, apesar de a psicóloga social da Secretaria visitar os moradores duas vezes por mês para simples acompanhamento. Mostra ainda a dificuldade desses moradores em se apropriar desse sistema construtivo não tradicional.

Em conversa entre o secretário municipal de habitação e uma das

 moradoras, esta queixou-se sobre a dificuldade das crianças que moram no conjunto, que precisam atravessar a rodovia para alcançar a escola mais próxima. Essa pequena afirmação mostra a barreira física representada pela BR-471 para os moradores das casas Bom-Plac do bairro Santuário. Outra moradora do mesmo conjunto cobrou do secretário uma casa para sua cunhada, que estava morando em outra parte da cidade, revelando o personalismo na relação entre o poder público e a sociedade civil que, talvez, seja inevitável em uma pequena cidade.

Bairro Cristal: a segunda experiência, com 35 casas Bom-Plac

No período entre março e julho de 1999 executaram-se 35 casas com o sistema Bom-Plac no bairro Cristal, em um grupo com 10 e outro com 25 unidades habitacionais. As 35 famílias que passaram a morar nessas casas já haviam sido sorteadas para o Programa Promoradia, que utilizaria recursos do governo federal, por intermédio do Programa Habitar Brasil. Todavia, esses recursos não foram liberados e as casas para essas famílias não puderam ser construídas. Para resolver esse impasse, a Secretaria Municipal da Habitação, Conservação e Segurança tomou para si a responsabilidade de construir as 35 casas, idênticas àquelas realizadas no bairro Santuário, com os mesmos custos.

Foram selecionados duas áreas que fazem parte do terreno onde foi construído o conjunto habitacional do Programa Promoradia. Esse conjunto é constituído de casas térreas geminadas, edificadas com sistema construtivo tradicional em alvenaria de blocos de concreto.

A exemplo das casas do bairro Santuário, as do bairro Cristal foram edificadas em áreas públicas parceladas em lotes de aproximadamente 150 m². Construídas por meio de mutirão, as casas do Programa João-de-Barro no bairro Cristal destacam-se das casas do Programa Promoradia por sua aparência inacabada. Ao contrário das casas do Programa Promoradia, que são revestidas e pintadas, as casas Bom-Plac são entregues aos moradores com as paredes sem nenhum acabamento, dando a impressão de envelhecimento precoce da edificação.

Os recursos para a construção também vieram do orçamento municipal, porém a comercialização das casas foi financiada em 100%.

Segundo as regras de financiamento habitacional do governo federal, o valor da prestação não pode comprometer mais do que 30% da renda familiar. Tendo em vista que as famílias incluídas no Programa Promoradia devem ter renda familiar entre um e cinco salários mínimos[10] , a prestação mensal foi fixada em valores entre R$ 36,00 e 45,00, reajustados pelo IGPM. O número de parcelas foi fixado entre 60 e 96 meses. Até agora, dentre as 35 famílias do bairro Cristal atendidas pelo Programa João-de-Barro, não há inadimplentes.

Pelo contrato, o morador não poderá vender a casa ou repassar a dívida para terceiros no prazo de cinco anos após a entrega das chaves. Essa clausula foi incluída para evitar a comercialização das casas logo após a ocupação, como aconteceu com algumas unidades do Programa Promoradia, que foram vendidas informalmente pelo proprietário a preço baixíssimo, logo após a entrega das chaves. A falta de escrituração e regularização dessas casas e das que foram construídas com o sistema Bom-Plac tem aumentado a ilegalidade fundiária no município.

As condições gerais das casas e o acesso á infra-estrutura de energia elétrica, telefone e de saneamento básico seguem o modelo do bairro Santuário. Notam-se as mesmas intervenções e ampliações dos moradores nas casas e a falta de pavimentação nas vias e calçadas. O acesso a equipamentos coletivos de educação e saúde é facilitado pela presença de um Posto de Saúde Familiar (PSF) e da escola, que foram construídos nas proximidades, para a população do conjunto Promoradia.

O Programa Social Educativo, implementado durante o mutirão para a construção das casas, seguiu a mesma metodologia de trabalho usada no bairro Santuário, sem incorporar reformulações significativas.

Em duas casas visitadas pelo autor foi possível perceber atitudes opostas por parte dos moradores com relação ao sistema Bom-Plac. Um morador procurou melhorar o aspecto da casa que lhe foi entregue, revestindo as placas e os pilares, pintando-os com cores diferentes (amarelo e cinza claros), acrescentando uma varanda, um jardim e um pequeno cômodo nos recuos do fundo. Outro proprietário construiu cômodos com tijolo cerâmico furado em todos os recuos ao redor da casa, ocupando integralmente o lote e "envelopando" completamente o sistema Bom-Plac. Essa ampliação foi a mais radical dentre todas as casas visita-

10. Em outubro de 2001 o valor do salário mínimo era de R$ 180,00.

das. Tomando por base os conjuntos habitacionais populares de outras cidades, pode-se dar como certo que no médio e no longo prazo os moradores efetuarão grandes mudanças em suas casas. Provavelmente, daqui a alguns anos essas casas estarão irreconhecíveis.

Bairro Aliança II: a terceira experiência, com 33 casas Bom-Plac

A experiência no bairro Aliança II, iniciada em março de 2000 e já concluída, difere um pouco das anteriores. As 33 casas Bom-Plac construídas em mutirão são maiores do que as do Santuário e do Cristal. Implantadas em um terreno de 260 m², as casas do bairro Aliança II possuem quase 60 m², 20 m² a mais do que as anteriores, com 3 dormitórios, sala, cozinha, banheiro e área de serviço. Esse acréscimo de área útil qualifica positivamente o interior da casa, eliminando a sensação de confinamento verificado nas casas menores. O custo total de construção de uma unidade habitacional é de R$ 6.000,00 (R$ 2.300,00 a mais que o das unidades construídas anteriormente).

Essas casas estão em terreno da Prefeitura e destinam-se exclusivamente aos funcionários municipais com renda familiar média de 5 a 12 salários mínimos. Uma parceria com a Caixa Econômica Federal possibilitou aos mutirantes financiar a compra de materiais em 100%. O pagamento desse financiamento na modalidade "aquisição de materiais" deve ser feito pelo próprio morador diretamente para a Caixa. A prestação foi fixada entre R$ 80,00 e R$ 103,00, variando de acordo com a renda familiar. A taxa de juros é de 6% ao ano e o número de parcelas foi estabelecido em 96 meses, no máximo.

Apesar das diferenças no esquema de financiamento das casas do Aliança II, persistem os mesmos problemas de irregularidade fundiária com o terreno público onde as casas estão implantadas. A exemplo das experiências anteriores, não foi resolvido o problema da escrituração e titulação da propriedade do imóvel – um problema antigo nas políticas habitacionais brasileiras. Até hoje, os imóveis de vários conjuntos habitacionais construídos com recursos do extinto BNH estão irregulares. A Prefeitura de Santa Cruz do Sul terá de enfrentar esse problema cedo ou tarde.

As unidades executadas em mutirão já estão ocupadas e contam com água, luz e esgoto. Nesse bairro, a Secretaria não fez reuniões segundo os moldes do Programa Social Educativo, como as realizadas nos outros bairros. A preocupação foi definir três grupos para discutir e estabelecer as responsabilidades no mutirão, já que os futuros moradores estavam assumindo um compromisso financeiro direto com a Caixa. Entretanto, os resultados não foram satisfatórios, já que a Caixa avaliou negativamente o mutirão por causa de problemas na compra dos materiais, cujos preços variavam de fornecedor para fornecedor. Por causa disso, no empreendimento Vale do Nazaré descrito a seguir, a construção e a compra dos materiais está programada para ocorrer de modo diferente.

Apesar desses problemas, aqueles que já estão instalados nas casas demonstram satisfação com os resultados. Em conversa com um futuro morador que estava trabalhando na obra, transpareceu a importância dada ao mutirão, visto como meio para controle de qualidade da obra. Todavia, esse morador isentava a Prefeitura de responsabilidade por eventuais falhas na construção, dado que a execução ficou sob seu encargo.

Vale do Nazaré: um projeto de 114 casas para o futuro

O empreendimento Vale do Nazaré é um desdobramento da parceria entre a Prefeitura e a Caixa Econômica Federal para a produção e comercialização das 114 casas Bom-Plac destinadas aos funcionários municipais, estaduais e de empresas conveniadas com a Caixa.

As casas do Vale do Nazaré serão idênticas às do bairro Aliança II, com 60 m², implantadas em terrenos de 250 m². A exemplo das anteriores, serão entregues com água, luz, esgoto e iluminação pública. Ao contrário das experiências anteriores, porém, o terreno onde serão construídas essas casas (também localizado na porção sul da cidade), é de propriedade privada. Dessa forma, as casas poderão ser entregues com a escrituração em nome do proprietário, evitando o problema da irregularidade fundiária encontrado nas outras experiências.

O financiamento para famílias com renda entre 5 e 12 salários mínimos inclui o preço do terreno e a compra dos materiais de cons-

trução, exceto os componentes do sistema Bom-Plac, que será fornecido pela Secretaria Municipal da Habitação, Conservação e Segurança. A execução das casas não será por mutirão, eliminando a única instância participativa no processo de produção da moradia, e sim por uma equipe gerenciada pela Prefeitura e paga com recursos da Caixa. O pagamento dessa mão-de-obra está incluído no financiamento, a ser quitado em 96 parcelas mensais no valor de R$ 172,57, com juros entre 8% e 3,5% ao ano, variando de acordo com a renda familiar. O custo de cada casa foi estimado em R$ 11.500,00.

A adoção de uma equipe contratada para a construção das casas deve-se à avaliação negativa feita pela Caixa a respeito do mutirão, conforme mencionado acima. Para resolver o problema da variação de preços dos materiais de construção, a equipe da Caixa Econômica Federal realizou uma tomada desses preços junto aos fornecedores locais. Aqueles que apresentaram valores menores foram cadastrados para vender materiais aos mutuários.

Nessa parceria entre a Prefeitura e a Caixa deve ser destacado o esforço para abrir uma linha de financiamento habitacional para famílias com rendimentos abaixo de 12 salários mínimos. Em geral, famílias dessa faixa de renda não possuem tal oportunidade. Esse tipo de esforço é importante para ampliar o acesso à terra urbana e á habitação por meio do mercado formal.

Estudo da utilização de plástico reciclado para revestimento de habitações

Recentemente foi aprovado financiamento da Fundação de Amparo a Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul (Fapergs) para o desenvolvimento de um estudo sobre a "utilização de plástico reciclado para revestimento de habitações". Trata-se de uma parceria entre o grupo de pesquisa em materiais plásticos do Pólo de Modernização Tecnológica da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC) e a Prefeitura.

Esses estudos serão desenvolvidos em três anos e o desafio será produzir um material a partir de resíduos plásticos domiciliares, que poderá ser utilizado para revestir as paredes das casas Bom-Plac, melhorando o seu desempenho e seu acabamento final. Segundo a engenheira quí-

mica que coordenará as pesquisas na UNISC, trata-se de um desafio, porque os resíduos plásticos produzidos nos domicílios não são como as garrafas PET, que podem ser facilmente lavadas e recicladas. O resíduo plástico domiciliar é de diferentes tipos e chegam até o depósito de lixo em condições diversas de pós-uso. Essas condições poderão dificultar o desenvolvimento do material para revestimento.

A pesquisa conta com um total de R$ 53 mil, dos quais R$ 40 mil são oriundos da Fapergs e R$ 13 mil são da Prefeitura de Santa Cruz do Sul, que obteve a aprovação da Câmara Municipal, em novembro de 2000, para a liberação da verba. Esse dinheiro deverá ser usado na compra de equipamentos e materiais para laboratório de testes de componentes plásticos. Alguns equipamentos recém-adquiridos ainda não estão instalados e os trabalhos encontram-se em fase inicial, não havendo nenhum resultado concreto até o momento.

Comentários finais

Para finalizar esse relato, é útil destacar algumas conquistas e problemas importantes do Programa João-de-Barro e sublinhar as potencialidades verificadas durante a visita de campo ao Programa:

- A implantação dos conjuntos de casas Bom-Plac propiciou, às 116 famílias atendidas, acesso à uma moradia com melhor ligação às redes de infra-estrutura urbana. Todavia, a periferização desses conjuntos na porção sul da cidade, sem o acompanhamento de instrumentos de planejamento que incidam sobre o desenvolvimento urbano geral, pode induzir Santa Cruz do Sul a um crescimento desarticulado.
- No processo de formulação do Programa João-de-Barro, a participação dos grupos sociais não ocorre durante as tomadas de decisão, tampouco na definição dos projetos das casas e dos espaços públicos e comunitários dos conjuntos, cujo resultado tem seguido padrões espaciais com discutível qualidade arquitetônica e ambiental. A participação acontece somente durante a execução da obra, envolvendo os moradores nas tarefas de construção das casas e em reuniões temáticas. Esse modo de participação popu-

lar não responde às intenções dos formuladores do Programa, de superar o paternalismo e o clientelismo na relação do agente público com a sociedade civil. Esse fator pode ser responsável por uma das principais dificuldades encontradas no Programa: a desmobilização social. O Conselho de Habitação do município não contribui para superar essa dificuldade, pois tem pouca representatividade e exerce um papel meramente consultivo.

- A gestão do Programa João de Barro não tem se preocupado em regularizar e formalizar o acesso à moradia e à terra urbanizada por meio da concessão real de uso, escrituração e titulação da propriedade do imóvel. Essa prática vem aumentando a informalidade no município.
- O sistema construtivo Bom-Plac tem potencial para tratar os pneus descartados sem agredir o meio ambiente. Para isso, deverá conseguir equipamentos adequados. Com a pesquisa para desenvolver um revestimento para habitação usando resíduos plásticos domiciliares, há a possibilidade de melhorar o sistema e contribuir para uma política de destinação de resíduos sólidos mais favorável ao meio ambiente.
- O Programa tem capacidade de se reproduzir em outros contextos. A Secretaria Municipal de Habitação, Conservação e Segurança de Santa Cruz do Sul já foi procurada por outras prefeituras, como a de Natal, e pela Fundação Nacional de Saneamento (Funasa), interessados em conhecer o sistema construtivo Bom-Plac e, especificamente, a destinação de pneus inutilizados abandonados, que propiciam a reprodução de vetores de transmissão de doenças.

Do ponto de vista da gestão pública, a habitação é um setor com grandes potencialidades para aberturas intersetoriais. Para a concretização dessas potencialidades é necessário que a política habitacional articule-se com a política urbana, relacionando habitação e cidade. O Programa Habitacional João-de-Barro necessita de aportes adicionais que sigam essa orientação.

Padef
Programa de Apoio à Pessoa Portadora de Deficiência

SÃO PAULO (SP)

Edson Sadao Iizuka[1]

Um pouco da história do Padef

A concepção e a implantação dos serviços do Programa de Apoio à Pessoa Portadora de Deficiência (Padef) foram delineadas a partir da necessidade de se gerar um conjunto de ações que pudesse atender as pessoas portadoras de deficiência visando ao seu ingresso e à sua permanência no mundo do trabalho. O princípio fundamental que rege tais ações é o da garantia do exercício da cidadania dessas pessoas[2].

Até 1993, as pessoas portadoras de deficiência tinham prioridade no atendimento realizado pela Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho (SERT), do Governo do Estado de São Paulo, mas o serviço era realizado em uma sala separada do atendimento ao público em geral. O que poderia ser entendido como um "privilégio" era na verdade uma forma de segregação e de exclusão social. O sistema demonstrava-se também ineficiente: 80% dos portadores de deficiência encaminhados e contratados perdiam o emprego antes de completar o período de 3 meses de experiência.

A mudança do modelo e da filosofia de trabalho, ocorrida no final

1. Formado em administração pública e mestrando na mesma área, pela FGV-EAESP, além de pós-graduado na disciplian Voluntariado, do Programa de Educação Continuada da FGV (GVPEC). Atua como professor no curso de administração da Fundação Escola de Comércio Álvares Penteado (FECAP-SP).

