

Fernanda Martinez de Oliveira
Hélio Batista Barboza
Marco Antonio Teixeira
(ORGS.)



20

EXPERIÊNCIAS DE GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA

ciclo de premiação 2003



Gestão Pública
e Cidadania

Fernanda Martinez de Oliveira
Hélio Batista Barboza
Marco Antonio Carvalho Teixeira
(organizadores)

20 EXPERIÊNCIAS DE GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA

Ciclo de Premiação 2003

Programa Gestão Pública e Cidadania
2005
São Paulo – SP

ISBN – 85-87426-13-3

Copyright © Fernanda Martinez de Oliveira,
Hélio Batista Barboza e
Marco Antonio Carvalho Teixeira

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

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 – 2005

Capa: Liria Okoda

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

20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania – Ciclo de Premiação 2003

/ Organizadores: Fernanda Martinez de Oliveira, Hélio Batista Barboza e
Marco Antonio Carvalho Teixeira
São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2005
348p.

Inclui bibliografia

1. Políticas públicas – Brasil. 2 – Administração pública – Brasil. I. Oliveira,
Fernanda Martinez de II. Barboza, Hélio Batista. II. Teixeira, Marco Antonio Carvalho
III. Programa Gestão Pública e Cidadania.

Sumário

Apresentação ... 05

BAHIA (Lagedo do Tabocal)

Programa de Manejo Agroambiental em
Microbacias do Rio Jiquiriçá ... pág. 09

CEARÁ

Sistema de Ouvidoria em Saúde
Pública do Estado ... pág. 25

CEARÁ (Maranguape)

Programa Soro, Raízes e Rezas ... pág. 37

MATO GROSSO (Parque Indígena do Xingu)

Formação de Professores do Parque
Indígena do Xingu ... pág. 53

MINAS GERAIS (Belo Horizonte)

Benvinda - Centro de Apoio à Mulher ... pág. 69

MINAS GERAIS (Itaúna)

Humanização da Pena Privativa de Liberdade ... pág. 89

PARANÁ (Terra Indígena Apucarantina)

Projeto de Pesquisa, Prevenção e Intervenção
sobre o Uso de Bebidas Alcoólicas e Alcoolismo
entre os Kaingang ... pág. 109

PERNAMBUCO

Programa Democratizando o Conhecimento sobre
as Contas Públicas ... pág. 127

PERNAMBUCO (Recife)

Projeto Justiça Cidadã: descentralizando a Assistência
Judiciária Municipal ... pág. 149

Sumário (contin.)

PERNAMBUCO (Recife)

Programa de Saúde Ambiental ... pág. 169

PIAUI (Monsenhor Gil)

Programa Biblioteca Itinerante ... pág. 185

RIO GRANDE DO SUL

Programa Redes de Cooperação ... pág. 199

RIO GRANDE DO SUL (Porto Alegre)

Unidade Habitacional Acessível a Pessoas Portadoras
de Deficiência em Loteamentos de Habitação
de Interesse Social ... pág. 217

SANTA CATARINA (diversos municípios com sede em Concórdia)

Consórcio Lambari ... pág. 231

SANTA CATARINA (Florianópolis)

Programa de Desenvolvimento Sustentável
da Maricultura ... pág. 249

SANTA CATARINA (Lages)

Programa de Melhoramento de Campos Naturais
do Planalto Catarinense ... pág. 267

SÃO PAULO (Campinas)

Programa Paidéia de Saúde da Família ... pág. 285

SÃO PAULO (Universidade de São Paulo, Faculdade de Medicina de Ribeirão Preto)

Classe Hospitalar do Hospital das Clínicas ... pág. 299

SÃO PAULO (Santana de Parnaíba)

Oficina-Escola de Artes e Ofícios ... pág. 315

SÃO PAULO (São Paulo)

Telecentro - Plano de Inclusão Digital e Cidadania ... pág. 329

Apresentação



Os 20 artigos reunidos neste volume descrevem experiências inovadoras de gestão pública executadas por organizações indígenas e governos municipais e estaduais de várias partes do país, incluindo os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Tais iniciativas foram as finalistas de 2003 do Programa Gestão Pública e Cidadania, que todos os anos realiza um ciclo de premiação das inovações desenvolvidas pelos governos subnacionais.

Funcionando desde 1996, o Programa Gestão Pública e Cidadania é uma realização da Fundação Getulio Vargas e da Fundação Ford, com apoio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Seu objetivo é a disseminação das práticas inovadoras, para que um número cada vez maior de governos subnacionais encontrem soluções adequadas aos problemas de suas comunidades. A organização deste livro é parte desse esforço, que também inclui a produção de outras publicações, vídeos, pesquisas acadêmicas e a manutenção de um banco de dados na Internet (<http://inovando.fgvsp.br>), com todas as inscrições recebidas para os ciclos de premiação do Programa.

□ □ Apresentação (contin.)

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

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

O Programa Gestão Pública e Cidadania baseia-se nessas características para identificar as experiências inovadoras. Para chegar aos 20 finalistas, a equipe do Programa realiza um trabalho que se estende ao longo de quase todo o ano, começando pelo envio de um *folder* de apresentação e de uma ficha de inscrição para mais de 20 mil endereços.

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

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


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

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

Os organizadores

A Prefeitura de Lagedo
do Tabocal (BA), com
o apoio de um
consórcio de
municípios, oferece
educação ambiental e
alternativas econômicas
aos produtores rurais
para preservar o
rio Jiquiriçá

SANEAMENTO

 Programa de Manejo
Agroambiental em Microbacias
do Rio Jiquiriçá
(LAGEDO DO TABOCAL, BA)

Pesquisador ☐ ☐

Antonio Faria > Mestre em
Administração Pública e Governo pela
Escola de Administração de Empresas
de São Paulo – Fundação Getulio
Vargas (FGV-EAESP)



O Centro-Sul baiano, onde está localizado o município de Lagedo do Tabocal, é bastante singular. Trata-se de uma região que conjuga o típico semi-árido nordestino e a vegetação da caatinga – com suas árvores espinhudas e o imponente mandacaru – e o úmido e denso ecossistema que constitui a Mata Atlântica, beirando o litoral. As temperaturas oscilam de bem baixas no inverno ao calor intenso das regiões menos elevadas e mais próximas à costa.

A bacia do rio Jiquiriçá (também conhecida como Alto Jiquiriçá) reflete bem essa diversidade. Devido à baixa intensidade de chuvas, os cursos d'água próximos à nascente são na maioria de caráter intermitente e torrencial, e é apenas a partir da metade de seu trajeto que o rio Jiquiriçá ganha força.¹ Além disso, é uma região visivelmente deteriorada pela ação humana.



1. Rios intermitentes são aqueles que secam ou que não apresentam visível vazão de água durante a conhecida “época da seca”. As chuvas torrenciais tendem, por sua vez, a provocar inundações no verão, uma vez que é comum que a água transborde do leito dos córregos e rios freqüentemente assoreados

Durante décadas pequenos proprietários rurais de áreas localizadas às margens do rio Jiquiriçá e de seus afluentes usaram técnicas agrícolas ultrapassadas (queimadas, aradura, solo descoberto, irrigação por gravidade, etc.). Essa prática gerou grande erosão e o conseqüente assoreamento das principais vias de escoamento da água de chuva, disponível na região apenas durante poucos meses do ano.

O Programa de Manejo Agroambiental em Microbacias do Rio Jiquiriçá visa lidar com o peso da tradição e com o desconhecimento dos sertanejos no que se refere à escassez de água e à dificuldade de regeneração natural. Trata-se de um projeto-piloto de iniciativa da Prefeitura de Lagedo do Tabocal, município de pouco mais de 9 mil habitantes, emancipado em 1990. O Programa tem por objetivo promover a recomposição de matas ciliares e a recuperação de áreas degradadas nas microbacias hidrográficas situadas dentro do município, conjugando o plantio de mudas nativas e frutíferas com a criação de bosques energéticos. Como contrapartida à adesão dos pequenos produtores locais, o Programa prevê a realização de atividades que tendem no curto e no médio prazo a gerar renda para a população beneficiária, tais como a implantação de unidades apícolas e o fomento à fruticultura e à produção de derivados da cana-de-açúcar, doces e polpas.

A Prefeitura conta, ainda, com o apoio do Consórcio Intermunicipal do Rio Jiquiriçá² desde o início do Programa de Manejo, por meio do fornecimento de material para as atividades de educação ambiental e da organização de Fóruns Municipais da Água. O Consórcio também financiou, em 2002, a realização do vídeo de divulgação da experiência.

A equipe do Programa parte da percepção de que a conservação da biodiversidade da mata de cipó e da caatinga depende da criação de condições para o trabalhador rural obter possibilidades mínimas para a sua subsistência. Assim, convencer a população ribeirinha de que o desmatamento das matas ciliares é crime requer o oferecimento de opor-



2. Em atividade desde 1993, o Consórcio reúne 24 municípios e desenvolve um papel importante como órgão articulador de uma política regional de recuperação da bacia hidrográfica do Jiquiriçá. Para mais informações consultar o site www.consorcio.org.br

tunidades para que os pequenos proprietários possam desenvolver atividades economicamente viáveis. O mesmo deve ocorrer com aqueles que não dispõem de terra, caso dos diaristas e meeiros, quase sempre envolvidos em práticas degradantes e socialmente injustas.

Etapas de implantação e componentes

O Programa foi concebido em 1999 por uma equipe municipal, com assessoria da empresa Ambiental Associados, e submetido ao Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA) para financiamento. Em maio de 2000 o plano de trabalho foi aprovado e o Fundo começou a liberar os recursos. Diante dos resultados e de novas demandas que surgiram no processo de implementação, outros convênios vêm sendo firmados, seja com órgãos federais (como o Ministério da Agricultura), seja com algumas secretarias estaduais.

A seguir, destacamos resumidamente os cinco componentes do Programa.

1. Educação ambiental

Corresponde à fase inicial das ações, quando foram liberados os primeiros recursos do FNMA, em junho de 2000. A educação ambiental teve como principal objetivo mobilizar a população rural para as possíveis soluções. Realizaram-se seminários a partir de temas geradores, tais como: mata ciliar, água, desmatamento, emprego de agrotóxicos e lixo. Esses eventos tiveram a participação de professores, agricultores e alunos das escolas públicas. Entre as ações desenvolvidas nas escolas, destacam-se a projeção de vídeos com debates coordenados pela equipe técnica, dias de campo com plantio de árvores, a realização de uma gincana intercolegial e a implantação da coleta seletiva na escola do Povoado do Peixe.