2. De acordo com a pesquisa realizada pelo Padef com os candidatos cadastrados no período de jan/1995 a mai/2001 no Estado de São Paulo, 52,8% deles são portadores de deficiência física, 29,6% de deficiência auditiva, 12,6% de deficiência visual, 4,2% de deficiência mental e 0,8% deficiências múltiplas.

de 1994, deve-se em grande parte à atuação dos profissionais da Sorri Brasil[3] junto à Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho. A Sorri Brasil foi contratada para assessorar o processo de mudança no atendimento aos portadores de deficiência. A concepção técnica da Sorri Brasil está baseada no que eles denominam de mercado inclusivo, ou seja, na igualdade de direitos e deveres entre as pessoas e na oportunidade de trabalho e renda para todos. Além disso, espera-se uma integração dos portadores de deficiência com pessoas não portadoras de deficiência ou, em outras palavras, o respeito ao o princípio da inclusão social.

A inclusão social é o processo pelo qual a sociedade e o portador de deficiência procuram adaptar-se mutuamente, tendo em vista a equiparação de oportunidades e, conseqüentemente, uma sociedade para todos.[4]

De acordo com a coordenação do Programa, o período em que ocorreu tal mudança foi favorável à implementação do Padef. Na época, a Secretaria de Emprego e Relações do Trabalho iniciou um intenso trabalho de informatização e integração dos processos, o Estado de São Paulo voltou a fazer parte do Sistema Nacional de Empregos (Sine)[5] e houve um apoio político fundamental para a implementação da nova filosofia de atuação.

Aberto ao público em 1995, o Padef vem cumprindo, de maneira crescente e qualificada, a sua proposta de buscar oportunidades e intermediar a oferta e a demanda de trabalho para os portadores de deficiência do Estado de São Paulo. O Programa pode ser reconhecido como uma referência nos sistemas públicos de emprego do país, ao possibilitar aos portadores de deficiência o acesso a todos os serviços da Secretaria, de forma inclusiva. A equipe do Padef demonstra grande motivação e conhecimento para lidar com a iniciativa e, principalmente, uma postura de aprendizagem permanente, fundamental para um mercado de trabalho em constante transformação.

O Programa está inserido no serviço de intermediação de mão-de-obra e suas ações estão plenamente articuladas com todos os outros programas da Secretaria. Dessa forma, o candidato portador de deficiência participa de todos os programas do órgão, como qualquer outro

3. A organização Sorri Brasil foi criada em 1985, com o objetivo de capacitar profissionais em reabilitação profissional, desenvolver programas educativos, sensibilizar e conscientizar a comunidade sobre os problemas e potencialidades das pessoas portadoras de deficiência, visando ao cumprimento de sua missão: "apoiar pessoas com deficiência na sua justa luta para se desenvolver material e espiritualmente e se incluir na sociedade como pessoas úteis e dignas". A entidade também incentiva a criação e o funcionamento de novas SORRIs e organizações similares.

4. *Site* da Associação Rodrigo Mendes – www.arm.org.br (resumo da definição apresentada pela Unesco).

5. O Sistema Nacional de Empregos foi criado em nível nacional pelo Decreto nº 76.403, de 08/10/75, com o objetivo básico de estudar os problemas do mercado de trabalho e diminuir o índice de desemprego, facilitando a busca de uma nova colocação. O governo do Estado de São Paulo havia rompido com o Sine até a entrada do então governador Mário Covas.

candidato. A Secretaria oferece os seguintes serviços:

- Intermediação de mão-de-obra;
- Seguro-desemprego;
- Qualificação e requalificação profissional;
- Orientação trabalhista;
- Carteira de Trabalho e Previdência Social;
- Programa de Geração de Emprego e Renda;
- Programa de auto-emprego;
- Jovem Cidadão e
- Banco do Povo.

O Programa mantém uma extensa rede de parcerias junto a órgãos públicos e privados. Entre os públicos estão: Ministério Público do Trabalho, INSS, Conselho Estadual para Assuntos da Pessoa Portadora de Deficiência, Ministério do Trabalho e Emprego, Estação Especial da Lapa e Secretaria de Estado da Saúde. As alianças e parcerias com entidades da sociedade civil incluem: Sorri-Brasil, Entre Amigos – Rede de Informação sobre Deficiência, Portal Deficiente Visual, Centro de Integração Empresa-Escola e Associação de Deficientes Visuais e Amigos.

Contexto

O objetivo geral e os objetivos específicos declarados pelo Programa são:

Objetivo geral: promover ações que viabilizem trabalho e emprego para aquelas pessoas que, por diferentes motivos, sofrem uma desvantagem social que as mantêm à margem do mundo do trabalho, com prioridade para pessoas com deficiência.

Objetivos específicos:

- Favorecer o ingresso das pessoas com deficiência no mercado de trabalho inclusivo;
- Promover ações que viabilizem o atendimento das pessoas com deficiência nos mesmos serviços que estão acessíveis à população em geral;
- Desenvolver estudos e análises técnicas para identificar neces-

sidades dessas pessoas para o ingresso no mercado de trabalho;

- Desenvolver estudos e análises técnicas para identificar necessidades dos empregadores e profissionais de Recursos Humanos para contratação de pessoas com deficiência em seus quadros funcionais e
- Formar multiplicadores nos Postos de Atendimentos ao Trabalhador na Capital, Grande São Paulo e interior do Estado.

O método proposto para atender tais objetivos está dividido em três ações principais:

1) Serviço de avaliação psico-profissional: tem por objetivo avaliar o potencial de pessoas portadoras de deficiência para colocação profissional;
2) Serviço de orientação para o emprego: tem por objetivo instrumentalizar os candidatos para que eles tenham informações atualizadas sobre o mercado de trabalho e suas características e, assim, possam enfrentar os desafios para a obtenção e manutenção do emprego;
3) Ações para ampliação e abertura do mercado de trabalho para pessoa portadora de deficiência: têm por objetivo sensibilizar empresários quanto às capacidades das pessoas portadoras de deficiência, visando à abertura do mercado de trabalho e a garantia da efetividade da colocação profissional.

O Padef, em princípio, busca a inserção de portadores de deficiência no mercado de trabalho, intermediando a oferta e a demanda do mercado. Há outras questões em jogo que devem ser consideradas como, por exemplo, a baixa escolaridade dos portadores de deficiência[6] – de acordo com a coordenação do Padef, esse é o principal problema em relação aos candidatos. O desafio, em alguns casos, não é encontrar uma vaga no mercado de trabalho, mas enfrentar a inadequação do portador de deficiência ao que existe no mercado. A resistência do empregador em investir nas mudanças físicas na fábrica e no escritório é também uma grande barreira a ser transposta.

O mercado de trabalho está cada vez mais exigente quanto às com-

6. De acordo com o levantamento realizado entre os candidatos atendidos pelo Padef entre 1995 e o início de 2001, 1,1% deles são analfabetos, 44,1% têm o 1º grau (completo ou incompleto), 47,2% têm o 2º grau (completo ou incompleto) e somente 8,2% deles têm o nível universitário (completo ou incompleto).

petências técnicas e pessoais no momento da contratação dos seus funcionários. Une-se a esse fato o declínio do número de empregos formais[7] e a dificuldade de acesso ao primeiro emprego.

Grande parte da população considera as pessoas portadoras de deficiência inaptas ao trabalho. O preconceito e a discriminação estão presentes nos mais diversos ambientes, em diferentes graus e formas. No mundo produtivo, em especial, devido à alta competitividade, percebe-se que as restrições são ainda mais freqüentes. Os portadores de deficiência, por outro lado, muitas vezes sentem-se incapazes de trabalhar, auferir renda e ter uma vida digna.

A mudança de comportamento e a superação do preconceito, tanto por parte dos empregadores como dos próprios portadores de deficiência, estão sendo trabalhados por intermédio principalmente da sensibilização das pessoas, seja em palestras e eventos, seja nos treinamentos e no acompanhamento que é feito pela equipe do Padef. Durante a visita de campo, uma das funcionárias resumiu esse trabalho: "fazemos algo muito parecido com o que as formigas fazem", disse ela. "Trabalhamos duro e buscamos conquistar pequenas vitórias diárias."

O Padef procura informar as pessoas e auxiliar o processo de interação entre o empregador e o empregado ou, em outras palavras, educar as pessoas quanto aos aspectos mais importantes que envolvem o mercado de trabalho para os portadores de deficiência.

As empresas, apesar de legalmente obrigadas a contratar portadores de deficiência[8] , estão sendo *convidadas* a oferecer oportunidades a eles. Esse trabalho de sensibilização é necessário pois, conforme explica a equipe técnica do Padef, as pessoas portadoras de deficiência que entram numa empresa apenas por imposição da lei acabam sofrendo um processo de segregação no ambiente de trabalho. A Lei 8.213/91 é utilizada como uma informação e não como uma forma de coerção. Espera-se, evidentemente, que as empresas cumpram a determinação legal, mas de forma a beneficiar o portador de deficiência. Há, portanto, que se respeitar um processo de aprendizagem e de superação dos preconceitos por parte das empresas. Caso contrário, os resultados podem ser ruins para todos.

7. O economista Jeremy Rifkin alerta sobre o que ele chama de "tendência irreversível" na queda da utilização de mão-de-obra formal em todos os países, preconizando o início de uma era com poucos empregos. RIFIKIN, Jeremy. *O fim dos empregos: o declínio inevitável dos níveis de emprego e a redução da força global de trabalho*. São Paulo: Makron, 1996.

8. Desde 1991, as empresas são obrigadas a incluir portadores de deficiência em seu quadro de funcionários. Em 27 de julho daquele ano, foi sancionada a Lei Federal 8.213, que diz: "as empresas com 100 ou mais empregados devem ter uma percentagem de vagas destinadas a portadores de deficiência". Ainda de acordo com a Lei, "empresas com até 200 empregados devem reservar 2% das vagas; de 201 a 500 empregados, 3%; de 501 a 1000, 4%; e a partir de 1.001 em diante, 5%".

De acordo com Ana Clara Demarchi Bellan (2000, p. 81), um dos principais problemas verificados num sistema público de emprego diz respeito à inexistência de adequada articulação entre os diversos instrumentos de políticas passivas e ativas de emprego[9]. Pode-se dizer que essa questão não se restringe, especificamente, ao serviço de intermediação de mão-de-obra, mas se relaciona ao conjunto das políticas. No caso da Secretaria de Emprego e Relações do Trabalho, existe uma ação integrada, de forma que as pessoas encontram num só local o seguro-desemprego, um banco de dados com as oportunidades de trabalho, a emissão da carteira de trabalho, o treinamento, a capacitação e o Banco do Povo. Enfim, facilita-se a vida do trabalhador, porque busca-se uma forma integrada de prestação dos serviços. O Padef, dentro da sua filosofia de integração social, oferece as mesmas condições de acesso e uso desses serviços, o que provavelmente ultrapassa o objetivo central de intermediar a oferta e a demanda de trabalho.

A baixa escolaridade deve ser entendida dentro de um contexto que há muitos anos vem excluindo o portador de deficiência do ensino formal. Trata-se de um problema que, embora esteja além das possibilidades do Padef, vem recebendo um tratamento especial por parte da equipe técnica do Programa, pois influencia diretamente o volume de contratações. Todos os candidatos são orientados e estimulados a continuar os estudos para aumentar suas possibilidades de conseguir um emprego. No processo de atualização de dados, por exemplo, pergunta-se ao candidato se ele voltou a estudar. Tal processo de trabalho, bem como a manutenção de um banco de dados sobre os candidatos, é possibilitado pela informatização do sistema de atendimento.

A condição dos portadores de deficiência e as suas eventuais limitações não são colocadas aos empregadores como argumento para a contratação, o que poderia levar o empregador, muito provavelmente, a um sentimento de piedade. Ao invés disso, parte-se das competências e habilidades do candidato para conseguir uma vaga, como acontece com qualquer trabalhador. Do mesmo modo, um portador de deficiência não deve possuir rótulos e expressões do tipo "deficientes bem eficientes", pois isso não traduz a verdade e causa transtornos, expec-

9. Em sua dissertação de mestrado, Bellan cita, como políticas *passivas* de emprego, o seguro-desemprego, a aposentadoria antecipada e o incentivo à permanência do jovem no sistema escolar. Entre as políticas *ativas* estariam a redução da jornada de trabalho, os subsídios a contratações do setor privado, a criação de emprego público, a oferta de crédito às microempresas, a formação profissional e, finalmente, a intermediação da contratação de mão-de-obra. BELLAN, Ana Clara Demarchi. *Caminhos e descaminhos na construção de um sistema público de emprego: a participação dos atores sociais*. Dissertação de Mestrado em Administração Pública e Governo. – São Paulo, Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV-EAESP), 2000.

tativas e pressões em torno do seu desempenho profissional. Assim como outros profissionais, os portadores de deficiência possuem méritos e deméritos, habilidades e dificuldades.

As orientações aos candidatos vão além das que tradicionalmente são ressaltadas no processo de seleção (vestir-se adequadamente, utilizar linguagem apropriada, ser pontual e cordial, etc.), buscando-se uma orientação muito próxima às necessidades individuais. Alguns exemplos ilustram tal postura: uma candidata surda costumava cantar no período de trabalho e isso estava incomodando e atrapalhando o ambiente de trabalho – a orientação neste caso foi a de que parasse de cantar. Outro candidato tinha problemas nos seus dentes e foi orientado a colocar um aparelho para corrigir o problema.

O acompanhamento realizado pelo Padef durante o processo de experiência dos candidatos contratados parece bastante valorizado pelos empregadores. Em alguns casos, há o problema de adaptação do candidato e na maioria das vezes o empregador sente a necessidade de uma orientação mais específica. A regra observada pelos profissionais do Padef é clara: seguir os mesmos procedimentos que a empresa tem para com um candidato não deficiente. O empregador dispõe de um canal aberto para esclarecer suas dúvidas. Um profissional do Padef é designado para uma visita de rotina à empresa, a fim de acompanhar o processo de adaptação. Dependendo da necessidade, visitas complementares são agendadas. Para o empregador, trata-se de uma segurança extra e, nos casos em que nunca se contratou um portador de deficiência, é um meio para se aprender na prática.

A equipe do Padef, ainda que de forma tímida, percebe que o caminho do emprego formal é apenas uma das alternativas entre tantas outras existentes para o trabalho e a renda dos portadores de deficiência. O Banco do Povo, por exemplo, um dos programas da Secretaria, que trabalha com microcrédito no Estado de São Paulo, está formalmente disponível aos portadores de deficiência. Na prática, porém, o acesso ao crédito e à formação de empreendimentos a partir desse público não constitui uma prioridade para a equipe técnica do Programa neste momento.

Resultados

De 1995 até 2001 o Padef intermediou a contratação de 4.753 pessoas em 80 municípios do Estado de São Paulo, sendo 1.542 admitidos até maio de 2001. Para verificarmos a evolução do Programa, apresentamos uma tabela-síntese:

Ano	Candidatos cadastrados	Candidatos encaminhados	Candidatos admitidos	Vagas
1995	420	135	88	186
1996	1139	473	160	410
1997	1349	683	237	275
1998	1793	756	240	267
1999	1571	816	185	415
2000	2631	1346	465	946
2001 (até maio)	743	534	167	345
TOTAL	**9646**	**4743**	**1542**	**2844**

Os números, apesar de expressivos, não refletem totalmente o alcance do Padef. O resultado acima é fruto de um intenso trabalho de sensibilização e conscientização que é feito junto às empresas e aos candidatos atendidos pelo Programa. O esforço coletivo da equipe técnica do Programa para enfrentar o preconceito que paira sobre os portadores de deficiência é louvável e permite um resultado que pode ser considerado altamente positivo.

A iniciativa tem proporcionado mudanças no comportamento dos candidatos que recebem orientação. As empresas, aos poucos, têm facilitado o processo de colocação dos portadores de deficiência. Os funcionários dessas empresas, por sua vez, têm colaborado para a integração dos portadores de deficiência e, em alguns casos, têm indicado o programa a outras empresas. Na própria Secretaria houve um processo de convencimento e de sensibilização dos funcionários, pois a equipe do Padef procurou inserir um ou mais profissionais nos diversos departamentos de trabalho. A equipe técnica e os funcionários envolvidos com o Programa estão em constante crescimento e desenvolvimento pessoal e profissional, e os seus próprios familiares têm sido naturalmente sensibilizados quanto às condições dos portadores de deficiência na sociedade e no mercado de trabalho.

Ao visitar empresas atendidas pelo Programa, verificamos um alto grau de satisfação com os serviços prestados pelo Padef. O recrutamento, a seleção e o encaminhamento de candidatos funcionam de forma dinâmica e atendem satisfatoriamente às necessidades apresentadas por elas. A visita de acompanhamento mostrou-se de grande valia, pois o suporte da equipe técnica do Programa facilita e fortalece a presença e a manutenção dos portadores de deficiência nas empresas, que se sentem seguras e amparadas para receber novos candidatos do Padef, assim como melhoram a sua relação com os funcionários (deficientes ou não). Em alguns casos, as empresas promovem palestras e eventos que esclarecem a condição e as particularidades do portador de deficiência no trabalho, quebrando muitos estigmas e abrindo uma nova visão sobre a importância da diversidade no meio em que trabalham.

Os pais entrevistados durante nossa visita, que estavam na espera do processo de recrutamento do Programa, demonstraram uma grande satisfação com o serviço. Segundo o depoimento deles, o atendimento foi rápido e superou as expectativas iniciais. Pudemos ver nos seus rostos e em suas palavras a esperança de uma sociedade mais inclusiva, com menos preconceito, vislumbrando oportunidades para que os seus filhos pudessem exercer a a capacidade produtiva e conquistar espaço e dignidade.

Os resultados, portanto, encontram-se num patamar muito bom diante do atual quadro do mercado de trabalho. Os indicadores são positivos, mas ao mesmo tempo alertam para os desafios e limites do próprio mercado de trabalho na absorção dos portadores de deficiência.

O processo de trabalho

O atendimento ao portador de deficiência é feito, na maioria dos casos, nos postos do Poupatempo, do governo do Estado de São Paulo[10] . As informações sobre cada candidato ficam armazenadas no banco de dados, totalmente informatizado, o que permite maior agilidade, eficiência e eficácia no serviço oferecido pelo Padef.

As avaliações, entrevistas e as orientações acontecem, sempre que

10. Os postos do Poupatempo reúnem, num mesmo local, diversos serviços de atendimento ao cidadão oferecidos por vários órgãos do governo paulista.

possível, no mesmo dia e local, facilitando e agilizando o atendimento aos candidatos. Há um cruzamento de informações entre as necessidades do empregador e as expectativas e habilidades apresentadas pelo portador de deficiência. Procura-se, portanto, um conjunto de afinidades entre o empregador e o candidato, para aumentar as possibilidades de sucesso. Os candidatos que, por qualquer motivo, não são encaminhados a alguma empresa, mais tarde recebem uma convocação para comparecer novamente ao Padef. A equipe técnica verifica, então, se o candidato evoluiu desde seu último contato com o Programa. Esse processo só é possível devido à informatização de todo o sistema de atendimento, adaptado às necessidades do Padef.

O acompanhamento realizado durante o período de experiência do candidato contratado e as visitas periódicas nas empresas são alguns dos pontos mais importantes para a manutenção do emprego, principalmente nas empresas que estão colocando pela primeira vez o portador de deficiência nos seus quadros funcionais.

Um programa de inclusão social inovador

As práticas anteriores estavam baseadas num modelo em que o portador de deficiência era naturalmente segregado. O atendimento especial numa sala separada, além de configurar uma prática não inclusiva, tinha resultados limitados quanto ao recrutamento, seleção, orientação e encaminhamento dos candidatos. Em outras palavras, as práticas anteriores apresentavam baixa eficiência, eficácia e efetividade no atendimento ao portador de deficiência.

O Padef é inovador, em primeiro lugar, por sua filosofia e pela prática de inclusão social. O portador de deficiência é visto como qualquer outro candidato que tem habilidades, defeitos, limites e possibilidades. Nos postos visitados, em todos os setores, havia a presença de funcionários portadores de deficiência, contrariando o que diz o velho ditado popular: “em casa de ferreiro, espeto de pau”.

A alta qualidade do serviço prestado pelo programa deve-se, em grande parte, à integração das atividades da Secretaria de Emprego e Relações do Trabalho. Num mesmo local e num curto espaço de tem-

po o trabalhador consegue contemplar as suas necessidades de documentação, seguro-desemprego, procura de novas oportunidades de trabalho, capacitação, entre outras. Isso foi expandido para os portadores de deficiência e tem proporcionado a eles um atendimento mais amplo e eficiente, pois na maioria das iniciativas similares o tratamento é parcial.

O processo de atendimento, tanto ao portador de deficiência como à empresa, foi concebido de tal forma que houvesse a manutenção do emprego, e não somente a contratação. Além disso, a simplicidade e a objetividade das ações são peças-chave no funcionamento do Padef.

Um outro aspecto que indica a inovação desse Programa é que, em reconhecimento à qualidade do serviço prestado, ele está se tornando um importante referencial para outras organizações, como Sine's, agências de emprego, consultorias de recursos humanos, empresas terceirizadas, cooperativas sociais, entre outras.

Há outros aspectos que estão além da intermediação do emprego: o conceito de inclusão social e a diversidade no ambiente de trabalho estão influenciando positivamente as empresas; o estímulo para que o portador volte a estudar ou reforce a sua formação acadêmica e profissional, bem como a postura profissional da equipe técnica vem surpreendendo pais, empregadores e os próprios deficientes, modificando conceitos e valores e permitindo um novo patamar de qualidade e excelência num projeto de cunho social voltado a esse público.

No momento, os recursos destinados ao Padef provêm exclusivamente do Estado, com verbas do Ministério do Trabalho e Emprego. Os gastos anuais giram em torno de R$ 214 mil. Sobre a possibilidade de utilização de outras fontes de recursos – governamentais ou não – a coordenação demonstrou grande interesse. A sustentabilidade financeira, entretanto, não parece ser o ponto principal para a equipe técnica. Com a expansão e o aperfeiçoamento dos serviços poderá haver, muito provavelmente, um esforço na captação de recursos fora do governo.

O Padef tem uma extensa rede de parcerias. Algumas das principais organizações que estão trabalhando com os portadores de deficiência, como a Sorri-Brasil e a Rede Entre Amigos, colaboram com a

qualidade do trabalho realizado pela equipe técnica do Programa. Essa sinergia nem sempre é possível entre todas as organizações apresentadas como parceiras do Programa e, em alguns casos, existe a possibilidade de conflitos.

A política adotada pelo Padef junto às empresas, baseada na sensibilização e na conscientização, em alguns momentos é prejudicada por alguns agentes públicos que insistem na linha punitiva às empresas que não estão cumprindo a Lei 8.213/91. Tal "conflito" de posições pode romper a confiança existente entre o Programa e a empresa.

Uma visão sobre o Programa

As pessoas entrevistadas pelo autor – pais, profissionais de RH e portadores de deficiência – sem exceção, não reconhecem o Padef como uma política pública nem sabem que a sua gerência é feita pelo Estado; elas pensam que se trata de um serviço prestado por uma ONG ou mesmo por uma empresa. Essa falha de comunicação foi verificada também quanto à divulgação do próprio Programa. A coordenação e a equipe técnica reconhecem o problema e ponderam que, por ser um programa vinculado à Secretaria e, por conseguinte, ao governo do Estado de São Paulo, o Padef deve seguir a política de comunicação dessas instituições, para não correr o risco de "aparecer mais" do que outras iniciativas do governo.

A despeito dos resultados positivos na intermediação de mão-de-obra, existe um campo ainda pouco explorado fora das empresas e que precisa ser fomentado. O Padef poderia estimular, por exemplo, novos empreendimentos a partir do Banco do Povo (microcrédito). Trata-se de um caminho natural e, inclusive, parece haver o intuito por parte da equipe de implementar mudanças que superem o modelo centrado exclusivamente na intermediação da contratação de mão-de-obra.

As relações institucionais entre os parceiros devem ser um motivo de atenção permanente pois, como relatamos, em alguns casos elas podem abrir espaço para conflitos e retrocessos.

Um desafio considerável será conciliar o alto padrão de atendimento com a descentralização do serviço. Os postos do interior do

Estado, por exemplo, não possuem a mesma infra-estrutura dos escritórios da capital e a equipe técnica talvez não seja suficiente para manter a qualidade do atendimento.

A continuidade do Padef ao final do atual governo nos parece uma questão crucial e que merece um alto grau de atenção. Não há, de acordo com as informações colhidas, uma garantia mínima para que isso aconteça. Embora seja improvável um total retrocesso no trabalho realizado até o momento, existe a possibilidade de descontinuidade, que precisa ser trabalhada o quanto antes, sob pena de se perder algo que foi construído ao longo de seis anos.

A filosofia da inclusão social presente no discurso e na prática e o trabalho integrado refletem a qualidade do serviço prestado pelo Padef. A equipe técnica está bastante motivada e satisfeita com os resultados e tem o desejo de ampliar e fortalecer o trabalho. Para isso, procura estabelecer um processo de aprendizagem contínua e sintonizada com as mudanças em curso no mercado de trabalho.

As empresas que estão utilizando os serviços do Programa, assim como as pessoas atendidas, fazem a chamada propaganda "boca-a-boca", demonstrando de maneira concreta a sua satisfação. Ou seja, as pessoas e organizações acabam se transformando em multiplicadores da mensagem e da filosofia do Padef.

Outras agências de trabalho e emprego em todo o país podem olhar para o Padef como um exemplo concreto de ação governamental. Os limites e possibilidades para que isso aconteça estão condicionados à cultura de cada local e ao grau de informação e preparo sobre os portadores de deficiência. De maneira geral, o Programa é facilmente adaptável às necessidades de outros locais, pois a questão crucial está ligada à proposta de inclusão social.

O Padef é um exemplo concreto de respeito ao cidadão, em especial aos portadores de deficiência. Os seus resultados têm influenciado sua própria estrutura, por meio da contratação de portadores de deficiência no ambiente de trabalho da Secretaria. Existe, é claro, um longo caminho a ser percorrido até que se chegue a uma sociedade inclusiva e a um mercado de trabalho mais aberto aos deficientes. O avanço, porém, é claro e os resultados alcançados pelo Programa são

 reconhecidos pelos mais diversos setores e segmentos da sociedade.

Os efeitos do trabalho do Padef estão além dos escritórios, fábricas e de qualquer outro ambiente produtivo. A luta e a superação do preconceito e a participação ativa dos portadores de deficiência podem fazer com que as pessoas repensem os seus conceitos de cidadania e a sua relação com o portador de deficiência. A presença de um cego num ônibus, por exemplo, fará com que os passageiros fiquem no mínimo sensibilizados e que iniciem um processo de reflexão a respeito dos portadores de deficiência. Portanto, esse processo de aprendizagem por parte da população em geral tem inúmeros desdobramentos sobre a cidadania, como uma externalidade positiva que o Programa traz à sociedade.

Apac
Associação de Proteção e Assistência Carcerária

BIRIGÜI (SP)

Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz[1]

O sistema penitenciário brasileiro tem vivido uma crise que atinge todos os Estados, variando apenas em grau de intensidade. Em abril de 2001, a população carcerária brasileira era de 223.220 presos, representando 142,1 por 100 mil habitantes[2] .

O Estado de São Paulo responde por 94.737 presos[3] , concentrando 42% da população carcerária brasileira. Possui 277,7 presos para cada 100 mil habitantes, estando acima da média brasileira. Cerca de 89% deles estão em regime fechado, enquanto a média brasileira é de 82%. O número de encarcerados paulistas vem crescendo a cada ano: de dezembro de 2000 a abril de 2001 houve um aumento de 2%, provocando um déficit estimado em 27.389 vagas no Estado.[4]

Estudos realizados nessa área apontam várias causas para tal situação, como a falta de investimento público, de treinamento dos profissionais da área, de aplicação de penas alternativas, entre outras. Essa crise tem ocupado o noticiário com uma rotina de fugas, rebeliões, torturas, vendas de privilégios, mortes, superlotações nas prisões, etc. Diante desse contexto, duas teses se defrontam: uma, que propõe o recrudescimento das penas e a construção de novas prisões e outra, segundo a qual as prisões não ressocializam o condenado, mas o tornam mais violento, levando-o à reincidência no crime. Essa segunda

1. Administradora pública e mestre em Administração e Planejamento Urbano pela FGV-EAESP, técnica da Fundação Prefeito Faria Lima - Cepam, professora de pós-graduação da Faculdades Integradas Tibiriçá e de graduação da Faculdade Sudoeste Paulistano/SP, *e-mail* casi@zaz.com.br

2. No continente americano esse número só é ultrapassado pelos Estados Unidos: 2 milhões de pessoas, o que representa 731 por 100 mil habitantes. Na França, o índice é 95; na Inglaterra, 100; na Espanha, 105 e na Grécia, Irlanda e Noruega, 55. (www.conjunturacriminal.com.br/artigos/kahn80.html e www.conjunturacriminal.com.br/artigos/kahn155.html. Para os dados sobre o Brasil, ver: www.mj.gov.br/Depen/sipen/presosxpopulacao.html).

3. Esse número inclui o sistema prisional e a polícia: 60.984 presos estão nas 75 unidades prisionais da Secretaria da Administração Penitenciária e os demais encontram-se subordinados à Secretaria de Segurança Pública (www.mj.gov.br/Depen/sipen/presosxpopulacao.html).

tese defende a humanização do cárcere, bem como a aplicação de penas alternativas e medidas socioeducativas, criando novas formas para que o infrator compense o mal praticado à sociedade sem se submeter às condições degradantes das prisões. É com base na segunda perspectiva que se desenvolve a experiência da Associação de Proteção e Assistência Carcerária (Apac).

A Apac foi fundada em Birigüi, município situado a Noroeste do Estado de São Paulo, a cerca de 500 km da capital, com uma população de 94.325 habitantes[5]. A criminalidade no município vem crescendo nos últimos anos, conforme demonstra o quadro abaixo[6]:

QUADRO 1

Dados estatísticos de crimes nos anos de 1999, 2000 e 2001, no município de Birigüi/SP

Crimes	1999	2000	Variação de 1999 a 2000	Crime em (2000 / 100.000 hab.[7] %)	2001 (até abril)
Homicídio Doloso	14	15	+7	16	12
Homicídio Culposo	6	18	+200	19	2
Lesão Corporal Dolosa	580	653	+13	692	200
Lesão Corporal Culposa	5	16	+220	17	5
Furto	1023	1288	+26	1366	634
Roubo	173	185	+7	196	69
Furto e Roubo de Veículos	192	163	-15	173	46
Apreensão de Drogas	126	210	+67	223	82

FONTE: DELEGACIA SECCIONAL DE POLÍCIA DE ARAÇATUBA, ABRIL DE 2001.

O Projeto Apac e seus antecedentes

Nas décadas de 1980 e 1990 havia, em Birigüi, denúncias de abuso por parte das Polícias Militar e Civil. A Anistia Internacional e o Centro Santo Dias de Direitos Humanos, de São Paulo acompanharam alguns julgamentos de torturas praticadas por policiais nesse período.

Na primeira metade da década de 1990, a Cadeia de Birigüi destacava-se por apresentar rebeliões, fugas e superlotação. Em 1995, a juíza de Direito da Segunda Vara Judicial da Comarca de Birigüi, Setor de Execução Penal, constituiu o Conselho de Comunidade para Execução de Sentenças de acordo com a Lei de Execução Penal – LEP

4. Segundo o sociólogo Túlio Kahn, de 1950 a 1997 a população do Estado de São Paulo cresceu 39%, e a população carcerária, 239%. (www.conjunturacriminal.com.br/artigos/kahn155.html). Contrapondo-se a esses dados, há uma sobra de vagas para as penas alternativas no Estado de São Paulo. Apesar de o governo paulista reservar 1.942 postos de trabalho aos condenados a prestar serviços à comunidade, só 327 deles foram preenchidos pela Justiça, que é responsável pela aplicação da medida. (www.conjunturacriminal.com.br/artigos/kahn80.html). Ver também www.mj.gov.br/Depen/sipen/vagaspresos.html

5. Fonte: IBGE, censo de 2000.

6. Os dados oficiais não necessariamente refletem a situação real da criminalidade pois, além de divergências entre alguns números, muitas vezes há uma subnotificação das queixas. Apesar disso, esses dados fornecem um panorama da situação local.