Com a liberação da primeira parcela dos recursos do Fundo Nacional do Meio Ambiente, em junho de 2000, foi iniciada a construção das instalações previstas: viveiro de mudas e unidade de beneficiamento do mel. Surgiu então a idéia de se adaptar um dos cômodos

para a criação de uma sala de vídeo, com capacidade para 25 pessoas, o que possibilitou que as atividades de educação ambiental e capacitação se estendessem a toda a comunidade.³

Segundo a coordenação do Programa, as ações de educação ambiental envolviam 55 professores, seis agentes comunitários de saúde, 400 alunos da zona rural e aproximadamente 450 famílias.

2. Reflorestamento

Durante o processo de educação ambiental, foi realizado um diagnóstico florístico e socioambiental (entre junho e agosto de 2000). Cadastraram-se, nessa fase, as propriedades rurais situadas às margens do rio Jiquiriçá num trecho de 15 km, e identificaram-se as áreas com erosão e desmatamento das matas ciliares, definindo-se as áreas prioritárias de intervenção.

Com a meta de produzir 200 mil mudas/ano, foi construído um viveiro de 200 m², onde são produzidas espécies florestais nativas e frutíferas, que são distribuídas aos produtores cadastrados.⁴ O processo de produção consiste na coleta de sementes, no enchimento dos saquinhos, semeadura e manutenção até envio ao campo. A falta de maior disponibilidade de sementes e a dificuldade para a germinação de muitas das espécies fazem com que seja necessário realizar vários experimentos sobre o comportamento das plantas nativas da região – praticamente desconhecidas pela literatura científica – e sucessivos replantios.

Outra vertente do componente reflorestamento é o investimento na fruticultura: 25 agricultores são apoiados na implantação dessa alternati-



3. Esse equipamento é hoje utilizado pelas turmas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e pelos grupos de trabalho, que passaram a ter acesso a informações sobre outros temas de interesse da comunidade, como produção de doces, beneficiamento da mandioca, produção de polpas e conservas, além da programação educativa da TVE, e das TVs Cultura e Futura, via antena parabólica

4. A partir dos dados coletados e da disponibilidade dos produtores, eles vão sendo incorporados nas ações de recomposição ambiental e às atividades de fomento agropecuário, que serão descritas a seguir

va econômica, recebendo inicialmente 25 mudas de caju anão precoce e 100 mudas de outras espécies nativas. Após 60 dias do plantio, o técnico do Programa faz uma visita à propriedade para orientar o agricultor e avaliar a evolução da lavoura. Se tiverem sido efetuados todos os tratos culturais recomendados, o agricultor se habilita a receber novo lote de mudas. A meta é fomentar o cultivo de um hectare por família, num total de 100 famílias distribuídas na área de atuação do Programa.

A iniciativa é concebida de forma que os componentes de cada grupo sejam solidários entre si. Eles devem estimular a participação dos demais e se fiscalizar mutuamente, no sentido de não descuidar do trato com as mudas, que são adquiridas de terceiros e custam caro. Assim, para que recebam um novo lote de mudas, cada agricultor deve ter aproveitado todas as mudas recebidas anteriormente.

3. Apicultura

À medida que prosseguiram a produção de mudas, o plantio e o reflorestamento e que eram oferecidos cursos aos produtores, foram implantados cinco apiários coletivos, entre fevereiro e dezembro de 2001.

No manejo desses apiários estão envolvidos 42 trabalhadores rurais residentes nos povoados, dos quais 18 são mulheres. Segundo o plano original, nem todos seriam contemplados pelo fomento à apicultura, uma vez que o fornecimento das colméias estava inicialmente condicionado à recuperação das matas ciliares da propriedade. No entanto, diante da demanda social, parte das colméias foi instalada em áreas coletivas, cedidas em comodato por produtores do entorno dos povoados.

Os beneficiados recebem treinamento periódico e material de custeio, e a produção é embalada e rotulada para comercialização. Em contrapartida, cada família atendida disponibiliza um dia de trabalho por semana em regime de mutirão para a abertura de covas, plantio das matas ciliares e manutenção das mudas.

A unidade de beneficiamento que foi construída encontra-se equipada com todos os recursos necessários para produzir até 12 mil kg de mel/ano. No intuito de preservar a biodiversidade local está sendo

implantado um meliponiário com abelhas nativas, onde já se encontram 25 colméias com as abelhas das espécies jataí, uruçú e mandasaías.

4. Derivados Agropecuários

Recentemente foi construído um pequeno engenho para a produção de rapadura e melaço de cana, uma antiga tradição familiar da região. Os produtos são rotulados e embalados na unidade de beneficiamento e sua comercialização representa mais uma fonte de renda para os pequenos produtores. Como a implantação dessa unidade não estava prevista no convênio com o FNMA, novos convênios foram firmados com o Ministério da Agricultura e órgãos estaduais, a fim de se ampliar o número de famílias atendidas. Diante dos resultados alcançados com a produção de mel e dos derivados de cana, o Programa deverá ainda receber o apoio da Secretaria Estadual de Combate à Pobreza e Desigualdades Sociais (Secomp).

Da cadeia produtiva da cana-de-açúcar participam atualmente 10 famílias e a meta é envolver diretamente 40 famílias após a implantação dos novos equipamentos e a organização da atividade. Esses produtos (rapaduras, melaço e açúcar mascavo) apresentam um valor agregado da ordem de 400% em relação à matéria-prima comercializada *in natura*.

5. Fomento à organização produtiva e ao associativismo

As iniciativas de fomento à produção estão vinculadas a contrapartidas ambientais, como ações de conservação do solo. Para estimular a organização produtiva estão sendo realizados, periodicamente, seminários, reuniões e visitas de campo. Busca-se o fortalecimento das associações de produtores rurais e a consolidação de uma nova associação, que terá por meta dar continuidade às ações do Programa de Manejo Agroambiental e comercializar sua produção.

A Associação de Agricultura Familiar e Apicultura (AGRIAPIS) foi fundada em janeiro de 2002 e aparentemente vem se fortalecendo com o apoio técnico da coordenação do Programa. Em parceria com

instituições estaduais e regionais, como o Sebrae, a Associação promove periodicamente cursos de capacitação para os pequenos agricultores e apicultores, abordando temas como associativismo, produção de alimentos e beneficiamento de mel e derivados.

Foi formado ainda um “Grupo de Mulheres”, composto por 18 jovens e senhoras residentes no Povoado do Peixe. Elas também frequentaram cursos de capacitação e organização e vêm produzindo doces e polpas de frutas, sendo responsáveis por todo o processo de produção, desde a definição dos produtos e a escolha da matéria-prima, até o beneficiamento e a comercialização.

Recursos, apoios e parcerias

Durante os dois primeiros anos (2000 e 2001), o Programa de Manejo Agroambiental contou com recursos a fundo perdido do FNMA, mais contrapartida da Prefeitura de Lagedo do Tabocal, como mostra a tabela a seguir.

Recursos empregados em infra-estrutura e
implantação do Programa de Manejo Agroambiental

Anos	Fundo Nacional do Meio Ambiente	Prefeitura Municipal
2000	R\$ 93.968,10	R\$ 31.920,00
2001	R\$ 50.668,70	R\$ 21.200,00
2002	————	R\$ 4.800,00

O Programa conta com automóvel próprio, também adquirido com recursos do FNMA para locomoção da equipe dentro do município. A equipe é composta por um coordenador (biólogo), duas educadoras ambientais (biólogas), um monitor graduando em pedagogia, que auxilia nas atividades de educação ambiental, e uma socióloga, envolvida

no processo de mobilização da comunidade e formalização da associação de produtores. Dois técnicos, um agrícola e um apícola, são responsáveis pela assistência aos produtores. Há também um viveirista e um servidor municipal que foi cedido para cuidar das instalações da unidade de beneficiamento.

A equipe do Programa sempre está investigando os programas federais e estaduais existentes, de forma a suprir a carência de recursos para investimentos que costuma caracterizar os municípios de pequeno porte, como é o caso de Lagedo do Tabocal. Graças a um convênio firmado no segundo semestre de 2002 com a Diretoria do Desenvolvimento Florestal (DDF) do governo do Estado da Bahia, foi possível a ampliação da área do viveiro em 100 m² para dar suporte à produção de novas mudas, e a aquisição de mudas de espécies frutíferas (caju e umbu precoce).

Em setembro de 2001 o Programa recebeu a visita de técnicos do Ministério da Agricultura, mas apenas em 2003 conseguiu recursos do Programa de Desenvolvimento do Setor Agrícola (PRODESA) previstos no convênio firmado para aquisição de novos equipamentos para o beneficiamento de frutas e cana-de-açúcar, como pode ser observado na tabela a seguir.

**Recursos empregados em ampliação e custeio
do Programa de Manejo Agroambiental**

Anos	Origem	Valor em R\$	Finalidade
2002	Prefeitura Municipal	36.000,00	Pagamentos dos técnicos, viveirista e combustível
	Consórcio do Jiquiriçá	3.500,00	Material para Educação Ambiental
	Diretoria de Desenvolvimento Florestal do Estado da Bahia	20.000,00	Insumos agrícolas, combustível, ampliação do viveiro
2003	PRODESA Ministério da Agricultura	20.000,00	Equipamentos para beneficiamento de frutas e refrigeração, pagamento de técnicos e viveirista

Os beneficiários apontam o Sebrae como um importante parceiro do Programa. A formação do grupo de mulheres, por exemplo, obedeceu à demanda das próprias interessadas, após o oferecimento de cursos de capacitação nas diversas áreas de produção de derivados agropecuários.

O projeto do meliponiário conta ainda com apoio técnico-científico da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, e a Secretaria Estadual de Combate à Pobreza e Desigualdades Sociais deverá ser uma parceira na ampliação da apicultura e no projeto de beneficiamento da cana-de-açúcar.

Calcula-se que atualmente o custo mensal do Programa é da ordem de R\$ 3.000,00/mês, o que cobre a manutenção dos equipamentos, o combustível, e o pagamento do coordenador e dos técnicos agrícola e apícola.