7. Nas estatísticas de 2000, observa-se que houve 0,16 homicídios dolosos/habitantes; 13,66 furtos/habitantes e 1,96 roubos/habitantes. Ao analisar os dados de Penápolis (54.574 habitantes, censo de 2000) e Araçatuba (169.240 habitantes, censo de 2000), municípios da mesma região administrativa, nota-se que o índice de homicídios/habitantes é maior em Birigüi do que nessas duas cidades. Os demais indicadores colocam Birigüi em uma posição intermediária entre Araçatuba e Penápolis. Com relação à apreensão de drogas, esse número é maior, mas pode significar uma ação maior da polícia no combate ao tráfico. Seria importante uma análise do índice de criminalidade nessa região, mas não foi possível obtê-lo.

(Lei Federal 7.210/84). Esse grupo mobilizou-se para melhorar as condições da cadeia local e é o precursor da Apac. Em janeiro de 1998, a juíza de Execução Penal iniciou com a comunidade (clubes de serviço, delegados, promotores, empresários, educadores, entre outros) uma discussão sobre a necessidade de se repensar a Cadeia Pública local e buscar um modelo de atendimento mais eficiente, dentro das regras do Estado de Direito, com princípios de humanização da pena, sem que dela se elimine "o conteúdo retributivo do mal conseqüente do crime". Diante do desafio de incluir a população carcerária, que normalmente está à margem da sociedade, foi criada a Apac, em março de 1998[8] . Entretanto, no segundo semestre de 1998 houve uma grande rebelião que acabou incendiando e destruindo toda a cadeia. A comunidade e a Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo se uniram para a reconstrução da cadeia.

Em abril de 2000 representantes da Apac, dos carcereiros e dos presos foram visitar a experiência da Apac de Bragança Paulista, considerada modelo na ressocialização dos presos[9] . Essa entidade concebe o "cidadão privado da liberdade como um reeducando, ou seja, alguém que precisa ser submetido a um processo de reeducação, onde ele tenha acesso à educação, trabalho, lazer e acima de tudo respeito à vida, para que amanhã ele possa ser um egresso, ou seja, alguém que volte à sociedade e a família o acolha."[10] Os trabalhos da Apac buscam o resgate dos direitos humanos e da justiça social.

A Associação é uma sociedade civil sem fins lucrativos, que se destina a "auxiliar as autoridades jurídicas e policiais do município, em todas as tarefas ligadas à readaptação dos sentenciados, presidiários, egressos dos presídios, exercendo suas atividades principalmente através da assistência à família, à educação, à saúde, bem-estar, à profissionalização, à reintegração na sociedade, às pesquisas psicossociais; à recuperação espiritual".[11] Tem como objetivo ressocializar os presos da Cadeia Pública de Birigüi, conforme a Lei de Execução Penal.

A Cadeia deveria permanecer apenas com presos provisórios, mas também abriga condenados. Em julho de 2001, havia 115 presos[12] , sendo que 71 eram condenados com sentença judicial e 44 eram provisóri-

8. Apesar da sua "criação" ter sido em 1998, seus estatutos foram elaborados em discussões com a comunidade envolvida no projeto e foram registrados em 2000.

9. Medidas ressocializantes foram realizadas na Cadeia Pública de Bragança Paulista, com a participação da sociedade civil no gerenciamento. O Projeto Cidadania no Cárcere, de Bragança Paulista, é gerenciado pela organização não-governamental Associação de Proteção e Assistência Carcerária - Apac (nome inspirado em uma experiência de São José dos Campos – SP, da década de 1970), e representa uma parceria entre o Judiciário, o Ministério Público, as Polícias e a sociedade civil. Um dos resultados obtidos é que a refeição, que antes custava R$ 10,00, passou para R$ 2,50 e a diferença foi reinvestida na melhoria da atenção aos encarcerados. A experiência foi reconhecida pelo Ministério da Justiça. O juíz daquela comarca era Nagashi Furukawa, hoje Secretário de Administração Penitenciária do Estado de São Paulo, que está tentando ampliar essa experiência de gestão compartilhada para outras regiões por meio dos Centros de Ressocialização, em fase de construção pelo governo.

10. Fonte: GIRALDI, Marli A.; POLISEL , Silvia H. e GAMA, Sueli R. *Projeto Cidadania no Cárcere*, 2000. (Relatório organizado pelas assistentes sociais do Projeto).

11. Fonte: *Estatutos Sociais da Apac*, de 14 de abril de 2000.

12. Fonte: 2º Ofício Judicial de Birigüi.

os – números que variam diariamente de acordo com as entradas e saídas de presos. O município possui 122 presos por 100 mil habitantes, dado inferior aos do Estado de São Paulo e do Brasil[13] . Dos 71 condenados, 46 estavam em regime fechado e 25 em regime semifechado.

Entre esses presos, 65 cumpriam a execução judicial, sendo que a maioria (46%) tinha uma única condenação, 23% tinham duas, 8% tinham três e 23% tinham quatro ou mais. Dos presos que tinham uma única condenação, a maioria havia infringido o artigo 157 do Código Penal (roubo) ou o artigo 12 da Lei 6.368/76 (tráfico de drogas). Quanto aos presos com quatro ou mais condenações, havia uma concentração no artigo 155 do Código Penal (furto).[14]

Na Cadeia existem apenas presos que residiam ou que foram presos na Comarca de Birigüi. Essa situação tem possibilitado um trabalho mais efetivo com as famílias, bem como a busca da reintegração dos presos ao mercado de trabalho.

A Apac é formada por seus sócios fundadores, natos, beneméritos e contribuintes. São órgãos da Apac a Assembléia Geral, o Conselho Deliberativo, a Diretoria Executiva e o Conselho Fiscal[15]. Há comissões de trabalho que atuam nas áreas jurídica, social, de educação, de saúde, de assistência à família e a que regula a admissão de reeducandos na oficina de trabalho. A equipe de trabalho, por sua vez, é formada por um coordenador geral (cedido pela Prefeitura), dois professores (um cedido pela Prefeitura e outro pela Diretoria Regional de Ensino), um médico (que é cedido pela Prefeitura e trabalha um período por semana), duas auxiliares de enfermagem, um dentista e um auxiliar de dentista (duas horas por semana), três assistentes sociais[16] , uma voluntária para trabalhos artísticos e para a organização de eventos, quatro voluntárias para as atividades de teatro e uma para o coral, três advogados (que trabalham como voluntários), além de voluntários religiosos e empresários.

A juíza de Execução Penal visita semanalmente a Cadeia e o promotor de Justiça, uma vez por mês. A Cadeia de Birigüi é coordenada por um delegado e possui seis carcereiros, todos funcionários da Secretaria de Segurança Pública do Estado. Tais funcionários estaduais fazem questão de lembrar que, em sua formação, não foram capacitados para esse novo modelo de gestão[17].

13. Esse dado não inclui os presos de Birigüi que estão em outras comarcas, o que dificulta a análise.

14. É difícil uma comparação desses dados com os do Estado de São Paulo. Sabe-se que as estatísticas são falhas, a sua obtenção depende de autorização de órgão da Secretaria de Segurança e a aplicação da pena difere de juíz para juíz.

15. A Diretoria Executiva e os Conselhos Fiscal e Deliberativo são formados por 13 membros não remunerados, sendo três do sexo feminino. Destacam-se, na Diretoria, grandes empresários de Birigüi, bem como a juíza de Direito da Segunda Vara Judicial de Birigüi, que faz parte do Conselho Deliberativo.

16. Uma das assistentes sociais tinha sido cedida pela Prefeitura, no ano de 2000, para trabalhar no Projeto. Atualmente, trabalha como voluntária.

17. Os delegados entrevistados afirmaram que, ao passarem pela Academia de Polícia, não foram formados para o atendimento ao preso. Questões como direitos humanos, cidadania, relações humanas, entre outras, quase não são tratadas na sua formação.

Os reeducandos podem ou não participar dos trabalhos da Apac. Os que participam organizam-se por meio do Conselho da Sindicância e da Solidariedade (também chamado de "organização"), da Comissão de Disciplina Interna (CDI) ou são apenas membros da Apac. Os que são do Conselho são os responsáveis pela manutenção da organização interna, pela faxina da cadeia e pela identificação dos presos que podem participar da Oficina. Além disso; eles fazem a ponte com os atores externos (coordenador da Apac, juíza, etc.). Os nove membros da CDI são responsáveis pela disciplina interna; cada um fica em uma cela e divulga o trabalho da Apac aos novos presos, bem como as regras da cadeia. Com essas comissões, busca-se uma gestão democrática do Projeto, na qual são valorizadas as lideranças dos reeducandos[18] bem como as propostas apresentadas por eles.

A Apac se mantém basicamente com recursos de doações e de eventos, sem receber verbas dos governos estadual e federal. A Prefeitura cede seis funcionários e doa alguns materiais para o funcionamento da entidade. A Delegacia de Ensino coloca à disposição da entidade um professor para a suplência, bem como o material didático do telecurso.

Em 1999, a Apac teve um déficit de R$ 4.239,96, mas em 2000 conseguiu um superávit de R$ 11.714,33, graças à receita obtida com as doações[19] e com a realização de eventos. A direção da Cadeia pretende aplicar esse montante na construção de uma cozinha industrial para que os próprios reeducandos façam a sua comida. Dessa forma, a verba estadual destinada para a alimentação passaria a ser gerida localmente, com a conseqüente melhora dos serviços.[20]

A Apac está se cadastrando no Conselho Municipal de Assistência Social para que as famílias dos presos possam participar de alguns programas municipais, como o Bolsa-Escola. Com isso, a entidade ampliaria a parceria já existente com a Prefeitura.

18. Deve ser observado que foi liberada, pela juíza, a saída de alguns reeducandos da cadeia para participar de cursos de formação de lideranças.

19. As contribuições dos presos (25% sobre o valor arrecadado na oficina de trabalho) estão incluídas como doações no balanço da Apac.

20. A maior queixa dos detentos ao promotor público, em 2000, referia-se à alimentação fornecida por uma empresa terceirizada. Foi solicitado ao Instituto Adolpho Lutz um exame dos alimentos fornecidos e a juíza atuou no sentido de obter a melhora da sua qualidade. Apesar dessa melhora, a alimentação ainda é motivo de queixa por parte dos detentos.

O trabalho da Apac

Tendo sido criada em 1998, já no ano seguinte a Apac iniciou o atendimento médico e odontológico e a assistência social; em 2000

 incrementou suas atividades e, em 2001, passou a oferecer novos serviços aos reeducandos. Portanto, a experiência cresce continuamente.

O trabalho é desenvolvido em parceria com o Poder Judiciário, o Ministério Público, as Polícias Civil e Militar, a Prefeitura, empresários, grupos religiosos, Delegacia de Ensino e voluntários. Destaca-se o papel do Poder Judiciário, exercido basicamente por intermédio da juíza de Execução Penal, além dos empresários e voluntários.

Acesso ao trabalho

O acesso ao trabalho é oferecido na Oficina Abrigada de Trabalho, que funciona em um barracão de 150 m² anexo à Cadeia. Construída com doações da comunidade em um espaço da Secretaria de Segurança Pública, a Oficina foi inaugurada em abril de 2000 e tem 70 reeducandos trabalhando. A coordenação dos trabalhos está a cargo de um representante dos reeducandos, com o apoio administrativo do coordenador geral da Apac. Diariamente, as empresas trazem os serviços para a Cadeia. Os reeducandos montam componentes para transformadores, executam serviços de gráfica, confeccionam etiquetas; compõem fivelas, cortam materiais para a indústria de calçados; descascam alhos; embrulham velas e fazem artesanato. O trabalho é distribuído às equipes, cujo número de membros varia de acordo com a demanda. Cada equipe trabalha para uma empresa e é coordenada por um reeducando.

No início, a Oficina contava com apenas uma empresa para fornecer trabalho e hoje são oito: Bifuse, Calçados Pé com Pé, Etiquetas Vasques, Fiveltec, Gráfica Norson, ITB, Marmo e Marsil. Devido à falta de espaço físico, algumas tarefas são executadas nas celas. As limitações do espaço também impedem que sejam agregados todos os presos interessados em trabalhar. Alguns, inclusive, nunca tinham trabalhado anteriormente. A equipe da Apac também tem buscado reinserir os egressos no mercado de trabalho local.

O trabalho do preso é um direito social garantido pela Constituição Federal (art. 6º) e pela LEP. Entretanto, esse trabalho não está sujeito às regras da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). O pagamento é feito pelas empresas com base na produção mensal. A remu-

neração é diferenciada por tipo de atividade, variando de acordo com o valor fornecido pelas empresas. Todos os membros de uma mesma equipe recebem valor igual. Os recursos de cada reeducando podem ser utilizados em gastos pessoais e auxílio à família. Da remuneração recebida, 25% fica para a Apac, revertendo-se em benefício dos próprios reeducandos (compra de café, creme dental, sabonete, escova de dentes e outros materiais; material de limpeza da oficina, reformas e ampliações no espaço; pagamentos de exames médicos, etc.)[21]. Para cada três dias trabalhados, os reeducandos têm um dia de remissão da sua pena.

Para trabalhar na Oficina, o candidato deve atender aos seguintes requisitos: ter família para assistir e ser natural de Birigüi ou residir no município (é dada preferência aos que não têm prisão provisória, que sejam conhecidos por algum membro da comissão de reeducandos e que não demonstrem periculosidade ou interesse em tentativas de fuga). Além disso, analisam-se os antecedentes criminais do candidato e faz-se uma consulta sobre seu comportamento junto aos representantes dos carcereiros[22].

21. Os presos têm recebido valores líquidos que variam de R$ 40,00 a R$ 80,00.

22. Fonte: Ata da primeira reunião que regula a admissão de reeducandos na Oficina de Trabalho, de 6 de dezembro de 2000.

Assistência social

Em março de 2000, uma assistente social entrevistou 100 reeducandos, com base em um questionário elaborado a partir dos interesses das diversas comissões existentes na Apac (educação, saúde, jurídico, etc.). Nas entrevistas, verificou-se a escolaridade do educando, os documentos que possuía, sua situação trabalhista na época da prisão, sua situação carcerária, as atividades desenvolvidas na cadeia, o recebimento de visitas semanais, o relacionamento existente na cadeia, o estado de saúde, os dados da família, seu conhecimento a respeito da Apac, etc.

Apenas para exemplificar, podem ser citados alguns dados que mostram o perfil dos entrevistados: 56% trabalhavam quando foram presos, 58% eram de religião católica, 5% eram analfabetos e 62% tinham escolaridade de 1ª à 4ª série do ensino fundamental, a maioria (80%) tinha menos de 30 anos e vários já haviam passado por entidades como Febem, Apae, creches, internatos, etc.

Os resultados da pesquisa foram repassados para as diversas comissões da Apac e permitiram orientar o plano de trabalho[23]. No ano de 2001, foram realizadas visitas às famílias, reuniões mensais com os integrantes de cada cela, visita aos egressos, visitas às empresas interessadas em receber egressos[24], entre outras atividades. Doenças de família, necessidade de cestas básicas e outras demandas, como a realização de casamentos[25], são analisadas pela equipe, que procura atender as solicitações.

Avançando no processo de avaliação do trabalho, as assistentes sociais do Fórum e a juíza de Execução Penal aplicaram em fevereiro de 2001 um questionário aos 93 presos da época, avaliando o trabalho da Apac e da Comissão de Reeducandos. Essa avaliação evidenciou que a instituição possui uma boa imagem junto aos reeducandos e levou a uma reorientação das atividades que não estavam correspondendo às suas expectativas.

Acesso à educação

Desde agosto de 2000 a Apac tem possibilitado aos presos o acesso à educação, por meio de duas salas de telecurso, uma com suplência de 1ª à 4ª série (termo 1) e outra de 5ª à 8ª série (termo 2) do ensino fundamental. Todo o material didático e escolar é fornecido pelas instituições parceiras: Prefeitura e Diretoria Regional de Ensino. A Comissão de Educação realizou uma pesquisa para identificar o perfil dos seus alunos e orientar o trabalho. Essa pesquisa identificou o estado civil, o grau de instrução, a existência de família e de filhos, a idade, o gosto pela leitura, os livros lidos e preferidos, entre outras informações. Os resultados orientaram a montagem de uma biblioteca, que fica sob a responsabilidade de um reeducando e conta com 1.037 livros doados pela comunidade.