Fatores de inovação

O fato de um município ter assumido a execução de um Programa ambicioso como este é em si mesmo inovador. Os programas de manejo integrado em microbacias hidrográficas, que geralmente buscam solucionar conflitos decorrentes dos diversos usos da água são contemporâneos do surgimento dos primeiros consórcios intermunicipais de recursos hídricos, e na maioria das vezes são ordenados por suas equipes.⁵

No entanto, foi apenas a partir de 1997, com a criação da Política Nacional de Recursos Hídricos, que o país passou contar com um marco institucional mais claro. Os Comitês e as Agências de Bacia Hidrográfica foram definidos como órgãos deliberativos e executivos.



5. O Programa Gestão Pública e Cidadania tem reconhecido e premiado várias iniciativas nesse sentido. Ver SALGADO (1997); CARVALHO (1998); FERNANDES (1999.); e FUJIWARA & JÁBALI (2001). Para um relato de experiências coordenadas por órgãos estaduais ou em parcerias com ONGs e universidades, ver COSTA (2000) e CAUBET & FRANK (1993)

res dos respectivos planos diretores de uma área geográfica precisamente delimitada.⁶

O Programa de Manejo Agroambiental deve ser encarado como um projeto-piloto, que tende a funcionar como laboratório de políticas públicas municipais na bacia do rio Jiquiriçá. As atividades realizadas em Lagedo do Tabocal⁷ podem vir a servir de exemplo para outros municípios: o viveiro de mudas nativas e frutíferas, por exemplo, é um espaço privilegiado para o exercício da educação ambiental que deve ser replicado em outras localidades; e a experiência acumulada de negociações com os atores locais, envolvendo o reflorestamento e a conservação da mata ciliar dentro do município, será um referencial para os demais 24 municípios que participam do Consórcio.

Resultados

Um dos resultados mais expressivos do Programa é a organização dos produtores numa associação própria. A Associação de Agricultura Familiar e Apicultura (Agriapis), fundada em janeiro de 2002, é uma grande conquista, visto que ela cuida da articulação dos produtores e atualmente realiza a comercialização da produção, além de já ter iniciado esforços na captação de recursos para novas ações.

A comercialização de mel e derivados da cana pode aumentar significativamente, dada a boa aceitação dos produtos. Os produtores já participaram da Feira Regional de Apicultura, na cidade de Jequié,



6. Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Cf. SENADO FEDERAL (op. cit.: 231-44)

7. O município participou do ciclo de premiação do Programa Gestão Pública e Cidadania em 2000, com um programa de coleta seletiva de lixo, tendo sido classificado entre as 100 experiências finalistas daquele ano. Lagedo do Tabocal é hoje um verdadeiro laboratório de iniciativas voltadas para a estruturação da agricultura familiar e a conservação dos recursos naturais. Há diversos programas sendo implementados paralelamente e de forma experimental, tais como a utilização de energia solar, coleta seletiva em comunidades rurais, construção de cisternas para conservação e aproveitamento da água de chuva, além de programas específicos, como o Programa de Fomento à Mandioca. Lagedo já conta com várias casas de farinha comunitárias em funcionamento, nas quais os produtores se revesam visando a se aproveitar das boas perspectivas de mercado hoje existentes

e tiveram sua iniciativa divulgada na Feira de Empreendedorismo do Sebrae, realizada em 2002 em Salvador.

Em geral é difícil medir resultados de atividades de educação ambiental. No entanto, ao conversar com os produtores percebe-se que de certa forma eles introjetaram o discurso da importância da conservação das matas ciliares para a garantia da disponibilidade de água, sobretudo na estação seca. Os moradores mais antigos recordam os velhos tempos de prosperidade, com abundância de água para os cultivos, os animais e o consumo humano; os mais novos têm consciência de que o principal causador da atual situação é o próprio homem. Como reconhecimento do trabalho desenvolvido, o município obteve o 2º lugar no Prêmio Gazeta Mercantil de Inovação Ambiental do ano de 2001, após avaliação do Programa por profissionais da Universidade Federal da Bahia e do órgão ambiental do Estado.

A equipe do Programa demonstra também estar dando atenção às questões de gênero, tendo tido a preocupação em formar um Grupo de Mulheres e criar oportunidades para que elas pudessem participar das atividades desenvolvidas. Como apontado acima, o envolvimento das mulheres no componente apicultura é bastante significativo, e no depoimento prestado ao pesquisador ficou evidente que elas estão muito satisfeitas não apenas com relação à renda auferida,⁸ mas com o fato de poderem ter abandonado a lida na roça (elas mostravam vaidosas as palmas das mãos) e poder agora desempenhar uma atividade que lhes dá prazer e é motivo de orgulho.

Considerações finais

Embora os longos períodos de estiagem sejam uma constante na região do semi-árido baiano, todos os anos, durante a estação seca, os



8. A renda ainda é pequena para os padrões urbanos, mas aparentemente bastante significativa para a realidade rural, tendo em vista que por um dia de trabalho na roça um agricultor recebe em média R\$ 6,00. Na primeira divisão dos lucros obtidos com a venda dos doces e do mel, as mulheres tinham ganhado R\$ 36,00 cada, e ainda sobrou uma pequena quantia para reinvestimento

jornais locais anunciam alarmados que os açudes estão secando, que para alimentar o gado e matar sua sede os agricultores têm que conduzi-lo cada vez mais longe, que são necessários mais carros-pipa para suprir de água as comunidades rurais, que o êxodo rural será mais uma vez inevitável. E a ladainha da miséria na caatinga se faz acompanhar pelas ladainhas promovidas pelos sertanejos para a invocação dos deuses da chuva.

Porém, segundo alguns agrônomos, a situação do semi-árido brasileiro é digna de inveja. Numa espécie de crônica bem-humorada, o técnico da Embrapa Everardo Porto enumera as nossas vantagens: uma significativa taxa média de precipitação anual, boa distribuição dos períodos chuvosos, biodiversidade rica e variada. Segundo Porto, a precária organização produtiva e o desconhecimento sobre as potencialidades e limitações do semi-árido, um ecossistema singular, fortemente susceptível às alterações ambientais decorrentes de atividades extrativistas e cultivos inadequados, são os principais entraves ao desenvolvimento rural.

Recuperar áreas degradadas pela ação humana por meio da distribuição de mudas de árvores nativas conjugadas com frutíferas de interesse econômico e da criação de reservas de madeira (ou bosques energéticos); desenvolver através da educação ambiental uma consciência que possibilite ao sertanejo aprender a conviver de forma sustentável com o seu habitat; diversificar as fontes de geração de renda com a introdução de atividades que não agridam mais o ecossistema; reestruturar os modos de organização e produção, agregando maior valor aos produtos desde a sua fase inicial: estes são os desafios que o Programa de Manejo Agroambiental vem enfrentando com relativo êxito.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARBOSA, Luiz M. Considerações gerais e modelos de recuperação de formações ciliares, in RODRIGUES, Ricardo R. & LEITÃO FILHO, Hermógenes F. (ed.). *Matas ciliares: conservação e recuperação*. 2ª ed. São Paulo: Edusp/Fapesp, 2001.
- CARVALHO, Vanderlei S. Consórcio intermunicipal de recuperação da bacia hidrográfica do ribeirão Lajeado, in FUJIWARA, Luis M., ALESSIO, Nelson L. N. & FARAH, Marta F. S. *20 experiências de gestão pública e cidadania*. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 1998.
- CAUBET, Christian G. & FRANK, Beate. *Manejo ambiental em bacia hidrográfica: o caso do rio Benedito (Projeto Itajaí I). Das reflexões teóricas às necessidades concretas*. Florianópolis: Fundação Água Viva, 1993.
- COSTA, Antonio J. F. Projeto de recuperação, conservação e manejo dos recursos naturais em microbacias hidrográficas, in FARAH, Marta F. S. & BARBOZA, Hélio B. *Novas experiências de gestão pública e cidadania*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.
- FUJIWARA, Luis & JÁBALI, Paulo. Programa de proteção aos mananciais – Bacias dos rios Piracicaba e Capivari, in FARAH, Marta F. S. & BARBOZA, Hélio B. *20 experiências de gestão pública e cidadania*. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2001.
- FERNANDES, Antonio S. A. Manejo integrado da bacia hidrográfica do rio Almada, in FUJIWARA, Luis M., ALESSIO, Nelson L. N. & FARAH, Marta F. S. *20 experiências de gestão pública e cidadania*. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 1999.
- IBAM. *Jiquiriçá: Gestão participativa dos recursos hídricos na bacia do rio Jiquiriçá*. Rio de Janeiro: IBAM/CEF, Prêmio Caixa Melhores Práticas em Gestão Local, 2002. Disponível em www.1.caixa.gov.br/Download.
- LANNA, Antonio E. L. *Gerenciamento de bacia hidrográfica: aspectos conceituais e metodológicos*. Brasília: IBAMA, 1995.
- PORTO, Everardo R. *O semi-árido brasileiro: quem me dera ter um!* Disponível em www.semiarido.ufba.br/links-f.html.
- RODRIGUES, Ricardo R. & GANDOLFI, Sergius. Conceitos, tendências e ações para a recuperação de florestas ciliares, in RODRIGUES, Ricardo R. & LEITÃO FILHO, Hermógenes F. (ed.). *Matas ciliares: conservação e recuperação*. 2ª ed. São Paulo: Edusp/Fapesp, 2001.
- SALGADO, Silvia R. C. Coleta de sementes do cerrado e matas em Franca, in SPINK, Peter & CLEMENTE, Roberta. *20 experiências de gestão pública e cidadania*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1997.

VÍDEO

Programa de Manejo Agroambiental em Microbacias do Rio Jiquiriçá. Prefeitura Municipal de Lagedo do Tabocal/ Prêmio Gazeta Mercantil de Inovação Ambiental, VHS, 16 minutos.

No Ceará, as queixas
de quem procura o
sistema de saúde são
atendidas,
encaminhadas e
respondidas,
ajudando a melhorar
os serviços

SAÚDE



Sistema de Ouvidoria em Saúde Pública do Estado

(ESTADO DO CEARÁ)

Pesquisador ☐ ☐

Alexandre Schneider >

Mestrando em Administração
Pública pela FGV-EAESP e diretor
da Imprensa Oficial do Estado

*“Você tem que gostar de
gente, ver no outro um
pedacinho de você”*

Maria de Fátima Félix Maia –
Ouvidora do Hospital São José

Histórico

Em 1991, a Secretaria de Saúde do Ceará instalou a Ouvidoria de Saúde, a partir de um decreto do governador. Seu objetivo era estabelecer um canal de comunicação direta com a população, identificar suas necessidades, ouvir suas reclamações, buscar soluções para as questões trazidas pelos usuários dos serviços de saúde e desenvolver estratégias para a melhoria dos serviços.

A Ouvidoria se propunha a atender inicialmente as demandas relativas às unidades de saúde localizadas em Fortaleza, públicas ou privadas. O ouvidor recebia as queixas pessoalmente, por carta ou por meio da linha telefônica do *Alô Saúde*, um dos primeiros serviços oferecidos. Além de providenciar o encaminhamento e cobrar as respostas a essas demandas, o ouvidor solicitava dos órgãos de saúde explicações quanto aos problemas noticiados pela mídia.

Em março de 1997, a Assembleia Legislativa do Estado criou, por lei, a função de Ouvidor Geral do Estado, vinculada ao Executivo e

com nível de Secretaria de Estado¹, mas a Ouvidoria da Saúde foi mantida, permanecendo vinculada funcional e administrativamente à Secretaria da Saúde.

No ano seguinte, uma portaria do Secretário da Saúde expandiu e descentralizou a Ouvidoria, criando uma rede de ouvidorias em 15 unidades de saúde do Estado. A rede está presente nos hospitais especializados, todos localizados na capital do Estado, e a Secretaria estuda ampliá-la, com a instalação de ouvidorias nas unidades do interior. Enquanto isso não acontece, os moradores do interior podem contatar a Ouvidoria por telefone, carta ou pela Internet.

Assim como o ouvidor da Saúde, que coordena o Sistema de Ouvidoria, os ouvidores das unidades são nomeados diretamente pelo Secretário da Saúde, com mandato de um ano. Além da ampliação do atendimento, a portaria define como função dos ouvidores: atender pessoalmente a população usuária por telefone, cartas e outros meios de comunicação; direcionar problemas ao setor competente e informar ao cidadão sobre as soluções e ações tomadas; lidar com as reclamações e informações recebidas nas caixas de sugestões; e reunir-se com administradores das unidades, para coordenar e tornar mais rápidas as respostas aos cidadãos.

Os Programas da Ouvidoria da Saúde

A coordenação do Sistema de Ouvidoria em Saúde é feita pela Ouvidoria da Saúde, que tem sob sua responsabilidade seis programas de ação:

Alô Saúde – atividade pioneira da Secretaria de Saúde, o programa foi implementado em 1991 e atende a todo o Ceará. Por intermédio



1. A Ouvidoria Geral foi criada com o objetivo de zelar pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, economicidade e publicidade, além de atuar na defesa de direitos e interesses individuais, coletivos e difusos junto à administração pública estadual

de uma linha 0800, que funciona em regime de plantão, o cidadão tem acesso a informações sobre a área de saúde, campanhas, endereços, etc. Também é possível registrar denúncias e queixas de mau atendimento: nesse caso, o cidadão recebe um número de protocolo, com o qual pode acompanhar o resultado de sua demanda. O *Alô-Saúde* encaminha a reclamação à instituição denunciada e, logo que obtém resposta, entra em contato com o usuário, caso ele tenha se identificado. Entre janeiro e junho de 2003, o *Alô-Saúde* recebeu 8.857 queixas/denúncias.

Rede de Ouvidores – criada em 1998, esta rede é formada por ouvidores alocados nas 15 unidades de saúde pertencentes à rede assistencial do Estado.

Caixa de Sugestões – É um mecanismo que provê o acesso do cidadão à Ouvidoria por intermédio da comunicação por escrito, com perguntas pré-determinadas e um espaço livre para comentários. Todas estas manifestações são colhidas e enviadas às instituições competentes e, quando do recebimento das respostas, a Ouvidoria se comunica diretamente com o cidadão.

Birô da Cidadania – Consiste em uma central de atendimento ao cidadão, implementada em 1999. Funciona no prédio da Secretaria de Saúde.

Programa Net Saúde – Este serviço, implantado em 2002, permite que os cidadãos de todo o Estado se comuniquem com a Ouvidoria pela internet, a partir dos *sites* do governo estadual, da Secretaria de Saúde e de *e-mail*.

Visita às Unidades (mutirão de ouvidores) – Iniciativa que consiste na realização de visitas sistemáticas de todos os integrantes da rede de ouvidores às unidades de saúde. Estes mutirões têm como objetivos principais favorecer o intercâmbio de informações entre os ouvidores, integrar, padronizar e consolidar as ações e procedimentos.

Em 2002, o Sistema de Ouvidoria atendeu cerca de 38.000 solicitações, sendo 18.000 pelo Alô Saúde e 500 pelo Net Saúde (que atendem os usuários de todo o Estado do Ceará), além de 16.800 solicitações pela Rede de Ouvidores e pelas Caixas de Sugestões, circunscritas à capital do Estado. De janeiro a junho de 2003, foram atendidas mais de 17 mil solicitações. Vale lembrar que o Ceará tem 7,5 milhões de habitantes e sua capital, Fortaleza, possui 2,5 milhões.

A Rede de Ouvidores

Com a descentralização da Ouvidoria em Saúde, em 1998, foi criada a Rede de Ouvidores. Presente em 15 hospitais do Ceará, a Rede atende aos usuários do sistema durante a semana, das 9hs às 18hs, e é o principal mecanismo de atendimento ao cidadão, ao lado do Programa Alô Saúde.

Os ouvidores trabalham em salas cedidas pela diretoria da unidade, localizadas próximas à entrada ou no local de espera pelo atendimento. A unidade de saúde também cede um funcionário de apoio ao ouvidor, telefone, fax e computador. Os ouvidores atendem aos usuários por intermédio de uma rotina que envolve: atendimento telefônico, atendimento direto em sala, verificação diária da caixa de sugestões, atendimento na sala de espera e na enfermaria.

Todas as demandas e encaminhamentos são registrados e encaminhados à Ouvidoria de Saúde, que, mensalmente, consolida as informações e as discute com o Secretário de Saúde. Tais informações constam de um relatório padronizado, consolidado por unidade de saúde, com os seguintes itens:

Mau atendimento/relacionamento: queixas do usuário sobre relações interpessoais, detalhadas por setor da instituição, ou seja, ambulatório, setor de apoio diagnóstico, emergência, setor de enfermagem, entre outros.

Falta de atendimento: queixas do usuário, que por algum motivo deixou de ser assistido, também desagregadas por setor da instituição.

Demora no atendimento: localizada da mesma forma.

Problemas de comunicação: tais como problemas no atendimento telefônico, falta de informação, falta de sinalização dos setores, informação incorreta e outros.

Problemas com recursos humanos: carência de profissionais para prestarem atendimento, queixas dos profissionais quanto aos seus direitos trabalhistas e situação funcional, procedimento técnico insatisfatório, mau relacionamento das chefias com os profissionais e entre os profissionais, desrespeito do usuário em relação ao profissional.

Ambiente e instalações: queixas sobre as instalações físicas, equipamentos, limpeza, iluminação, dificuldades de acesso da unidade, entre outras.

Nos primeiros seis meses de 2003, a Rede de Ouvidorias atendeu 7.937 manifestações de usuários, divididas em:

Manifestação	%
Reclamações	51,63
Solicitações	26,08
Elogios	18,09
Sugestões	4,20

Fonte: Ouvidoria em Saúde do Estado do Ceará (2003)

Do total de reclamações, a maior parte (29,01%) se referia à falta de atendimento, seguida pela demora (17,83%) e pelo mau atendimento, somado às questões de relacionamento (16,48%). Os problemas relacionados aos recursos humanos totalizaram 12,60% do total

de reclamações (a maior parte feita pelos próprios servidores das unidades de saúde). Os problemas que envolvem ambiente, instalações e equipamentos chegaram a 12,24% e as dificuldades de comunicação somaram 11,84% das reclamações.

A principal dificuldade encontrada na implementação da Rede, segundo os ouvidores, foi a resistência inicial dos diretores e funcionários das unidades. Os ouvidores eram vistos como um corpo estranho ao hospital, uma “corregedoria” permanente. No início era também comum que os funcionários desejassem identificar os reclamantes. Com o tempo, a resistência foi cedendo e atualmente a relação entre o ouvidor e o corpo funcional do hospital é boa.

Nota-se também que grande parte das solicitações dos usuários são resolvidas diretamente com a chefia das áreas, sem que seja necessário levar os assuntos aos superiores ou enfrentar procedimentos longos e complicados.

A atitude dos ouvidores também é um ponto muito importante a ser frisado. Nenhum usuário do serviço fica sem resposta e, quando uma solicitação não pode ser atendida de imediato, o usuário recebe a informação sobre os procedimentos a serem adotados pelo ouvidor, além de um prazo para a solução.

Os hospitais estaduais funcionam por especialidade, cabendo o atendimento básico aos postos de saúde municipais. Como essa divisão é recente, os hospitais ainda recebem diariamente um fluxo de usuários que deveriam ser atendidos pelos postos de saúde. Sempre que isso ocorre, o ouvidor explica o motivo pelo qual o hospital não pode prestar o atendimento, verifica o endereço do usuário e marca a consulta no posto de saúde mais próximo de sua residência. Assim, o usuário só deixa a ouvidoria após ter certeza de que vai ser atendido no posto de saúde do município no dia e na hora marcados pelo ouvidor. Em alguns casos especiais, o primeiro atendimento é realizado no hospital estadual e o paciente é posteriormente encaminhado para a unidade de saúde competente. A ouvidoria garante o atendimento nos serviços de saúde, mesmo que estes sejam de responsabilidade da esfera municipal de governo.

O diálogo entre cidadão e Ouvidoria já trouxe diversas melhorias aos serviços de saúde de Fortaleza. Como consequência do processo de escuta das sugestões e reclamações dos usuários, alguns procedimentos foram modificados. Providenciaram-se mudanças no espaço físico dos hospitais, melhorias na sinalização e a reestruturação da recepção. Onde antes a fila de espera era desorganizada, foi instituído um sistema de senhas. Em hospitais onde os pacientes e seus familiares esperavam de pé, a céu aberto, agora há salas cobertas, com televisão e serviço de chá.