Em julho de 2001, havia 21 alunos em termo 1 e 40 matriculados em termo 2. Desses, sete eram analfabetos. As aulas são dadas no período da noite, no mesmo barracão onde, durante o dia, funciona a Oficina. As duas suplências estão vinculadas às escolas das redes municipal e estadual, o que facilita aos egressos a continuidade dos estudos em escolas públicas[26].

23. São atividades do plano: entrevista com os reeducandos, realização de palestras e cursos de interesse dos reeducandos, teatro, coral, telecurso, treinamento profissional, organização do prontuário do reeducando, regularização de sua documentação pessoal, fornecimento de atendimento médico e odontológico, estabelecimento de contatos com as famílias, realização de entrevista com a família, realização de visitas domiciliares, palestras e reuniões com as famílias, promoção de atividades com as crianças no dia da visita, divulgação da Apac, promoção de cursos de prevenção e recuperação.

24. No decorrer do trabalho, são identificadas as aptidões dos presos de forma a inseri-los em atividades do seu interesse.

25. A partir da demanda dos reeducandos, houve, dentro da cadeia, o casamento de cinco presos.

26. O professor de 5ª a 8ª séries teve a oportunidade de trabalhar em outra escola, mas permaneceu na cadeia devido ao vínculo com os alunos. Houve, em janeiro de 2001, um abaixo-assinado dos reeducandos à secretária da Educação solicitando a permanência do professor. Essa atitude mostra uma ação pró-ativa dos reeducandos na busca de seus direitos.

Assistência Jurídica

Os reeducandos recebem assistência jurídica por parte de três advogados voluntários (duas são mulheres) que, semanalmente, visitam a cadeia. Logo na entrada do preso na cadeia é fornecida a *Cartilha dos Direitos e Deveres do Preso* bem como o *Manual de Orientação ao Preso*, que explica o funcionamento da Apac. Os advogados fornecem informações sobre o andamento do processo, orientam sobre a forma de solicitar benefícios como auxílio-reclusão, progressão da pena, livramento condicional, saídas provisórias, entre outros. Solicitam documentos – nova via da carteira de identidade, certidão de nascimento e Cadastro de Pessoa Física (CPF). Os voluntários, em conjunto com a juíza, estão padronizando os formulários para que os próprios reeducandos possam solicitar alguns serviços. O primeiro foi o de progressão de regime.

Assistência Médica e Odontológica

Os pedidos de atendimento médico devem ser redigidos ao coordenador geral da Apac ou aos membros da Comissão dos Reeducandos, mencionando a urgência. Não havendo urgência, o atendimento segue a ordem cronológica. Realizam-se procedimentos curativos, vacinas, aplicação de medicamentos, entre outros, priorizando-se os casos mais graves. Além de lidar com uma grande demanda, a equipe de saúde enfrenta a dificuldade em conseguir remédios, exames e escolta para levar os pacientes a especialistas ou para realizar procedimentos externos, dado o pequeno número de carcereiros existentes.

Atividades culturais

Foram criados um coral, com 19 integrantes, e um grupo de teatro, com 12 reeducandos. Tais atividades buscam o resgate da auto-estima e a discussão da condição de vida de cada um. A equipe de teatro trabalha com a história de vida de cada um e essa atividade tem ampliado a integração entre eles. A primeira peça ("O outro lado do muro") foi criada pelos próprios reeducandos[27] .

São desenvolvidas atividades artísticas para as festas (cultos ecumênicos, novena de natal, festas de dias comemorativos como o dia dos pais, das crianças, das mães, etc.), que ampliam os vínculos

27. Foi apresentada, pela primeira vez, na visita da pesquisadora do Programa Gestão Pública e Cidadania e a próxima apresentação seria feita aos familiares dos presos, em uma visita semanal.

familiares Busca-se resgatar o espírito infantil de cada um dos reeducandos. Uma das iniciativas de humanização foi a festa realizada com as famílias no Natal, quando os próprios presos realizaram a decoração. Foi produzido um vídeo-surpresa, no qual cada família transmitia uma mensagem ao preso que não pôde sair no Natal.

Assistência religiosa

Católicos, espíritas e evangélicos têm dado assistência religiosa aos presos. Uma agenda foi organizada para que as diversas religiões interessadas possam fazer suas pregações aos presos. Algumas ações têm sido feitas em conjunto com todas as religiões, como atos ecumênicos e comemorações de festas nacionais.

Inovações e resultados

A Apac implementa a Lei de Execução Penal, uma lei inovadora por voltar-se para a integração social do condenado, bem como por assegurar todos os direitos não atingidos pela sentença ou pela legislação. O cumprimento dessa lei também pode ser considerado uma grande inovação se levarmos em conta a situação do sistema carcerário brasileiro, que vive permanentemente sob tensão, com o desrespeito aos direitos dos presos.

Esse projeto mostra ainda que o envolvimento de diversos atores, em especial do Judiciário, pode alterar o quadro caótico vivenciado em outras cadeias e presídios brasileiros. Embora tal quadro seja amplamente conhecido, não existem dados confiáveis para se avaliar o desempenho do sistema prisional brasileiro em uma de suas principais funções: a de recuperar o preso para o convívio social. Diante da ausência de um acompanhamento sistemático quanto à reincidência criminal de ex-presidiários no Brasil, os indicadores apresentados abaixo não estão livres de questionamento, mas ajudam a dimensionar os avanços conseguidos pela Apac. Além disso, apresenta-se também uma avaliação qualitativa dos resultados.

Fim das fugas e rebeliões – A partir de 1999, com o trabalho da Apac, deixaram de ocorrer rebeliões e fugas na Cadeia de Birigüi.[28]

28. Segundo a Delegacia de Polícia de Birigüi, em 1997 havia ocorrido uma fuga e uma rebelião. Em 1998, tinham acontecido três fugas e duas rebeliões, sendo que, na última rebelião, a cadeia foi destruída.

Reinserção no trabalho – Dos 115 presos que havia na Cadeia em julho de 2001, 70 estavam trabalhando, o que representa um percentual (61%) maior do que o do Estado de São Paulo, onde 43,9% dos presos trabalhavam em 1999[29]. Em 2001, 44 reeducandos progrediram para o regime aberto e o livramento condicional. Desses, 38 estavam trabalhando, sendo que a Apac foi responsável por conseguir emprego para 12 deles.

Reincidência criminal – De acordo com um estudo realizado pelo Fórum de Birigüi junto aos presos que trabalharam na Apac e que foram soltos (por cumprimento de pena ou concessão de algum benefício), no período anterior à implementação do Projeto 37 sentenciados eram reincidentes e 42 cumpriam sua primeira condenação. Após a criação da Apac, seis reincidiram e 73 não reincidiram. Esse dado sugere a resolutividade do trabalho, mas são necessários estudos de longo prazo para que essa hipótese seja confirmada.

Penas alternativas – No Estado de São Paulo, onde há um déficit de vagas nos presídios, devem ser valorizadas iniciativas de aplicação de penas alternativas aos que cometeram pequenos delitos[30]. O Ministério Público e o Poder Judiciário da Comarca de Birigüi estão aplicando tais penas. Do início de 2000 a julho de 2001 foram aplicadas 201 sentenças em doações de dinheiro para a Apac, 275 em doações de cestas básicas para entidades assistenciais, oito em doações de medicamentos para entidades e sete em prestação de serviços à comunidade[31].

Resultados educacionais – A educação é fundamental para a ressocialização dos presos. Aumentar a escolaridade é condição imprescindível para a sua reinserção. Na Cadeia de Birigüi, seis presos foram alfabetizados em 2000 e sete estavam se alfabetizando em 2001. Atualmente, 53% dos presos estudam, dado bem acima da média dos presídios paulistas, onde 10,1% dos detentos estudam[32]. Dos que estão no termo dois (5ª a 8ª série), todos fizeram o exame do telecurso de português e foram aprovados; dos que fizeram o exame de história, apenas cinco foram retidos (entre 40), indicando um bom aproveitamento das aulas. Os reeducandos apontam que a alfabetização rompe a prática existente nas prisões, de se cobrar para escrever um bilhete a outro preso. Muitos têm sido solidários, ajudando outros sem nenhuma relação comercial.

29. No Estado de São Paulo, a porcentagem de presos trabalhando tem decrescido nos últimos anos. (Fonte: www.conjunturacriminal.com.br/artigos/kahn82.htm).

30. Segundo o Instituto Latino Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente (Ilanud), há poucas pesquisas sobre as taxas de reincidência "mas os dados parecem indicar que, para indivíduos que cometeram os mesmos delitos, a experiência na prisão tende a produzir taxas de reincidência maiores, em comparação com as penas alternativas ou a condicional". Estudos apontam que a passagem pela prisão aumenta as chances de o indivíduo delinqüir novamente, enquanto as experiências de pena alternativa reduzem essas chances.

31. Com base no artigo 76 da Lei 9.099/95 é possível substituir a prestação de serviços à comunidade pela doação em dinheiro. É estipulado o valor de R$ 40,00 para doação à Apac.

32. Fonte: http://www.conjunturacriminal.com.br/artigos/kahn80.htm

Relação com as polícias militar e civil – Em 2001 não houve nenhuma denúncia na mídia sobre violência ou abuso de poder por parte da Polícia Militar em Birigüi. Está em andamento um trabalho de conscientização junto aos policiais, mas muito ainda há para se caminhar na mudança de comportamento da polícia. Alterar a atuação punitiva para um atendimento preventivo requer tempo e exige a capacitação desses profissionais.

Os carcereiros apontam que, antes da Apac, um guarda ficava na guarita sobre a Cadeia. Hoje, ela está vazia, pois esse serviço não é mais necessário. Destacam ainda que antes dormiam com armas e hoje não o fazem. Eles sentem que seu trabalho aumentou depois da Apac, pois têm de verificar a mercadoria que entra e sai da Oficina, abrir portas para um número maior de pessoas, etc. Por outro lado, esse aumento é compensado por uma tranqüilidade maior no trabalho e por uma melhoria no relacionamento com os presos. Os carcereiros observam ainda que as condições físicas da cadeia (organização e higiene) melhoraram sensivelmente, o que também foi notado por outras pessoas entrevistadas. Apesar de toda essa transformação, ainda há uma certa resistência ao Projeto, principalmente por parte da Polícia Civil.

Participação da sociedade – A iniciativa conta com a participação de voluntários e tem recebido o apoio de empresários. Um resultado disso é que há empresas abrindo postos de trabalho para egressos da Apac. Em algumas, os próprios funcionários estão fazendo o acompanhamento dos egressos, juntamente com a equipe da Apac. O acesso do público à Cadeia inibe a violência policial contra os presos e entre eles próprios, além de possibilitar a apuração de atos violentos. Diariamente, membros da equipe entram na cadeia e mantêm um contato direto com os encarcerados.

Outros resultados – As visitas, que antes ocorriam às quintas-feiras, foram transferidas para os sábados, propiciando mais tempo de contato com as famílias dos presos. Permitiu-se que outros grupos religiosos trabalhem na Cadeia, ampliando a assistência religiosa que, antes da implementação do Projeto, era prestada apenas pela Pastoral Carcerária.

Outro aspecto importante é o protagonismo assumido pelos reeducandos, cujas propostas, em diversas ocasiões, são acatadas pela

direção da Cadeia. Os reeducandos assumem responsabilidades (limpeza, controle de equipes de trabalho da Oficina, cuidados na biblioteca, etc.), que contribuem para a conscientização sobre seus deveres, aspecto fundamental para o resgate da cidadania.

Também merece destaque o respeito dos reeducandos à equipe da Apac. A maioria dos voluntários é composta de mulheres, mas elas se sentem totalmente seguras e respeitadas em um espaço masculino. Somente um estudo mais aprofundado poderia verificar se a Apac está promovendo uma mudança cultural ou se as voluntárias representam a "figura materna" e mantêm o código de conduta das prisões, segundo o qual são respeitadas as mulheres (amantes e parentes dos presos). Em uma primeira análise, parece que esse tipo de trabalho humanizou o cárcere. O *toque*, o compartilhar de assuntos, o carinho, a busca por um melhor relacionamento interpessoal, a discussão de alguns problemas em equipe contribuem para resgatar a auto-estima e valorizar a vida dos presos.

A atitude da equipe, em especial o envolvimento da juíza, é um dos fatores que possibilita os resultados apresentados. Entretanto, é importante observar que essa experiência está apenas iniciando um caminho em direção à ressocialização dos presos. Até que esse objetivo seja alcançado, ainda há muito para ser feito.

Conclusões

Apesar dos resultados obtidos, o trabalho da Apac deve ser monitorado, de forma que problemas como superlotação não venham a dificultar a ação futura. Em dezembro de 1999, por exemplo, existiam 64 presos e um adolescente, em cela separada; em julho de 2001 eram 115 presos e cinco adolescentes, em cela separada. Isso significa um crescimento de 80% no número de presos nesse período. Os presos entrevistados pela autora não fizeram qualquer reclamação sobre a lotação das celas (12 presos por cela) nem sobre a falta de separação, por periculosidade, dos encarcerados.

O tamanho da Oficina Abrigada também constitui um obstáculo a vencer, pois hoje a falta de espaço não permite o aumento da quan-

tidade de presos que trabalham nem a criação de um supletivo do ensino médio. Preocupada com essa questão, a equipe, juntamente com os egressos, estuda a possibilidade de se criar uma cooperativa para que os reeducandos possam trabalhar após o cumprimento da pena ou depois de terem conseguido algum benefício de regressão de pena.

É necessário, ainda, identificar novas parcerias e formas de financiamento para que a Apac disponha de outros profissionais na equipe, como psicólogos e psiquiatras. Além disso, um trabalho mais sistemático com os egressos é fundamental como estratégia para o futuro. Apesar da diminuição da reincidência criminal, em 2001 foram presos em flagrante reeducandos que haviam participado das atividades da Apac.

Merece atenção especial a mudança de comportamento que deve ocorrer nas Polícias Militar e Civil. Transformar uma ação de investigação, que muitas vezes é repressiva, em um trabalho de valorização da pessoa humana, requer outra formação. Identificar os limites de repressão constitui um desafio a ser enfrentado. Alguns sugerem que a Cadeia se desvincule da Secretaria de Segurança Pública, passando para a Secretaria de Administração Penitenciária. Entretanto, é fundamental que haja um processo permanente de capacitação dos agentes públicos envolvidos, bem como de toda a polícia[33] .

Por outro lado, há também o desafio de se mudar o paradigma de que a repressão das forças policiais reduz a criminalidade e que é necessário colocar na prisão todos os que cometem alguma infração. Diversos estudos apontam que a brutalidade policial e o encarceramento excessivo não têm reduzido a criminalidade. Segundo o Ilanud, o Estado de São Paulo "passou de uma taxa de 40 presos por 100 mil habitantes nos anos 1980 para 95 presos por 100 mil em 1995 e houve um aumento no índice de criminalidade da ordem de 87%"[34] . É necessário um grande trabalho de mudança desse conceito, o que só ocorrerá com o tempo e com a realização de campanhas, ações com as polícias, capacitação dos envolvidos e trabalhos como os da Apac. Entrevistas realizadas em Birigüi ilustraram tal mudança de comportamento. Em 2000, um empresário havia aceitado encaminhar trabalhos para a prisão, desde que ele não precisasse ir à Cadeia. Entretanto, depois de visitar a Oficina pela primeira vez, junto com a pesquisadora do Pro-

33. Vários carcereiros apontam que, por participarem do Projeto, são criticados pela polícia.

34. Fonte: Revista do Ilanud, n. 2, 1997.

grama Gestão Pública e Cidadania, ele declarou que estava mudando a sua visão sobre a prisão. Uma moradora vizinha à Cadeia disse que se sentia mais segura depois da criação da Apac, afirmando que também mudou de opinião. Hoje, ela acha que a Polícia precisa se humanizar e que devem ser dadas as oportunidades de trabalho e de estudo a presos de outras comarcas. Nesse sentido, deve-se também acabar com o estigma da sociedade em relação ao ex-presidiário[35] .

A continuidade dos trabalhos da Apac requer também a organização de um sistema de informações que permita avaliar sistematicamente os resultados e reorientar as ações. Apesar de o trabalho ter sido planejado a partir de pesquisas e entrevistas com o público-alvo, as informações encontram-se dispersas entre os membros da equipe e algumas estão no Fórum.

O valor pago aos reeducandos pelas empresas parceiras deve ser monitorado, para que o trabalho não venha a se tornar uma exploração dos reeducandos, por mais importante que seja o combate à ociosidade[36] .

Outra questão a ser enfrentada refere-se à continuidade do trabalho após as saídas dos líderes dos reeducandos. Atualmente se observa uma coesão entre as lideranças dos reeducandos e a saída desses líderes pode prejudicar a seqüência das atividades. Os reeducandos acreditam que estão trabalhando no sentido de capacitar outros presos para assumir o papel dos que estão saindo.

O poder das comissões representantes dos reeducandos deve ser limitado, a fim de que, sem afetar o protagonismo assumido por esses atores, não se perca o controle do que é responsabilidade do Estado. Nesse sentido cabe um questionamento, por exemplo, quanto à permissão atualmente concedida para que os próprios reeducandos indiquem as celas onde os novos presos devem ser colocados.

O papel assumido pela juíza de Execução Penal também constitui um aspecto crucial no que refere à continuidade do Projeto. Para a maioria dos entrevistados, o empenho da juíza foi vital para a Apac; pois ela não se intimidou diante das resistências, além de ter demonstrado ousadia e criatividade no processo de ressocialização dos presos.

Além desse importante papel exercido pelo Poder Judiciário, representado pela juíza de Execução Penal, também se destaca o

35. Nas visitas a duas fábricas que aceitam egressos, foram observados comportamentos diferentes. Em uma delas, o passado do egresso é conhecido por todos os funcionários e, na outra, optou-se por não divulgar essa informação.

36. Os reeducandos apontam o sentimento de liberdade proporcionado pelo trabalho na Oficina, que lembra uma fábrica. Informam também que a remuneração é fundamental para custear seus gastos pessoais, bem como para ajudar as suas famílias.

envolvimento da sociedade civil como uma das razões que ajudam a explicar o sucesso do Projeto. Tal constatação não dispensa a necessidade de um estudo mais profundo sobre as diferenças entre as experiências que não deram certo e as bem-sucedidas, como a Apac de Bragança Paulista e a de Birigüi.

A equipe da Apac de Birigüi identificou a necessidade de um trabalho preventivo para diminuir a criminalidade e está criando, junto com outros atores do município, o Instituto de Promoção e Inclusão Social (Ipis) na região de maior risco social da cidade. Trabalhar com crianças e adolescentes será o novo desafio dessa equipe, que está ampliando o número de parcerias na nova empreitada.

Manejo Participativo para Exploração Sustentável da Samambaia Silvestre

ILHA COMPRIDA (SP)

Maria Isabel Lopes da Cunha Soares [1]

Introdução

Ilha Comprida é um município com pouco mais de nove anos de existência. Sua emancipação ocorreu em 1992, após um plebiscito, com 87% dos votos a favor[2]. Com uma área de 252 km², Ilha Comprida fica a 200 km de São Paulo, no litoral sul do Estado. O município está localizado numa região de proteção ambiental, é portanto uma Área de Proteção Ambiental (APA)[3]. A Ilha tem 74 km de faixa litorânea, com lagoas, rios e uma vegetação predominantemente de restinga. As principais atividades econômicas são o turismo e a pesca.

Com o advento da Legislação Ambiental, uma parcela da população, composta principalmente de caiçaras, sobreviveu na clandestinidade por muitos anos, extraindo e vendendo uma espécie de planta protegida e de exploração e comercialização proibidas – a Samambaia Silvestre (*Rumohra adiantiformis*). Eram famílias de baixa renda, que residiam longe dos núcleos urbanos e tinham no comércio de samambaia sua fonte de sobrevi-

1. Bacharel em Direito pela PUC/SP, aluna do curso de Lingüística da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FLCH/USP) e integrante da Equipe Dicas, do Instituto Pólis.

2. Antes de 1992 a área de Ilha Comprida pertencia aos municípios de Iguape e Cananéia.

3. O Decreto Estadual nº 26.881, de 11 de março de 1987, trata da criação da APA, e o Decreto Estadual nº 30.817, de 30 de novembro de 1989, trata da regulamentação da mesma.

vência. Com as leis ambientais e a repressão policial, ocorreu o êxodo dessas pessoas para os centros urbanos, o que levou à perda da identidade cultural da região e da dignidade desses moradores.

Como o comércio da samambaia era proibido, muitas vezes os extratores tinham de se sujeitar aos atravessadores clandestinos, que pegavam as malas de samambaia[4] e repassavam para o extrator uma ínfima quantia ou às vezes quantia nenhuma, alegando que a mercadoria havia sido apreendida pela Polícia Florestal. Nessas condições, muitos acabavam ficando sem renda mensal suficiente para seu sustento e de sua família. Diante de tantas dificuldades, começaram a procurar a Prefeitura pedindo ajuda para resolver a situação. Com o intuito de proporcionar o resgate da dignidade desses habitantes e oferecer-lhes condições técnicas e legais para a extração, a Prefeitura deu início ao Programa Manejo Participativo para Exploração Sustentável da Samambaia Silvestre.

4. Uma mala de samambaia equivale a um feixe de 60 folhas amarradas 10 a 10.

5. Percebeu-se que havia falta de preparo dos professores da rede pública para a educação ambiental. Segundo o prefeito, numa região como a de Ilha Comprida, muitos alunos da rede pública têm pais que exercem atividade extratora: "Os professores não podem ter uma visão estanque do que é preservar e do que é 'destruir' a natureza. Há necessidade de se trabalhar a lei ambiental relacionada com a realidade local e com um plano de manejo para a exploração sustentável da espécie."

6. Herbáceo: Plantas que têm uma consistência mole e tenra e não apresentam nenhuma parte lenhosa. *Dicionário Larousse Cultural*.

O passo a passo do Programa

A iniciativa começou a ser desenvolvida no ano de 1997, pela Prefeitura de Ilha Comprida, em parceria com a Universidade Federal de Santa Catarina, o Departamento Estadual de Proteção aos Recursos Naturais (DEPRN) – órgão da Secretaria de Estado do Meio Ambiente, o Ibama e organizações não-governamentais. O trabalho faz parte de um conjunto de ações municipais voltadas para o aproveitamento dos recursos naturais (vegetais e pesqueiros) da Ilha, possibilitando geração de renda para famílias excluídas do processo social. Antes do Programa, tais famílias dependiam do Departamento do Bem Estar Social da Prefeitura para a obtenção de cestas básicas, remédios e outros itens essenciais para sua subsistência. Também fazem parte dessas ações programas de educação ambiental nas escolas públicas[5] e para a população em geral, por meio de convênios com a Fundação Paula Souza – Escola Agrícola de Iguape, com a finalidade de formar indivíduos identificados com a região.

A samambaia silvestre explorada em Ilha Comprida é do tipo herbáceo[6], com rizomas longos, rasteiros e flexíveis. Nasce e cresce em solos arenosos, em áreas com arbustos, sobre rochas ou mesmo em

florestas, podendo ocorrer desde o nível do mar até 2400 metros de altitude. O tamanho de suas folhas pode variar de 10 cm até um metro de comprimento, conforme o ambiente. Esse tipo de samambaia pode ser comercializado em vasos, mas o forte no mercado é a venda das folhas para a composição de arranjos florais.

O comércio da planta sempre foi dominado por empresas da capital e de outras regiões, feito por atravessadores que chegavam ao município e adquiriam o produto a preços baixíssimos. Sem a valorização da produção, muitos moradores abandonavam o campo, deixando as áreas livres para a ação desses atravessadores, que exploravam desordenadamente a samambaia.

No ano de 1997, a Prefeitura fez um cadastro dos extratores de samambaia da Ilha, enfrentando muitas dificuldades, pois o individualismo e o medo dos órgãos de fiscalização faziam com que os extratores relutassem em fornecer seus dados. Foram necessárias várias reuniões para se conquistar a confiança dessas pessoas.[7]

Nesse mesmo ano, a Prefeitura fez uma parceria com a Universidade Federal de Santa Catarina, que enviou técnicos para a região, iniciando assim os estudos de campo. Os técnicos escolheram quatro áreas da Ilha e em cada uma estabeleceram três parcelas de observação que seriam manuseadas, uma pelos técnicos, outra pelos extratores e uma terceira pelo dois grupos juntos. Constataram que a parcela explorada pelos extratores se recuperou rapidamente e que as folhas renasceram mais fortes, provando que a maneira tradicional de exploração, além de não determinar a extinção da espécie, ainda propiciava a melhoria das folhas. Um ponto interessante desse processo foi descobrir que, por questões mercadológicas (o mercado acabava selecionando o tipo de folha esteticamente próprio para arranjos), os extratores não colhiam as folhas com esporos e com isso não impediam a reprodução da espécie. Segundo os dados científicos fornecidos pela Universidade, as folhas iniciam a produção de esporos na fase juvenil, quando ainda não apresentam aspecto ideal para comercialização. Tais estudos levaram à elaboração do Plano de Manejo da Espécie.

Entre 1999 e 2000 formou-se a Associação dos Manejadores das Plantas Nativas da Ilha Comprida (AMPIC)[8]. A Associação criou seu

7. Um dado curioso é que as mulheres apresentaram menor resistência do que os homens para confiar e participar do Programa; em entrevista disseram que queriam resolver logo a situação pois pior do que estava não poderia ficar.

8. O Estatuto da Associação é de 11 de abril de 1999. Durante as reuniões para a formação da Associação foram identificados muitos conflitos. Fez-se, então, um pacto de atuação, que definiu as regras a serem seguidas pelos extratores. Para tanto, se reuniram com um engenheiro florestal e elaboraram o Estatuto.

estatuto e estabeleceu regras para seus sócios, sujeitando-os à expulsão da entidade em caso de descumprimento das mesmas. Nessa época houve também a elaboração do Plano de Manejo,[9] dentro dos moldes legais com base nos estudos científicos e de campo e na experiência dos extratores. Com o Plano de Manejo em mãos, a Associação conseguiu obter do DEPRN – Equipe Técnica de Iguape – a primeira licença do Brasil para exploração sustentada da samambaia silvestre no município de Ilha Comprida[10] .

No mês de agosto de 2001, um agrônomo credenciado pelo Ibama percorreu toda a Ilha examinando a samambaia na mata e a planta extraída, a fim de conceder o Fito-Sanitário/Certificado de Origem, documento que atesta que a samambaia de Ilha Comprida apresenta todas as condições sanitárias apropriadas para ser transportada a outros Estados sem transmitir doenças.

Objetivos

Os principais objetivos do Programa estão voltados para a criação de atividades econômicas, agregando valor aos recursos naturais, utilizando-os de maneira racional a favor do desenvolvimento e da inclusão social da população de baixa renda, que tradicionalmente vivia da exploração destes recursos.

Promover a melhoria da qualidade de vida dos extratores, valorizar as comunidades rurais para evitar o êxodo, legalizar a atividade, conciliar a exploração sustentada com a conservação ambiental e mostrar a importância do manejo sustentado para o enriquecimento das economias municipais de Áreas de Proteção Ambiental[11] também são objetivos do Programa.

O Programa se preocupa também em desenvolver uma política de proteção às espécies nativas que esteja conciliada com uma exploração econômica sustentada. Seguindo este princípio, estudos para a exploração de outros recursos naturais já estão sendo feitos: clonagem de bromélias, produção de siri mole, viveiro de mudas de vegetação de restinga, cultivo de mexilhões, extração do esfagno (espécie de musgo), produção de taboa (palha de áreas alagadiças) e outros.

9. O decreto Nº 750, de 10 de fevereiro de 1993, dispõe sobre o corte, a exploração e a supressão de vegetação primária em estado avançado e médio de regeneração da Mata Atlântica e dá outras providências. A Portaria DEPRN-52, de 28 de dezembro de 1998 com base no Decreto Estadual Nº 24.715/96 dá a relação das espécies que podem ser exploradas, desde que sejam apresentados os respectivos Planos de Manejo. A Samambaia Silvestre está nessa relação. O Projeto de Lei 2.892, de 1999, aprovado pela Câmara dos Deputados em 10/06/99 e pelo Senado em 21/06/2000, regulamenta o artigo 225, §1º, incisos I, II, III, VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidade de Conservação e dá outras providências. O Art. 2º, incisos VIII e XVII dispõe sobre Manejo e Plano de Manejo.

10. É importante esclarecer que a licença é para a exploração da samambaia dentro de Ilha Comprida, pelos integrantes da Associação. Para ser possível a exploração em outras regiões faz-se necessário todo um estudo da região, do modo como se extrai a planta e da

> > >

A Prefeitura de Ilha Comprida exerceu papel fundamental na implementação do Programa. Entretanto, faz parte de seus objetivos ir se desvinculando aos poucos do processo, por entender que o gerenciamento e a administração devem ser feitos pelos membros da própria AMPIC. Para tanto, ainda fazem parte dos objetivos do Programa a organização da categoria e a legalização da profissão, pois os extratores, perante o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), não constituem uma categoria (não pertencem nem à categoria dos pescadores nem à dos trabalhadores rurais) e por isso não podem contribuir para o INSS e usufruir de direitos como a aposentadoria, licença-maternidade, etc.

Com todo esse elenco de objetivos, o Programa procura acima de tudo promover a melhoria da qualidade de vida das comunidades tradicionais caiçaras.

Como funciona o Programa

A AMPIC, em parceria com a Prefeitura, cuida da extração ordenada da espécie, da comercialização e do repasse de recursos às famílias associadas. Os associados também auxiliam os órgãos ambientais na fiscalização da extração para evitar a ação clandestina daqueles que estavam dizimando a espécie. As frentes de atuação são: conservação ambiental e valorização do produto nativo.

Cada associado pode cortar até 11.600 folhas de samambaia por mês[12]. No total, a licença expedida pelo DEPRN autoriza a extração de até 9 milhões de folhas por ano. Entretanto, não há uma quota mínima para cada extrator; não há a "obrigatoriedade" e sim a "necessidade", já que o índice de 9 milhões ainda não foi atingido.

No trabalho de campo, ou seja, na mata, existem regras que os extratores precisam seguir: 1) as folhas com pintas pretas (esporos) não devem ser colhidas; 2) deve ser feita a extração apenas de folhas "maduras" (aquelas que têm entre 20 e 25 cm de comprimento com uma cor verde intenso); 3) não se deve cortar a samambaia de um modo que possa quebrar o broto ou arrancar a raiz; 4) deve ser respeitado o intervalo de corte de acordo com a época do ano (defeso); 5) a coleta deve ser feita onde há maior abundância de folhas[13].

> > >
sustentabilidade do processo para obter-se uma outra licença. Portanto, não há dúvida de que este Programa abre portas para outros.

11. Há municípios, como o de Salesópolis (SP), por exemplo, que tem problemas com a extração de palmito. Trata-se de um problema comum às regiões com resquícios de Mata Atlântica e que podem ter neste Programa um modelo positivo de manejo participativo para exploração sustentável de uma espécie legalmente protegida.

12. Essa quota foi estabelecida de acordo com o Plano de Manejo aprovado pelo DEPRN. Os estudos da Universidade Federal de Santa Catarina mostraram que há uma média de 2.500 folhas de samambaia por hectare na ilha.

13. Tais recomendações estão no manual do extrator elaborado pela AMPIC.

Os extratores vão para a mata colher samambaia com um canivete ou com uma faca pequena e mais um barbante para amarrar as folhas. Depois de colhê-las, deixam-nas na mata até o dia do recolhimento. Duas vezes por semana, um funcionário da Prefeitura passa com um caminhão adequado ao armazenamento da planta[14] e leva a produção para ser vendida nas cidades de Campinas e São Paulo. A AMPIC comercializa também para outros Estados, já que a samambaia de Ilha Comprida é de boa qualidade e de alta durabilidade, graças às técnicas de extração e armazenamento.