O caso do Hospital São Jose é exemplar: as longas filas verificadas neste hospital, especializado em doenças infecciosas, motivaram sua ouvidora a elaborar uma pesquisa na fila, para verificar a procedência dos usuários e os problemas que os levaram a procurar o hospital. O resultado da pesquisa levou a direção a mudar procedimentos, redimensionar o atendimento, fechar o setor de emergência e orientar os usuários. Hoje, o hospital atende os usuários de HIV vinte e quatro horas por dia e não há mais filas.

A despeito de todos os avanços e melhorias conquistadas, o desconhecimento por parte dos usuários e funcionários sobre o papel dos ouvidores ainda é uma dificuldade a ser superada.

Estrutura e Recursos

O Sistema de Ouvidoria em Saúde está vinculado diretamente ao Secretário de Saúde do Estado. A coordenação geral do Sistema está a cargo da Ouvidoria Geral, vinculada ao Gabinete do Secretário em nível de assessoria. Localizado no prédio da Secretaria de Saúde do Estado, o gabinete da Ouvidoria ainda não possui uma estrutura adequada para sua principal tarefa: o atendimento ao público.

Os Ouvidores da rede são vinculados funcionalmente ao ouvidor de saúde e administrativamente à diretoria do hospital. Dessa forma, quem é responsável por prover os recursos materiais para o bom funcionamento das ouvidorias são as diretorias dos hospitais. As ouvidorias das unidades ocupam uma sala, geralmente próxima ao

local de maior circulação de usuários (entrada do hospital, sala de espera, etc.). As caixas de sugestões, bem como a indicação da existência da ouvidoria e de sua localização estão bem sinalizadas.

O Sistema não possui dotação orçamentária própria. Segundo estimativas da Ouvidoria o custo mensal de manutenção gira em torno de R\$ 325 mil (valor que inclui despesas com salários dos funcionários, contas de telefone e gastos com manutenção).

Todos os 47 funcionários são funcionários públicos do quadro da Secretaria, divididos entre as seguintes funções:

Atividade	Número de funcionários
Ouvidores de saúde	17
Auxiliares administrativos	18
Telefonistas orientadoras em saúde (" Alô Saúde")	10
Supervisores (" Alô Saúde")	2

Fonte: Ouvidoria em Saúde do Estado do Ceará (2003)

Considerações Finais

A experiência da Ouvidoria de Saúde do Estado do Ceará traz à tona a reflexão sobre algumas questões importantes. A primeira delas se refere ao aspecto institucional: a estrutura organizativa ainda carece de maior institucionalização (a promulgação de uma lei, por exemplo) para que o funcionamento do Sistema seja independente da vontade dos governantes. Além disso, há a necessidade de um quadro profissional específico, bem como de maior autonomia financeira.

A vinculação e a dependência da Ouvidoria à Secretaria de Saúde também são fragilidades observadas nessa experiência. Na Ouvidoria de Segurança Pública do Estado de São Paulo, por exemplo, independentemente do grupo que esteja no poder, a nomeação do ouvidor é feita por intermédio de uma lista tríplice, encaminhada ao governa-

dor do Estado pelo Conselho Estadual dos Direitos da Pessoa Humana, formado por organizações da sociedade civil.

Entretanto, se por um lado não verificamos uma grande contribuição do ponto de vista do desenho institucional, podemos notar que a inovação desta iniciativa ocorre do ponto de vista do processo desencadeado pela experiência nos hospitais. O ouvidor tornou-se uma figura que não somente recebe sugestões e reclamações, mas também que está disponível para dar informações e acolher as demandas do cidadão. Muitas dessas sugestões e críticas, quando levadas à administração, desencadeiam processos de mudanças no sistema de atendimento dos hospitais da rede, como a adequação dos espaços de espera, a melhoria da sinalização dos hospitais e uma preocupação com as informações prestadas ao usuário. Neste momento em que se intensifica a municipalização do primeiro atendimento, a presença dos ouvidores é fundamental para que o cidadão informe-se e passe a buscar os postos de saúde municipais.

Além disto, a ouvidoria passa a ser um poderoso instrumento de inovação no serviço de saúde do Estado, na medida em que possibilita, de forma organizada, que os profissionais da área de saúde e seus gestores saibam quais são os anseios do público-alvo de suas atividades. A Ouvidoria da Saúde representa, assim, um espaço para que se exerça um dos direitos de cidadania: a exigência de um atendimento digno à saúde e de melhoria dos serviços públicos.



Pesquisadores  

Veronica Paulics >

Jornalista, mestre em Administração
Pública pela FGV-EAESP
e diretora do Instituto Polis

Pedro Paulo Piani >

Doutorando em Psicologia
Social pela PUC-SP



Acesso a serviços de saúde não significa apenas haver equipamentos e profissionais de saúde em número suficiente para atender toda a população. Acesso tampouco significa apenas que eles estejam localizados de tal forma que toda a população possa alcançá-los nos mais diferentes horários.

Acesso significa, principalmente, estabelecer uma relação de confiança entre o serviço de saúde e os moradores da comunidade de maneira que, além de procurar os profissionais biomédicos, as pessoas também sigam suas prescrições para evitar ou curar uma situação de doença. Os Programas de Agentes Comunitários da Saúde e de Saúde da Família¹, por exemplo, garantem o acesso físico da popula-



1. Ver MELAMED, Clarice. A experiência do médico de família em Londrina. In: SPINK e CLEMENTE (orgs.), 1999; e MELAMED, Clarice. Programa de Agentes Comunitários de Saúde. In: FUJIWARA, ALESSIO e FARAH (orgs.), 1998

ção aos equipamentos e profissionais biomédicos, mas nem sempre isso é suficiente para reduzir a morbi-mortalidade.

Esse problema foi constatado em Maranguape, município de cerca de 90 mil habitantes, na região metropolitana de Fortaleza, ao pé da serra. Até 1998, constatava-se um elevado índice de mortalidade infantil, explicado pela equipe da Secretaria Municipal de Saúde como decorrência da pobreza e da ausência de médicos. Nessa época, havia em Maranguape apenas dois médicos, cuja atuação na extensa área rural do município era bastante limitada.

Em 1999, entre as iniciativas para melhorar o atendimento, o número de médicos e de equipes de Saúde da Família foi aumentado, de dois para 19, e eles passaram a atuar em conjunto com os agentes comunitários de saúde. Mas, ao contrário do que se acreditava, isso não reduziu a mortalidade infantil. O número de óbitos de menores de um ano continuou elevado (36 por mil), e 40% eram decorrentes de diarreia. Uma equipe da Secretaria de Saúde, reunindo uma epidemiologista, uma assistente social e uma assessora de projetos especiais² que trabalhavam havia muitos anos em Maranguape, decidiu compreender melhor o que estava acontecendo e passou a realizar processos de autópsia verbal a cada óbito de criança menor de um ano.³ A partir das autópsias, a equipe percebeu que várias crianças morriam de diarreia (que seria facilmente superada pela hidratação oral), nas mãos das rezadeiras⁴ – pessoas de confiança da comunidade.



2. A equipe era constituída por Tânia Maria Vasconcelos de Moraes (assessora de Políticas Públicas da Saúde), Maria Ruth Cavalcante Martins (técnica da Coordenação da Atenção Básica), Maria de Fátima Lima Viana (coordenadora da Vigilância à Saúde) e Cícera Rogilane Tavares Vitoriana (farmacêutica da Secretaria Municipal de Saúde). A todas elas agradecemos pela disponibilidade em nos atender e explicar o Programa Soro, Raízes e Rezas.

3. A autópsia verbal consiste na investigação de todas as circunstâncias que levaram à morte da criança, em questionários detalhados, buscando-se identificar desde as condições socioeconômicas da família e a sua relação com a comunidade até o atendimento no serviço de saúde. A equipe de saúde se reúne e, a partir desses dados, analisa o que ocorreu, revê os procedimentos adotados e encaminha as mudanças necessárias para evitar a morte de outras crianças. Sobre autópsia verbal ver: PAULICS, Veronika. Autópsia verbal: Investigação de óbito de menores de um ano. In: BARBOZA e SPINK (orgs.), 2002.

4. Embora haja alguns rezadores, em sua grande maioria são mulheres. Adotaremos sempre o feminino, inclusive no plural, ao contrário do que determina a gramática da língua portuguesa.

de às quais os familiares recorriam quando a criança não estava bem. Diante da diarreia, as rezadeiras muitas vezes orientavam a suspensão de qualquer tipo de alimentação e concentravam-se na “reza”, deixando a hidratação da criança em um segundo plano.

O pequeno núcleo da Secretaria de Saúde que resolveu iniciar o processo de autópsias concluiu que, se quisesse interferir efetivamente na realidade para diminuir a mortalidade infantil decorrente de diarreia, não poderia ignorar a existência das rezadeiras do município; pelo contrário, elas deveriam ser conhecidas e seria necessário compreender melhor o seu papel na comunidade, envolvendo-as na hidratação das crianças, além da “reza”. Seria preciso conhecer mais o papel dessas lideranças comunitárias e estabelecer um diálogo para aprender o que elas sabiam. Por outro lado, seria preciso também que os profissionais biomédicos tivessem disponibilidade para aprender com as rezadeiras, compreendendo o significado da “reza” na efetivação da cura. A equipe acreditava que, na medida em que os profissionais da saúde ouvissem as rezadeiras, seria mais fácil também que as rezadeiras ouvissem os biomédicos e que, a partir dessa troca, um novo saber emergisse, permitindo melhorar a saúde da comunidade.

Quem são as rezadeiras?

É difícil precisar a origem histórica das rezadeiras e benzedeiras do Brasil, presentes em todas as regiões do país. Em cada região, sua prática diferencia-se quanto às formas, rituais e procedimentos utilizados. A partir de uma etnografia local é possível identificar contribuições de religiões africanas e principalmente do catolicismo popular. A falta de uma presença constante dos missionários católicos (padres e religiosos), e, mais recentemente, dos médicos, talvez tenha estimulado a prática das rezadeiras.

Na fala dessas pessoas é recorrente a afirmação de que o seu ofício é um dom, recebido de Deus, para curar e proteger. Nesse sentido, elas são mediadoras de uma ação do sagrado. Por ser uma dádiva divina, a reza não pode ser feita em troca de dinheiro, mas às vezes as rezadeiras rece-

bem presentes da comunidade, como toalhas, legumes, frutas, frango, ovos, etc. Nada que seja caro, uma vez que os que requisitam seus serviços são pessoas de baixo ou nenhum poder aquisitivo. Elas afirmam ter começado muito cedo a rezar, algumas ainda quando crianças. Em suas histórias, aparecem avós, mães, tias, avôs e outros parentes como portadores desse dom, mas a herança nem sempre é transmitida diretamente através de um conselho, de um pedido. Pode ser iniciativa da própria rezadeira, que diante de algum acontecimento na família ou na comunidade, envolvendo doença, sente-se impelida a atuar para curar. Outras vezes, as rezadeiras já idosas procuram alguém em quem identificam o dom da reza e, de certa maneira, adotam este alguém.