Toda a produção é devidamente registrada, cada extrator tem seu cadastro e uma ficha individual de produção, onde é anotada a quantidade de samambaia cortada durante um mês. Tais informações são arquivadas no escritório de contabilidade da AMPIC. Além disso, a produção é registrada em guias específicas de transporte, tráfico e comercialização, expedidas pelo DEPRN e pelo Ibama e supervisionadas semanalmente pelo engenheiro agrônomo do escritório do DEPRN de Iguape.

Com relação ao território de extração, no início do Programa houve uma pequena dificuldade para se definir onde cada extrator poderia explorar a samambaia. Diante disso, a Prefeitura autorizou a exploração nas áreas de propriedade do município e a solução encontrada foi dividir essas áreas em cinco grupos de manejo: Boqueirão Sul, Pedrinhas, Viaregio, Di Franco e Boqueirão Norte (esses nomes correspondem a nomes de bairros da Ilha). Os associados devem seguir as regras dos Grupos de Extratores: 1) um grupo não deve entrar na área do outro; 2) cada um deve fiscalizar o corte na sua área de atuação (caso encontre alguém de fora, o extrator deve buscar a AMPIC ou a Prefeitura para solucionar o problema); 3) em hipótese alguma o extrator poderá por fogo na mata nem deixar que alguém o faça[15] .

De acordo com o estatuto, cada sócio deve contribuir com uma taxa mensal de R$ 5,00, em dinheiro ou em produção, para ajudar nas despesas do Programa. A contribuição estabelece o direito a uma carteirinha (que contém foto, dados pessoais, número da autorização para exploração e a validade da carteirinha), sem a qual não se pode extrair a samambaia.

14. Em condições adequadas de armazenamento, a samambaia pode durar até quinze dias, em bom estado para a venda.

15. Nos últimos dois anos, o número de queimadas se reduziu bastante no município.

Central de comercialização: a política de preços e o vale-defeso

Com base no valor de mercado, a AMPIC estabeleceu o preço da mala de samambaia e cada membro recebe de acordo com a sua produção. Antes do Programa, a mala de samambaia era comprada a R$ 0,80. Agora o seu preço é de R$ 1,30. A diferença entre o preço atual e o preço antigo (R$ 0,50) vai para um fundo de reserva, que será repassado aos produtores no período do defeso da espécie[16]: é o "vale-defeso".

O "vale-defeso" funciona como um tipo de poupança, que é repassada aos associados nos meses de descanso da espécie conforme a média mensal de cada um. As famílias de produtores concordaram em compor esse fundo para garantir a preservação da samambaia e de seu sustento nos meses do defeso. Como a samambaia não tem uma época específica para o descanso, estipulou-se que o defeso seria nos meses de janeiro e fevereiro.

16. O defeso é um período de descanso da espécie. Durante esse período não se deve tirar a samambaia da mata, para garantir a manutenção da espécie.

A criação do "vale-defeso" foi uma grande conquista dos extratores, uma vez que, por meio dele, essa população tem trabalho e rendimentos garantidos durante todos os meses do ano. Janeiro e fevereiro são meses de alta temporada para o turismo na Ilha e, com isso, além de receberem o vale, os extratores ainda podem trabalhar no setor turístico (nesta época, muitos exercem funções de caseiro, pedreiro, etc.). O "vale-defeso" garantiu também um tipo de "13º salário", que foi pago no mês de dezembro de 2000.

A Prefeitura pretende criar uma central de comercialização da produção de plantas nativas, a ser administrada em conjunto com a AMPIC. Na central será feita a padronização do produto para a venda e a comercialização. Por enquanto, a samambaia silvestre está sendo vendida nas Centrais de Abastecimento de Campinas e de São Paulo. Segundo dados da Prefeitura, o valor de venda nestes lugares não ultrapassa a R$ 1,50 a mala, permanecendo na maior parte das vezes o valor de R$ 1,30. A diferença entre o valor de compra e o de venda é utilizada nas despesas de manutenção e administração do Programa.

O manejo participativo

O Programa de Manejo da Samambaia Silvestre adotou os conceitos de Manejo Participativo de Áreas Protegidas da União Mundial de Conservação da Natureza (UICN). Este modelo tem sido implantado em várias partes do mundo, em contextos semelhantes.

A idéia central do manejo participativo é a de estabelecer um acordo entre todos os envolvidos no processo, definindo regras e responsabilidades para a preservação da espécie explorada economicamente. O plano é resultado de um processo de diálogo que garante o envolvimento de todos na conservação dos recursos naturais e, ao dividir as responsabilidades entre os agentes, miniminiza a geração de conflitos sociais.

O Programa segue esses princípios no seu dia-a-dia, desde a fase dos estudos realizados pela Universidade Federal de Santa Catarina. O trabalho da Universidade sempre valorizou o conhecimento das populações que tradicionalmente viviam da samambaia. Conseguiu-se obter, assim, uma junção positiva entre conhecimento técnico, científico e prático para a obtenção de um modelo eficiente de exploração sustentada.

Os agentes

Os parceiros

A Prefeitura de Ilha Comprida foi a responsável pela idealização e organização do Programa, bem como pelo financiamento dos estudos científicos e pelo cadastro das famílias.

Na fase de estudos e de implantação do Plano de Manejo, a Prefeitura fez uma parceria com a Universidade Federal de Santa Catarina, depois de ter enviado correspondência a várias universidades, convidando-as a participar dos estudos para a elaboração de um projeto. A Universidade Federal de Santa Catarina foi a única que se interessou pela proposta.

O Departamento Estadual de Proteção aos Recursos Naturais (DEPRN) analisou o Plano de Manejo e expediu a licença ambiental autorizando a exploração sustentada da samambaia silvestre.

O Ibama, por sua vez, prestou auxílio técnico na elaboração do

planejamento e na implementação do Programa. A organização da categoria dos extratores de samambaia contou com a colaboração da organização não-governamental Atlântica Assessoria Ambiental, que também prestou auxílio técnico.

Atualmente, a execução do Programa está a cargo da AMPIC, que se responsabiliza pela comercialização da planta e pelo gerenciamento de toda a iniciativa.

Os extratores

A AMPIC tem cerca de 90 extratores cadastrados, com uma média de idade de 35 a 40 anos. Em uma lista da última relação de entrega de mercadoria fornecida pela Prefeitura, com 59 extratores, 60% eram do sexo feminino. Um dado interessante recolhido durante a visita de campo mostra que as mulheres vão mais para a mata do que os homens. Muitas delas são chefes de família e levam seus filhos para ajudá-las no trabalho dentro da mata. Outras complementam a renda familiar. Já os homens, em sua maioria, têm na samambaia um aumento de renda; muitos são pescadores, caseiros, pedreiros e se dedicam à samambaia no período em que estão com pouco serviço, como um "bico". Atualmente se beneficiam do Programa cerca de 350 pessoas, incluindo os extratores e suas respectivas famílias.

Segundo o artigo 6º do Estatuto da Associação, "novos sócios serão admitidos pela diretoria e conformados pela maioria simples dos sócios presentes na Assembléia Geral, através de voto individual e secreto". No mês de setembro de 2001 haveria uma Assembléia para a apresentação de interessados.

A comunidade

A população percebeu a necessidade de ser agente do processo de conservação dos recursos naturais do município. A prova disso está na presença constante da comunidade nos eventos artístico-ecológicos promovidos pela Prefeitura, como a "Mostra Cênico Ambiental" (festival de teatro e cinema, com a temática ecológica), ou nos cursos promovidos pela Fundação Paula Souza, ligada ao governo estadual, principalmente o de "Técnicas para Projetos de Manejo" e o de "Técnico Florestal".

Gasto orçamentário

A Prefeitura de Ilha Comprida estima que em 24 meses gastou cerca de R$ 50.000,00 com os estudos técnicos e com pesquisa. Atualmente a Prefeitura cede ao Programa três funcionários sendo um motorista do caminhão e os outros dois gerentes comerciais responsáveis pelo transporte e venda do produto em Campinas e em São Paulo. No ano de 2000, a Prefeitura despendeu por volta de R$ 7.200,00 (cerca de R$ 1.200,00 por mês) para gastos em geral. Em 2001, não houve esse gasto.

De junho a dezembro de 2000, quando a exploração sustentada começou de fato, o escritório contábil da AMPIC aponta que a receita do Programa foi da ordem de R$ 35.000,00 e que as despesas, incluindo o pagamento dos extratores, vale-defeso do mês de dezembro, gastos com transporte (pedágios, autopeças etc), material de gráfica e sacos plásticos e barbante para a coleta das folhas, foi da ordem de R$ 28.000,00. O Programa fechou o semestre com um saldo de R$ 7.000,00, aproximadamente.

De janeiro a julho de 2001, a receita com a venda da samambaia foi de cerca de R$ 40.000,00 (houve um aumento de produção no 1º semestre deste ano, devido aos feriados da Páscoa e do Dia das Mães, período de maior demanda por arranjos florais). As despesas, incluindo o vale-defeso de janeiro e o de fevereiro foram de R$ 41.000,00, aproximadamente. Diante desses números, pode se dizer que o programa já atingiu sua sustentabilidade ambiental e financeira, dispondo de um saldo de mais ou menos R$ 6.000,00 para o 2º. semestre de 2001.

Dificuldades

Todos os pequenos problemas foram resolvidos. O maior, que ainda permanece, é a questão do não enquadramento da atividade nos critérios do INSS para garantir direitos trabalhistas aos associados. Por se tratar de uma atividade legalizada recentemente, a Legislação não reconhece a classe. A AMPIC tenta contornar essa situação conforme os problemas aparecem. Um exemplo disso foi o caso de uma senhora extratora que quebrou a perna e ficaria sem produzir durante o período em que estava usando gesso. Os associados, diante das dificuldades da parceira, resolveram atribuir a ela o trabalho de amarrar as folhas e

fazer as malas. Dessa forma, ela recebeu uma participação nas vendas daquele período.

Um outro problema detectado foi a concorrência com a produção ilegal. O preço da samambaia da AMPIC não pode baixar, pois dele dependem várias famílias, ao passo que a produção ilegal, além de emitir notas frias, pode alterar o preço da mala, pois não tem responsabilidades sociais a cumprir. Já que não tinha outras armas a não ser a qualidade de seu produto, a AMPIC permaneceu firme e até hoje mantém o preço sem prejudicar as vendas, pois sua samambaia é mais bonita e dura mais tempo.

Avaliação do Programa e perspectivas

Com a formação da AMPIC e a aprovação do Plano de Manejo, o mnicípio conseguiu unir e organizar uma categoria que sempre foi desunida, além de legalizar cerca de 90% da produção da samambaia silvestre de Ilha Comprida.

O Programa possibilitou também o resgate da dignidade e da auto-estima dos extratores. As pessoas que antes viviam se escondendo e fugindo da fiscalização, como bandidos, têm agora orgulho de sua profissão. Em seus depoimentos, os extratores confirmam que sua vida melhorou muito. "A gente pode ir comprar coisas no mercado sem dinheiro, pra pagar depois", disse um deles, "e os donos deixam, pois sabem que a gente colhe samambaia e tem dinheiro toda semana" Outro lembrou, referindo-se ao departamento do Bem-Estar Social da Prefeitura, que agora não precisa "ir lá pedir cesta básica ou remédio pros meninos". "Eu tenho emprego!", asseverou.

Essas frases refletem a nova realidade dessas pessoas. Antes, muitos ficavam sem receber por seu trabalho e davam graças a Deus quando recebiam o mínimo; não percebiam que estavam sendo vergonhosamente explorados e enganados. Agora, enxergam novas perspectivas, as de cidadãos conscientes de seus direitos e deveres.

No tópico "Objetivos", estão relacionados alguns projetos de uma série de 14 frentes de atuação da Prefeitura para a implantação de programas como o da samambaia silvestre. No que diz respeito ao da

samambaia, além das perspectivas de novos sócios, da criação da Central de Comercialização e da elaboração de um regimento interno para a AMPIC, está sendo desenvolvida a tecnologia para produzir a samambaia seca. É um processo ainda muito incipiente e precisa ser bem estudado para não trazer riscos de acidentes ambientais com o produto utilizado na secagem. Se der certo, a iniciativa, além de agregar valor à produção, ainda será capaz de gerar mais empregos.

Bibliografia

- Formulário de Informações Complementares para o Programa Gestão Pública e Cidadania/ " Manejo Participativo Para a Exploração Sustentável da Samambaia Silvestre"

- Manual do Extrator
- Estatuto da AMPIC
- Decreto nº 750, de 10 de fevereiro de 1993, publicado no D.O.U. de 11/02/93
- Portaria DEPRN – 52, de 28/12/98
- Jornal do Lagamar (junho e outubro de 1999// jan.e abril de 2000// fevereiro de 2001)

Entrevistas:

- Décio José Ventura – Prefeito de Ilha Comprida (SP)
- Del Carlos – Departamento Municipal de Turismo de Ilha Comprida
- Darci – Departamento de Ecologia e Pesca da Ilha Comprida
- Walber Luiz de Faveri – Gerente Comercial da AMPIC e funcionário da Prefeitura
- Marcio José Lucio – Engenheiro Agrônomo e Supervisor do DEPRN de Iguape
- Zé Moraes – motorista da Prefeitura
- Antonia Siqueira Pires – extratora
- Dilza Barbosa – extratora
- Sr. Toninho – extrator
- Leda – Diretora Municipal de Saúde
- Mara Ventura – Diretora do Departamento Municipal de Educação

Sites na Internet:

- Município de Ilha Comprida: www.rgt.matrix.com.br/ilhacomp
- Município de Ilha Comprida: www.ilhacomprida.hpg.com.br
- IBAMA: www.ibama.gov.br
- BDT Base de dados Tropical: www.bdt.org.br
- Diário Oficial: www.imprensaoficial.gov.br
- DEPRN: www.ambiente.sp.gov.br
- Fundação Florestal: www.fflorestal.sp.gov.br
- O Estado de São Paulo: www.estadao.com.br ("Ilha Comprida terá criatório de siri mole", 23/08/2000, e "Ilha Comprida, a Cidade Que Mais Cresce", 23/12/2000)

Projeto Cidadão do Futuro
Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

LAGARTO (SE)

Ana Julieta Teodoro Cleaver[1]

O Projeto e seu contexto

O Projeto Cidadão do Futuro/Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, desenvolvido pela Secretaria Municipal do Trabalho e Ação Social de Lagarto (SE), visa combater o trabalho infantil entre crianças e adolescentes de 7 a 14 anos, cujas famílias tenham renda *per capita* de até meio salário mínimo. Para se atingir esse objetivo, são realizadas atividades educativas, desportivas e recreativas nos horários complementares ao ensino regular: é a Jornada Ampliada. Além disso, o Projeto oferece assistência médica, odontológica, psicológica, jurídica e alimentar, além de serem organizados serviços para a melhoria das condições habitacionais das famílias beneficiárias.

O município de Lagarto é o segundo mais importante de Sergipe e representa um pólo de atração na região centro-sul do Estado. A população lagartense aproxima-se de 100 mil habitantes, dos quais cerca de 60% vivem na zona rural. A economia local caracteriza-se pelas ati-

1. Antropóloga e Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

vidades pecuárias e agrícolas, embora existam no município algumas indústrias agroalimentares e de bens de consumo. Assim, o trabalho infantil parece ser ainda mais comum na zona rural do que na zona urbana. Esse é justamente o motivo de o Projeto voltar-se com maior ênfase para as crianças residentes nos povoados, onde são atendidas mil crianças, ao passo que na zona urbana são atendidas 300 crianças.

O Projeto Cidadão do Futuro teve início em 1997, nos moldes de um antigo programa do governo federal, o "Brasil Criança Cidadã". Nessa época, o Projeto atendia, na zona urbana, 200 crianças e adolescentes de 7 a 17 anos. A atual configuração do Projeto surgiu quando da criação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), em 1998, também pelo governo federal. O Projeto passou a atender crianças de 7 a 14 anos, apenas na zona rural.