As rezadeiras são, em geral, pessoas que têm uma vida exemplar, servindo de referência para a comunidade. Procura-se uma rezadeira pela empatia que esta desperta e pela “fama” que ela vai construindo na comunidade em que está inserida.

Em Maranguape, há basicamente três tipos de rezadeiras, segundo a população local: as católicas, as evangélicas e as da umbanda. Todas creditam os efeitos da reza ao sagrado, que pode ser principalmente Deus, mas também os santos, Nossa Senhora (a Virgem Maria), os orixás (divindades do Candomblé) e os caboclos (entidades da Umbanda). Como diz Raimundo Rezador: “A reza pode ser vice-versa, mas Deus é um só”.

Há uma distribuição bastante equilibrada de rezadeiras por todo o município: estão presentes em todos os bairros e comunidades, tanto nas áreas rurais quanto nas áreas urbanas.

Etapas

O Programa Soro, Raízes e Rezas visa diminuir os óbitos em menores de um ano, mediante a redução dos casos graves de diarreia. Para isso, é fundamental garantir a hidratação oral da criança, ampliando a utilização do soro oral. Como não basta o profissional biomédico receitar o soro, uma vez que este saber nem sempre é respeitado pela população, chegou-se à conclusão de que seria fundamental introduzir o medica-

mento na ocasião da “reza”. Isso seria alcançado com um enfoque na valorização da cultura local, unindo o saber tradicional ao saber biomédico, conforme recomendação da Organização Mundial de Saúde.

Num primeiro momento, em 1999, os agentes comunitários de saúde foram convidados a identificar as rezadeiras existentes em sua comunidade de atuação. Em seguida, os agentes contataram essas pessoas para saber se gostariam de se cadastrar na Secretaria de Saúde para a realização de um trabalho conjunto. Naquele momento, 155 rezadeiras se cadastraram.

Para elas, a iniciativa da Secretaria de Saúde significava um reconhecimento por parte do poder público quanto à importância de seu trabalho. Até então, a assistência biomédica considerava-as, de certa maneira, como mágicas, feiticeiras ou charlatões, embora elas já fossem reconhecidas pela comunidade.

A partir do cadastramento, foram realizados três tipos de ações. Um primeiro bloco diz respeito à valorização do “dom da reza” e à troca de saberes entre as próprias rezadeiras. Ainda que o conhecimento de uma rezadeira não seja partilhado com outra, sempre há possibilidade de troca quanto às dificuldades encontradas no dia-a-dia e de diálogo com a assistência biomédica, em especial com as equipes de Saúde da Família. Para essa troca de experiências, foram realizados dois encontros, em 1999 e em 2003. Ambos serviram também como momentos de reconhecimento, por parte do poder público, da importância do trabalho das rezadeiras para a comunidade e para a superação da morbi-mortalidade infantil no município.

Um segundo bloco de ações diz respeito à integração entre a rezadeira e a equipe de Saúde da Família que atua na mesma comunidade. Até então, a rezadeira não confiava no saber do médico e este tampouco reconhecia como válida a ação da rezadeira. Mantinha-se um abismo entre as ações biomédicas e o saber tradicional e quem perdia era principalmente a comunidade: na dúvida, a população preferia seguir as indicações da rezadeira, que gozava de mais prestígio e estava mais próxima de seu cotidiano. Era preciso mudar a relação entre os dois grupos para tornar suas ações complementares e coope-

rativas e não competitivas. Para tanto, foi preciso que ambos compreendessem os limites de suas ações e que fossem encorajados a encaminhar os doentes para o médico (no caso da rezadeira) ou para a rezadeira (no caso do médico).

Na medida em que se criaram relações de proximidade entre a rezadeira e a equipe de Saúde da Família do mesmo bairro, as ações da assistência biomédica mostraram-se complementares às ações das rezadeiras e vice-versa. Aos poucos, a comunidade passou a se sentir mais segura em procurar o médico, conforme a orientação da rezadeira. E, na medida em que o profissional biomédico recomenda o retorno à rezadeira, a população se sente respeitada e passa a confiar mais nesse profissional.

Um terceiro bloco de ações refere-se à capacitação das rezadeiras para que sua “reza” não impeça a cura da diarreia, como ocorria quando elas orientavam a suspensão de todo tipo de alimento e, não raro, procuravam hidratar a criança com chás e infusões que utilizavam água não filtrada. Para este bloco de ações, além dos momentos de capacitação sobre a importância do soro feito com água filtrada e sobre o modo de prepará-lo, foram entregues alguns utensílios às rezadeiras, como filtro de água, jarra para preparação do soro e uma colher de cabo longo para evitar que a mão entre em contato com o soro durante o preparo. Também foi ensinada a maneira de se utilizar o filtro. Para que as mães das crianças com diarreia fossem motivadas a administrar o soro aos seus filhos, as rezadeiras passaram também a benzer o soro, fortalecendo as recomendações dos profissionais biomédicos quanto ao seu uso para hidratar a criança, superar a diarreia e evitar o óbito infantil.

Estágio atual

O sistema local de saúde acompanha, em média, por mês, 1.230 crianças menores de um ano, o que representa cerca de 62% das crianças do município. Esse número aumenta nos períodos de chuva, quando há mais casos de diarreia e menos alimentos na área rural.

Os óbitos por diarreia foram reduzidos para 5% do total de óbitos em menores de um ano. O número de rezadeiras cadastradas passou de 155 para 188. Todas as crianças com diarreia que elas atendem iniciam a reidratação oral por iniciativa da própria rezadeira.

Tanto as rezadeiras quanto os profissionais de saúde têm respeito ao pacto de a rezadeira realizar sua “reza” e “cura” da criança, orientando sobre o preparo do soro, benzendo-o, mas, em seguida, encaminhando a criança para a equipe de saúde. Os profissionais biomédicos, por sua vez, após o atendimento encaminham a criança para a rezadeira, para que esta siga acompanhando o processo da “cura”.⁵

De tempos em tempos, são repostos os materiais utilizados para a fabricação do soro: filtro, jarra e colher. Os sais de hidratação oral são repassados para as rezadeiras pelos agentes comunitários de saúde de acordo com a demanda.

Nas áreas urbanas, a partir da doação de alguns comerciantes e empresários do município, foram afixadas placas de identificação na porta das rezadeiras que quiseram ser identificadas como tal. Essa identificação reforça o sentimento de reconhecimento da importância do papel da rezadeira não só por parte da comunidade e da Secretaria de Saúde, mas também por parte do poder público como um todo.

Em cada comunidade, a equipe de Saúde da Família e as rezadeiras reúnem-se regularmente para analisar as estatísticas de óbitos de menores de um ano por diarreia no mês ou no bimestre. Tais estatísticas são comparadas também com os atendimentos realizados pela rezadeira e os encaminhamentos dados tanto pela rezadeira quanto pelos profissionais de saúde. Na medida em que se constata o quanto a ação conjunta permite a diminuição dos óbitos, reforça-se a importância de uns colaborarem com a ação dos outros, aliando os saberes distintos, biomédico e tradicional.

Recentemente foi iniciada uma experiência de se implantar um “cantinho da fé” em uma das Unidades Básicas de Saúde da Família na



5. Em geral, para curar a maioria dos males são necessárias três ou mais sessões de “reza”

área urbana do município. Uma das rezadeiras dedica parte do seu dia ao atendimento na Unidade. Ali, monta seu altar, como faria em sua própria casa. A mesa sintetiza a possibilidade de convivência entre o saber tradicional e o saber científico: nela os objetos religiosos de devoção das rezadeiras estão acompanhados pela jarra com água filtrada, por uma colher grande para mexer o soro e por saquinhos de sais fornecidos pela Secretária de Saúde. Ao lado da mesa geralmente está o filtro de barro. Ao sair do consultório, a família pode passar pela rezadeira, que benze a criança e o medicamento, e reforça a importância de se seguir as orientações do profissional de saúde.

Está-se iniciando também um processo de esclarecimento das rezadeiras quanto à importância do aleitamento materno até o sexto mês de vida da criança.

Há pouco tempo o município começou um trabalho com os raizeiros (vendedores de raízes e ervas). É um trabalho mais difícil, uma vez que, ao contrário das rezadeiras, o raizeiro vive de vender as ervas e as raízes, relutando em alterar as receitas tradicionais. Além disso, os raizeiros têm medo de qualquer contato com o poder público, pois isso pode significar um controle policaresco e limitativo por parte da Vigilância Sanitária.

De todo modo, o objetivo do envolvimento destes raizeiros é fazê-los utilizar água filtrada em seus xaropes e garrafadas, além de substituir o uso de ervas que, segundo comprovação científica, podem ser tóxicas conforme o uso, como é o caso do confrei (*Symphitum officinale* L.), que é considerado um ótimo agente cicatrizante quando usado externamente, mas muito tóxico se ingerido. Outro exemplo é a goiabeira (*Psidium guajava* L.), utilizada no tratamento da diarreia: para que tenha efeito, é preciso usar 20 “olhos” (gomos foliares terminais) para um litro de água e não apenas um “olho” por litro, que não provoca o efeito medicinal esperado.

Esse trabalho com os raizeiros está sendo desenvolvido pela farmacêutica que também é responsável pela horta e pelo laboratório de fitoterápicos da prefeitura. O projeto Farmácia Viva, da prefeitura de Maranguape, é realizado em parceria com a Universidade Federal do

Ceará. O objetivo do projeto é suprir o serviço público de saúde com medicamentos alternativos aos remédios alopáticos. Além de terem custo menor que os alopáticos, os fitoterápicos também têm maior credibilidade perante a população⁶.