Os beneficiários eram, inicialmente, 350 crianças, distribuídas em três unidades do Projeto, e a meta foi se ampliando até chegar a mil crianças beneficiárias. Em 2000, o Projeto começou a ser desenvolvido também na zona urbana, onde participam 300 crianças e adolescentes. Desde então, são atendidas 1.300 crianças e adolescentes de dezesseis povoados rurais e de quatro bairros periféricos, distribuídas em doze unidades.

O Projeto Cidadão do Futuro visa erradicar o trabalho infantil, como o trabalho na roça, na colheita da laranja, em casas de farinha, no transporte da produção agrícola e no comércio informal. Para isso, promove o desenvolvimento biopsicossocial e o resgate da auto-estima das crianças beneficiárias, além de garantir o acesso e a permanência na escola. A reintegração familiar é outro aspecto atendido pelo Projeto, resultando do objetivo de oferecer um ambiente saudável para o crescimento e o desenvolvimento das crianças. A sensibilização da comunidade para a prevenção e a erradicação do trabalho infantil também faz parte dos objetivos da experiência.

O Projeto busca reintegrar à escola crianças e adolescentes que trabalhavam. São, ao todo, 1.289 famílias beneficiárias, cuja renda *per capita* é inferior a meio salário mínimo. As 1.300 crianças e adolescentes representam cerca de 7% da população lagartense de 7 a 14 anos e correspondem a 80% da clientela potencial do Projeto no município. Cerca de 70% das

crianças e adolescentes atendidos são do sexo masculino.

Para participar do Projeto, a família deve preencher um cadastro de inscrição que será analisado pela equipe técnica. Há também um acompanhamento dessa família, a fim de se conferir a veracidade dos dados cadastrais informados. Esse processo foi posto em prática após terem sido feitas denúncias contra algumas famílias que não teriam apresentado dados reais quanto à sua situação. As famílias selecionadas recebem uma bolsa por criança participante no valor de R$ 40,00, se residente na zona rural, e de R$ 25,00, caso esteja na zona rural. O benefício é pago às mães das crianças e adolescentes, nas agências do Banco do Brasil.

Após o processo de seleção, o benefício torna-se atrelado à freqüência escolar das crianças e adolescentes na Jornada Ampliada do Projeto Cidadão do Futuro. Se o aluno apresentar três faltas consecutivas, os pais são convocados pela escola. A Jornada Ampliada funciona no horário complementar às aulas regulares: são quatro horas diárias, de 8 às 12 horas ou de 13 às 17. Na zona rural, as atividades do Programa não são realizadas nas segundas-feiras, porque nesses dias uma feira municipal mobiliza as *vans* que prestam o serviço de transporte escolar das crianças.

Durante a Jornada Ampliada são desenvolvidas atividades culturais, desportivas e recreativas. A alimentação e o transporte diários são também garantidos pelo Projeto. A Jornada Ampliada funciona inclusive durante as férias escolares, com o intuito de impedir que as crianças voltem ao trabalho sazonal.

O Projeto Cidadão do Futuro conta com doze unidades, nas quais é desenvolvida a Jornada Ampliada, sendo dez unidades na zona rural e duas na zona urbana. Há igualmente duas coordenações, de acordo com essa divisão geográfica. As coordenadoras trabalham na Secretaria Municipal de Ação Social e realizam visitas regulares às unidades, a fim de detectar e resolver eventuais problemas em seu funcionamento. O número de crianças por unidade varia de 25 a 250. Cada instrutor é responsável por aproximadamente 30 crianças. Nas unidades que dispõem de grandes salas de aula, grupos de crianças sob a responsabilidade de

 dois ou até três instrutores podem compartilhar o mesmo espaço.

Os instrutores foram contratados depois de uma ampla seleção, na qual era requisito possuir o segundo grau completo, e passaram por um curso de capacitação. Inicialmente, eram apenas vinte instrutores. Com a ampliação do público atendido pelo Projeto, foram contratados mais dez. Alguns instrutores são professores da rede municipal de ensino fundamental e ampliam sua carga horária de trabalho desenvolvendo atividades na Jornada Ampliada.

Reuniões mensais com as famílias beneficiárias são um instrumento importante para a realização do Projeto. Essas reuniões ocorrem em cada uma das unidades e contam com a participação dos instrutores, das famílias e das coordenadoras. Em tais ocasiões, são discutidas temáticas escolhidas pela comunidade, o que cria um canal para a apresentação de demandas e críticas. Ainda nessas reuniões, uma das coordenadoras, a psicóloga do Projeto, tem como papel detectar problemas familiares, oferecer acompanhamento e fazer encaminhamentos para a assessoria jurídica, no caso de problemas relativos a pensões alimentícias. Não há, contudo, pessoal qualificado que viabilize atendimentos psicológicos individuais. Trata-se, antes, de um acompanhamento pontual para a família e para a criança.

Além de oferecer assistência psicossocial, jurídica, médico-odontológica e os serviços para a melhoria das condições habitacionais das famílias beneficiárias, o Projeto Cidadão do Futuro desenvolve várias atividades socioeducativas, como palestras sobre saúde e higiene e oficinas culturais. O Projeto também incentiva a formação de grupos de geração de emprego e renda.

Na Jornada Ampliada, as atividades são divididas em dois momentos: durante as duas primeiras horas as crianças fazem suas tarefas escolares e tiram dúvidas sobre a matéria dada no ensino regular. Em seguida, elas praticam esportes e desenvolvem habilidades manuais. A Jornada Ampliada oferece ainda uma refeição que, juntamente com a merenda escolar, combate a desnutrição. O cardápio é adaptado à produção local e há o projeto, em várias unidades, de as crianças e suas mães cultivarem hortas na escola, tanto como forma de aprendizado de uma atividade manual, como para enriquecer o cardápio da merenda.

No que se refere às atividades recreativas, pode-se dizer que são as mais diversas possíveis. Há uma banda de música em uma das unidades, em outra há um grupo de capoeira e um pelotão infantil, apadrinhado pelo quartel do Exército. Grupos de dança e de teatro também são freqüentes. As crianças desenham, pintam em cerâmica, fazem dobradura, constróem instrumentos musicais com sucata, produzem almofadas e bonecas de tecido, bordam panos de prato, fazem porta-retratos com papel, etc. Afora isso, campeonatos e gincanas desportivas, entre as diferentes unidades, são promovidos anualmente. As crianças participam, ainda, de desfiles cívicos, do carnaval fora de época e estão presentes em alguns eventos oficiais representando o Projeto.

Gerenciamento, recursos e parcerias

O Projeto Cidadão do Futuro conta com a participação de 56 profissionais, sendo cinco pessoas envolvidas na coordenação e 51 na execução. A equipe de coordenação é composta por duas assistentes sociais, uma pedagoga, uma psicóloga e um comunicador social. Os coordenadores trabalham na Secretaria de Ação Social, organizando e monitorando as atividades desenvolvidas. Eles são funcionários efetivos da Prefeitura, o que favorece a continuidade do Projeto. Apesar da separação entre a coordenação para a zona rural e a coordenação para a zona urbana, o planejamento das atividades e a capacitação dos profissionais são os mesmos em ambas as regiões.

Na execução das atividades trabalham 30 instrutores, dos quais apenas três são homens, além de cozinheiras, recreadores, entre outros. Está claro que o crescimento da equipe não acompanhou o aumento do público beneficiário. De fato, a equipe executora, principalmente, parece estar em número inferior ao que seria necessário. As duas equipes –de coordenação e de execução – reúnem-se anualmente, a fim de fazer a avaliação do período e o planejamento do ano seguinte.

O Projeto integra o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) do governo federal. Assim, no que tange aos recursos, o Ministério da Previdência e Assistência Social repassa à Prefeitura de Lagarto os valores de R$ 20,00 e R$ 10,00 *per capita*, para a Jornada Ampliada das

zonas rural e urbana, respectivamente. Há, ainda, o repasse das bolsas compensatórias às famílias, nos valores de R$ 25,00, para a zona rural, e R$ 40,00, para a zona urbana, para cada criança beneficiada.

O gasto anual com o Projeto Cidadão do Futuro é da ordem de R$ 397 mil. Desse montante, R$ 121 mil (30,5%) provêm do município e R$ 276 mil (69,5%) são do governo federal. Assim, se por um lado o governo federal garante a maior parte da verba, o governo estadual coordena o repasse para o município dos valores destinados às famílias, além de promover cursos de capacitação – na média de 30 horas por semestre – e liberar recursos humanos para o Projeto. O governo municipal, por sua vez, planeja e executa as ações do Projeto, providenciando transporte e espaço físico, cedendo funcionários e equipamentos.

Foi constituída uma Comissão Municipal para a Erradicação do Trabalho Infantil, com a finalidade de supervisionar, fiscalizar, acompanhar e avaliar o Projeto. Essa Comissão conta com a participação de membros da coordenação do Projeto, da sociedade civil, do Conselho Municipal da Criança e do Adolescente, do Conselho Municipal de Assistência Social, da Delegacia Regional do Trabalho e da Secretaria Estadual de Ação Social. Além disso, as coordenadoras do Projeto participam do Fórum Estadual e do Seminário Regional para a Erradicação do Trabalho Infantil, que fomentam a troca de experiências e a divulgação das atividades realizadas.

A Secretaria de Ação Social, órgão executor do Projeto Cidadão do Futuro, estabeleceu parcerias diversas, começando pelas Secretarias Municipais de Saúde e de Educação. A primeira garante a assistência médico-odontológica, além de subsidiar as palestras sobre saúde e higiene. Os agentes de saúde são parceiros importantes no controle de freqüência das crianças, uma vez que estão sempre junto às comunidades. Já a Secretaria Municipal de Educação cede salas para a Jornada Ampliada e fornece alguns funcionários, como capacitadores e cozinheiras.

O Conselho Municipal da Criança e do Adolescente participa da supervisão do Projeto e, juntamente com o Conselho Municipal de Segurança, atua na denúncia de casos de exploração do trabalho infantil. Também o Sindicato de Trabalhadores Rurais coopera na

sensibilização e prevenção contra o trabalho infantil. As associações de moradores foram cruciais no início do Projeto, pois cederam espaço para o desenvolvimento da Jornada Ampliada. O Exército Brasileiro também é um parceiro importante, tendo cedido uma sala no quartel tiro-de-guerra para abrigar uma unidade da Jornada Ampliada. Nesta unidade, são realizadas atividades inexistentes em outras unidades, como as aulas de capoeira e a formação do pelotão-mirim. Essas iniciativas partiram de militares do quartel.

A equipe de coordenação do Projeto aponta a necessidade de estabelecer outras parcerias. O cultivo de hortas, por exemplo, poderia contar com o apoio da Emdagro, a empresa estadual de assistência técnica para a agricultura. Essa instituição poderia, igualmente, participar da fiscalização e da sensibilização junto aos produtores rurais para a erradicação do trabalho infantil. Outra instituição que a equipe considera como possível parceira é a Pastoral da Criança.

Resultados Obtidos

O Projeto Cidadão do Futuro atende aproximadamente 80% do público potencial e a taxa de evasão escolar no município é inferior a 10%. Por outro lado, se antes do Projeto apenas 60% das crianças beneficiárias haviam ingressado no sistema escolar, hoje todas ocupam uma carteira na escola. Entre as 1.300 crianças do Projeto, a permanência na escola saltou de 40% para 98%. A aprovação escolar, entre elas, passou de 50% para 86,5%. Mais: cumprindo o objetivo do Projeto, hoje nenhuma dessas crianças trabalha e tampouco é analfabeta.

Observa-se, desse modo, que houve maior aproveitamento e menor índice de evasão escolar. É importante registrar também que melhoraram as condições de saúde e reduziu-se o número de acidentes e de doenças relacionados ao trabalho. Além disso, a garantia de duas refeições diárias, a escolar e a da Jornada Ampliada, minorou o índice de desnutrição. Finalmente, outro ponto merece destaque: a taxa de pais inseridos em programas de escolarização e de alfabetização para adultos chega a 50%. Nesse sentido, o Projeto tem um impacto positivo também sobre as famílias, proporcionando uma melhora na quali-

dade de vida e alterando uma situação dificilmente modificável.

Atuando em diversas frentes (educação, saúde, desporto e assistência social), o Projeto se configura como uma iniciativa integrada, com metas e ações de grande amplitude. Tal amplitude se reflete em algumas das iniciativas colocadas em funcionamento no município, que representam um desdobramento do trabalho desenvolvido no Cidadão do Futuro, mesmo não fazendo parte do Projeto. Além da alfabetização dos pais de crianças beneficiárias, incluem-se entre essas iniciativas o encaminhamento de 114 adolescentes de 15 a 17 anos egressos do Projeto Cidadão do Futuro para o Programa Estadual Agente Jovem[2] e a formulação de um programa de emprego e renda para as famílias beneficiadas. De fato, para que o Projeto continue melhorando a qualidade de vida dos beneficiários, faz-se necessário o constante entrelaçamento com outras iniciativas, a fim de ampliar o público-alvo e promover a sustentabilidade da experiência.

2. O Programa Estadual Agente Jovem, assim como o Projeto Cidadão do Futuro, é composto por uma série de ações integradas que visam garantir os direitos dos adolescentes egressos dos Programas de Erradicação ao Trabalho Infantil e Bolsa-Escola.

Considerações Finais

A eqüidade, a inclusão social e a cidadania são questões que perpassam os objetivos do Projeto. Por ser uma iniciativa que combate um dos obstáculos ao desenvolvimento socioeconômico, é recomendável e pertinente a implantação de experiências como esta em outros municípios onde se registra o problema do trabalho infantil. Para isso, as atividades desenvolvidas podem variar de acordo com as peculiaridades regionais, como no caso de utilizar técnicas artesanais locais, ensinar danças tradicionais ou dar aulas em sítios históricos e reservas biológicas.

O problema enfrentado pelo Projeto Cidadão do Futuro não pode ser resolvido apenas com políticas públicas pontuais. De fato, a cultura que permeia o trabalho infantil é perversa, pois não reconhece a infância como estágio fundamental para o desenvolvimento do ser humano e não considera o longo prazo, mas apenas o curtíssimo prazo. A conscientização dos pais como co-responsáveis pelo sucesso do Projeto e a sensibilização da população para a prevenção do trabalho infantil são fundamentais. Nesse sentido, campanhas esclarecedoras deveriam ser realizadas e o debate sobre a questão deveria envolver toda a sociedade.

Em Lagarto ainda não foi possível erradicar completamente o trabalho infantil, uma vez que ainda não se conseguiu atingir a totalidade das crianças que poderiam ser beneficiadas, mesmo na zona rural, que foi priorizada pelo Projeto. As bolsas são em número inferior ao necessário. Para que o Projeto pudesse realmente erradicar o trabalho infantil, haveria que se aumentar a quantidade e o valor das bolsas, que não garantem totalmente o suprimento das necessidades do público-alvo. A melhoria das instalações físicas de algumas escolas também é um aspecto a ser considerado. É necessário, ainda, que se amplie o Programa Agente Jovem para que todos os egressos do Projeto possam continuar seus estudos.

Deve-se fazer também uma análise, ainda que rápida, quanto á questão de gênero. Como o dinheiro das bolsas é depositado em nome das mães, estas conseguem maior autonomia financeira em relação a seus maridos. Contudo, elas acabam ficando com a responsabilidade pela freqüência escolar dos alunos, além de serem convocadas a participar das reuniões com a equipe do Projeto. Ademais, as iniciativas de geração de emprego e renda, assim como as palestras, parecem voltadas apenas para elas. A consideração dessa questão poderia, ainda que de forma incipiente, promover a eqüidade entre homens e mulheres, sensibilizando e responsabilizando também os pais (e não só as mães) pelo que ocorre na escola.

Finalmente, é importante observar que, em Lagarto, a garantia dos direitos e o combate à desigualdade social estão afinados com as demais práticas administrativas. Afinal, garantir que as crianças possam brincar e ter o tempo de aproveitar esse estágio da vida constitui uma providência fundamental para promover seu desenvolvimento psicomotor. Trata-se também do primeiro passo para que esses pequenos cidadãos lagartenses tenham um futuro diferente da realidade vivida por seus pais.