Recursos

O Programa Soro, Raízes e Rezas é muito mais um instrumento de ação de outros programas de Saúde Pública do que um programa em si. Em decorrência disso, embora não signifique custos a mais para o poder público, exige a disponibilidade dos diversos profissionais da Secretaria para um trabalho que integre programas, como o de Saúde da Família, Agentes Comunitários, Epidemiologia, Farmácia Viva, etc. A avaliação dos avanços, o planejamento das ações e a coordenação do Programa são realizados por pessoas que também respondem por outros projetos ou têm outras funções na Prefeitura. Além disso, o Programa engloba todos os agentes e profissionais de saúde que já atuavam no município.

Para alcançar todo o município, o Programa conta com a participação intensa dos agentes comunitários de saúde que têm um contato mais freqüente com as rezadeiras. Sem a participação destes agentes, seria difícil articular e orientar todas as rezadeiras e raizeiros envolvidos atualmente no Programa.



6. O projeto Farmácia Viva, desenvolvido pelo professor F. J. Abreu Matos, foi adotado pelo sistema público de saúde de vários municípios, que passam a oferecer medicamentos mais baratos à população. O trabalho começou com o levantamento, por uma equipe de pesquisadores, das raízes e ervas utilizadas pelos raizeiros – vendedores de ervas e raízes medicinais. Foram coletadas cerca de 600 plantas. Destas, 70 passaram pelo teste dos cientistas e voltaram para as comunidades na forma de medicamentos. A população recebe orientação de como empregar corretamente essas plantas. Além disso, são produzidos cerca de 12 medicamentos fitoterápicos, em forma de xaropes, tinturas, pomadas ou cápsulas. Com o projeto, o conhecimento popular sobre as plantas medicinais retorna para a comunidade

Para garantir que todas as rezadeiras tivessem acesso a filtro, jarra e colher para preparo do soro, além de camiseta e placa de identificação em algumas casas, a equipe de coordenação do Programa solicitou o apoio de empresários e comerciantes do município. Como a maioria das pessoas em algum momento de suas vidas chegou a procurar uma rezadeira, não foi difícil, segundo a coordenação do Programa, conseguir apoio em forma de doação de materiais.

O Programa conta com a adesão de quase todos as rezadeiras do município. Embora essa adesão seja voluntária, não exigindo qualquer dispêndio, se a Prefeitura contasse com recursos para deslocamento e alimentação das rezadeiras, os processos de formação e de troca de experiência poderiam ser realizados com maior frequência. Sendo a área rural do município muito extensa e a maioria das rezadeiras muito idosas, o transporte acaba se tornando o aspecto mais importante para a organização de um evento que reúna as rezadeiras.

Os processos de avaliação e a consolidação de indicadores também exigem recursos que estão atualmente além da capacidade do município. A baixa ou nenhuma escolaridade das rezadeiras demanda que sejam elaborados materiais didáticos e de registro de atividades com pouco texto, utilizando muita imagem e muitas cores. Um exemplo é o levantamento do número de atendimentos realizados por uma rezadeira. A ficha consiste numa folha com vários desenhos: de uma mãe com um bebê no colo, de uma mãe com um bebê que já fica sentado, de uma mãe com uma criança de colo, de uma mãe com uma criança que já fica em pé sozinha, de um adulto sem criança por perto. Na frente de cada desenho, há vários quadradinhos, a serem marcados de acordo com o atendimento realizado. Esta é a ficha utilizada mensalmente para comparar o número de atendimentos realizados pela rezadeira, quais chegaram até a Unidade Básica de Saúde e como estes casos foram tratados. Por falta de recursos apropriados, esta ficha está elaborada de maneira muito rudimentar, nem sempre sendo de fácil compreensão para quem a manuseia.

Dificuldades

Uma das maiores dificuldades enfrentadas pelo Programa Soro, Raízes e Rezas é a resistência dos profissionais biomédicos em aceitar e respeitar o saber tradicional das rezadeiras e raizeiros. Muitos se manifestavam contra a idéia de “trabalhar com macumbeiros”. A equipe buscava convencer os profissionais biomédicos de que não se tratava de mexer em crenças – nem do profissional biomédico nem das rezadeiras – mas sim de estabelecer alianças com diferentes habilidades para lidar com os problemas da comunidade.

O sucesso na redução dos casos de mortalidade infantil nas comunidades em que a equipe de Saúde da Família passou a trabalhar de maneira integrada acaba contribuindo para a diminuição dessa resistência. No entanto, existe outra dificuldade: muitas vezes, quando um profissional se convence da importância do trabalho conjunto, sai do município e vai para outro, em busca de melhor remuneração. A alta rotatividade, especialmente dos médicos, exige que a equipe de coordenação do Programa esteja o tempo todo convencendo novos profissionais a respeito da importância do trabalho conjunto. Além disso, é preciso reconstruir a relação de confiança entre as rezadeiras e o novo profissional que vai trabalhar no bairro ou na comunidade. Dessa maneira, constata-se que em algumas equipes de Saúde da Família a colaboração é maior, em outras é menor.

Outra dificuldade é a resistência por parte das rezadeiras e raizeiros, como no caso do incentivo ao aleitamento materno exclusivo até o sexto mês de vida da criança. A sabedoria tradicional não confia no aleitamento materno como única fonte de alimento da criança. Para que as rezadeiras incentivem o aleitamento materno exclusivo, primeiro terão que passar por um longo processo de desconstrução e reconstrução do seu saber.

Também não é fácil conquistar a confiança por parte das rezadeiras num sistema de saúde público que sempre as desconsiderou e desprezou. Neste caso, as rezadeiras manifestam o sentimento das populações que sempre foram excluídas do sistema de atenção biomédica

e, de certa maneira, também por causa disso construíram e consolidaram uma estrutura paralela de atenção à saúde.

Caráter inovador

O aspecto mais inovador ao Programa é o reconhecimento de que a garantia do “acesso” à saúde significa mais do que assegurar a existência de profissionais biomédicos e de equipamentos disponíveis para atender a população. A garantia de acesso depende também do estabelecimento de confiança recíproca entre o profissional de saúde e o cidadão que busca atendimento. Essa relação de confiança é fruto do respeito aos saberes e visões de mundo de uma população que sempre esteve excluída tanto do acesso quanto do reconhecimento da sua capacidade de produzir conhecimento. Ao reconhecer o novo significado de “acesso” aos serviços de saúde, a Prefeitura da Maranguape também reconhece o conhecimento produzido pela população e por suas lideranças.

O Programa Soro, Raízes e Rezas está inserido num movimento mais amplo, apoiado pela Organização Mundial da Saúde, de valorização do saber tradicional para garantir a saúde das populações. Similares a essa iniciativa são o Projeto Parteiras Tradicionais, do Amapá⁷, e o envolvimento das rezadeiras para prevenção da Hanseníase, em Sobral (CE), que têm apresentado bons resultados na diminuição da morbi-mortalidade.

No que se refere às rezadeiras, há uma mudança na percepção que elas têm de seu próprio papel. Antes elas viam passar os “caixões de anjinhos” e achavam que os outros, o governo ou mesmo Deus deveria fazer alguma coisa. Hoje percebem que a mudança está nas suas próprias mãos, rezando e benzendo, umas vezes, e outras vezes encaminhando para o posto de saúde. Ao fazerem as análises periódicas com as equipes de saúde da família e ao constatarem que diminui



7. Ver SILVA, Ivanete Amaral. Parteiras Tradicionais do Amapá. In: FUJIWARA, ALESSIO e FARAH (orgs.), 1999

o número de “anjinhos” que passam, as rezadeiras agora compreendem que suas ações podem curar e transformar a realidade.

Elas dizem que o fato de a Secretaria de Saúde haver tomado a decisão de envolvê-las formalmente no processo de atendimento à população do município, especialmente das crianças menores de um ano, significou o reconhecimento público do seu saber e da sua importância para a comunidade. Se antes eram vistas como elementos do folclore, passaram a ser vistas pelo poder público como cidadãs detentoras de um saber e de uma capacidade de diálogo com a comunidade que o sistema de saúde convencional, por meio das equipes de profissionais biomédicos, não alcança.

Os médicos, por sua vez, ganharam força na medida em que deixaram de se contrapor ao saber tradicional da população e de suas lideranças. Ao se aliarem a tais lideranças e aprenderem com o seu saber, passaram a ser recomendados por essas mesmas lideranças. O cuidado com a saúde, antes buscado pela população apenas com as rezadeiras, passou a ser buscado também com o profissional biomédico, conforme a orientação recebida das rezadeiras.

Do ponto de vista do poder público, a valorização das rezadeiras como agentes públicos de saúde permite ampliar a capilaridade do sistema, especialmente no que diz respeito à porta de entrada para o atendimento. Ao contrário dos médicos, enfermeiros e agentes de saúde, que atendem em horários definidos, em geral durante os dias da semana, e com especialidades ou faixas etárias de acordo com o dia da semana ou período de atendimento, as rezadeiras estão todo o tempo à disposição da comunidade. É interessante notar ainda que, para cada médico que atua em Maranguape, há cerca de 10 rezadeiras. Ou seja, há muito mais rezadeiras *per capita* do que médicos, o que também promove o aumento da capilaridade do sistema.

Além disso, diferentemente dos trabalhadores da saúde, as rezadeiras vivem em determinada comunidade, estabelecem aí sua vida e seus vínculos, conquistam a confiança dos vizinhos, não mudando de casa e de bairro a toda hora como ocorre com os médicos, por exemplo. Ou seja, é um atendimento à saúde que não é descontinuado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARBOZA, Hélio B. e SPINK, Peter (orgs.). *20 Experiência de Gestão Pública e Cidadania – ciclo de premiação 2001*. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2002.

FUJIWARA, Luís Mário; ALESSIO, Nelson Luiz Nouvel e FARAH, Marta Ferreira Santos (orgs.). *20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania*. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 1ª. edição, 1998.

FUJIWARA, Luís Mário; ALESSIO, Nelson

Luiz Nouvel e FARAH, Marta Ferreira Santos (orgs.). *20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania – Ciclo de Premiação 1998*. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 1ª. edição, 1999.

MATOS, F. J. Abreu e LORENZI, H. *Plantas medicinais no Brasil – nativas e exóticas*. Nova Odessa (SP): Plantarum, 2002.

SPINK, Peter e CLEMENTE, Roberta (orgs.). *20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2ª. edição, 1999

Com professores
formados nas próprias
aldeias, índios de
Mato Grosso
executam um projeto
de educação que
fortalece a defesa de
seu território

EDUCAÇÃO



Formação de Professores do Parque Indígena do Xingu

(PARQUE INDÍGENA DO XINGU, MT)

Pesquisadora 

Silvia Craveiro > Administradora e
mestre em Administração Pública e
Governo (FGV-EAESP), com ênfase em
políticas públicas indígenas

*“A escola é para
defender a nossa área,
a nossa cultura e segurar
nossos recursos
naturais”.*

(Wary Kamaiurá,
professor de uma das escolas
Indígenas do Xingu)

Considerado o cartão de visita da política indigenista oficial brasileira nas décadas de 1960 e 1970, o Parque Indígena do Xingu (PIX) foi criado em 1961, fruto da “Marcha para Oeste”, que em 1943 havia levado à região os irmãos Cláudio, Leonardo e Orlando Villas-Bôas, à frente da expedição Roncador Xingu. Promovida pelo governo federal, a expedição desbravou o Centro-Oeste brasileiro, fez contato com vários povos indígenas e criou 43 cidades. Para os irmãos Villas-Bôas, os povos do Xingu representavam “índios de cultura pura”, a serem preservados das frentes de expansão econômica que se abriam na região. Eles iniciaram uma campanha para a demarcação das terras indígenas locais, com o apoio do Marechal Rondon, do sanitarista Noel Nütels e do antropólogo Darcy Ribeiro, entre outros, e a forte oposição do governo e dos fazendeiros de Mato Grosso

O Parque localiza-se na região nordeste do Estado de Mato Grosso, na porção sul da Amazônia brasileira. Em seus 260 mil km², aproximadamente o tamanho do Estado do Sergipe, a paisagem local exi-

be uma grande biodiversidade, em uma região de transição ecológica, de savanas a florestas, que abriga uma série de rios integrantes da bacia do rio Xingu.

São 14 povos indígenas presentes no Parque, somando uma população de 4.043 indivíduos (FUNASA, 2002). Tendo em vista os povos que habitam o PIX, pode-se dividi-lo em três partes. Uma ao sul do Parque, conhecida como Alto Xingu, integrada pelos Aweti, Kalapalo, Kamaiurá, Kuikuro, Matipu, Mehinako, Nahukuá, Trumai, Wauja e Yawalapiti. A despeito de sua variedade lingüística, esses povos caracterizam-se por uma grande similaridade no seu modo de vida e em sua visão do mundo. Estão ainda articulados numa rede de trocas especializadas, casamentos e rituais interaldeias. A segunda parte corresponde a uma região central, conhecida como Médio Xingu, onde ficam os Ikpeng e Kaiabi; e a terceira, o Baixo Xingu, fica mais ao norte, sendo habitada pelos Suyá, Yudjá e Kaiabi. Essas quatro últimas etnias são bastante heterogêneas culturalmente. Foram integradas aos limites da área demarcada por razões administrativas, em alguns casos implicando o deslocamento de suas aldeias. Há, contudo, casamentos freqüentes entre esses grupos, acarretando maior articulação entre eles.

Apesar do intercâmbio entre os povos do Parque, cada qual mantém a sua língua. No PIX estão representadas as seguintes famílias lingüísticas: Kamayurá e Kaiabi (família Tupi-Guarani); Yudjá (família Juruna); Aweti (família Aweti); Mehinako, Wauja, Yawalapiti (família Aruak); Ikpeng, Kalapalo, Kuikuro, Matipu, Nahukwá (família Karib); Suyá (família Jê); Trumai (língua isolada). A língua portuguesa é usada como língua de contato entre os diferentes povos, sendo falada mais fluentemente pelos homens jovens e adultos.

O histórico de contato dos povos do PIX apresenta algumas peculiaridades quando comparado aos demais povos indígenas no Brasil, o que se refletiu na relação Estado-sociedade da região e nas políticas ali implementadas.

Os indígenas que habitam o PIX tiveram como primeiro agente mediador de contato, em 1884, o etnólogo Karl von den Steinen, ao

invés de bandeirantes, fazendeiros, garimpeiros ou missionários. Além disso, não foram assistidos diretamente pelo Serviço de Proteção aos Índios (SPI), mas pela Fundação Brasil Central, representada pelos irmãos Villas-Bôas. Desde a criação do Parque, Orlando Villas-Bôas ocupou sua direção por 17 anos, estabelecendo um programa de assistência médica aos indígenas, além de tomar uma série de medidas que procuraram impedir ao máximo o contato dos habitantes do PIX com o exterior.

A partir da década de 1970, a região norte do Mato Grosso passou a ser intensivamente ocupada por projetos de exploração econômica. No caso da bacia do rio Xingu, o governo incentivou dois grandes projetos: um voltado a empresários, principalmente paulistas, para implantação de grandes fazendas de pecuária e, posteriormente, soja. Outro projeto foi a venda de lotes a pequenos produtores agrícolas do Sul e Sudeste. Pode-se dizer que na região do entorno do PIX existem três grandes grupos de atividades econômicas: pecuária, a nordeste do Parque; produção de soja, no sul e no sudeste; e exploração madeireira, em todo o oeste do Parque. Com essas frentes foram criados os municípios no entorno do PIX: São 11 pequenos municípios com população variando entre 3 mil a 25 mil habitantes (IBGE, 2000).

Na década de 1980, tiveram início as invasões de pescadores e caçadores no território do PIX. Ao final dos anos 1990, as queimadas em fazendas pecuárias localizadas a nordeste do Parque ameaçaram atingi-lo e as madeireiras instaladas a oeste avançaram até as proximidades dos limites físicos definidos pela demarcação. Além disso, a ocupação do entorno começou a poluir as nascentes dos rios que abastecem o Parque e ficam fora da área demarcada. Além da poluição causada por agrotóxicos, os rios vêm sofrendo uma diminuição no seu volume de água devido à eliminação das matas ciliares fora da área demarcada.

Ao mesmo tempo, o contato dos povos indígenas do Xingu com os não-índios vem se intensificando. Os indígenas estão adotando costumes como o uso de roupas, motores de popa, televisão, rádio e o consumo de bebidas alcoólicas. Além disso, a entrada do dinheiro,

por meio do salário de funcionários da Funai, de professores e de agentes de saúde, interfere no sistema de trocas das aldeias.

Diante de tais desafios, as lideranças vêm se articulando com a comunidade para saber lidar com as consequências do contato com os não-índios e desenvolver iniciativas voltadas à proteção do Parque. Em 1994 foi criada a Associação Terra Indígena Xingu (ATIX), fruto da discussão das lideranças indígenas sobre a necessidade de organizar as atividades educacionais e a fiscalização do território na região, em face da ausência da Funai. A ATIX tem uma proposta de atuação regional, abrangendo as 14 etnias que residem no Parque, estabelecendo-se como um importante meio de interlocução com a sociedade nacional e de fomento a projetos de educação, criação de alternativas econômicas e proteção do território.

O Projeto

Dentre as iniciativas da ATIX, destaca-se o Projeto de Formação de Professores, que representa o início da construção de um sistema educacional no Parque Indígena do Xingu. No começo da década de 1980, a Funai desenvolveu um programa de educação escolar em algumas terras indígenas, dentre elas o PIX. A educação escolar indígena nesse período tinha como objetivo a integração dos povos indígenas à sociedade nacional. Alguns professores não-índios passaram a dar aulas aos indígenas em português, com o currículo e o calendário da escola não-índia. Embora alguns professores tivessem o interesse de aprender a língua dos povos e utilizá-las nas aulas, esse comportamento não era generalizado e, segundo depoimento de ex-alunos dessa época, as dificuldades eram inúmeras.

“Tínhamos dificuldade de manter diálogo com a professora, que não entendia nossa língua”, diz o professor Korotowi Ikpeng, ex-aluno dos professores da Funai. “O conteúdo era da cidade e não tinha nada a ver com a nossa realidade. Quando a gente saía para pescar ou para a roça com os nossos pais, recebíamos falta”, lembra. “As pessoas que foram meus colegas, hoje não mantêm o conheci-

mento, não era muito boa a aprendizagem e as aulas não despertavam muito o interesse”.

A presença dos professores no Parque Indígena não era constante e, no final da década de 80, eles interromperam as atividades por cerca de quatro anos, devido à falta de pagamento, entre outros fatores. Durante esse período, alguns ex-alunos começaram a dar aula a pedido das comunidades, como o professor Korotowi Ikpeng, que começou a ensinar usando carvão. Paralelamente, algumas ex-professoras da Funai submeteram um projeto de formação de professores indígenas à Fundação Mata Virgem, que recebe recursos da *Rainforest Foundation*, da Noruega.

O projeto foi aprovado e, em 1994, teve início o primeiro curso de formação de professores do Parque Indígena do Xingu, inspirado numa experiência de Rondônia, desenvolvida pela Comissão Pró-Índio do Acre. Depois de uma rápida passagem pela Associação Vida e Ambiente, a coordenação do projeto passou, em 1996, para o Instituto Socioambiental (ISA), quando sua estruturação foi intensificada, a partir da busca de recursos, parcerias e o aprimoramento do conteúdo e das atividades.

Buscou-se o apoio da Secretaria de Estado da Educação de Mato Grosso (SEDUC-MT) para a regularização dos cursos. Já em 1996, a iniciativa obteve o apoio do Ministério da Educação, juntamente com recursos para a formação de professores, mas só em 1998 a implantação de escolas nas aldeias foi aprovada pelo Conselho Estadual de Educação do Mato Grosso. A partir de então, a Secretaria de Educação começou a entrar com recursos para o pagamento de professores, a aquisição de material escolar e a construção de escolas, além de colaborar com técnicos da própria Secretaria, que passaram a realizar o acompanhamento pedagógico das escolas.

Desde o começo da formação de professores, as lideranças indígenas envolveram-se nas atividades, principalmente através da ATIX, seja incentivando o trabalho dos professores e colaborando na operacionalização das atividades, seja buscando apoio e recursos na Secretaria de Educação e no Ministério da Educação.

A formação de professores e as escolas do PIX

A formação de professores do PIX acontece em duas etapas. A primeira corresponde a dois cursos intensivos realizados nos meses de maio e outubro. Cada curso tem 30 dias de duração e o conteúdo engloba matérias similares às das escolas não-índias, como História, Geografia, Matemática e Pedagogia. O conteúdo das aulas é voltado para a realidade xinguna: questões ambientais, história de cada povo, cuidados com a saúde e alimentação, manejo de recursos naturais e do lixo. Os cursos têm um componente bastante prático, visando aliar a teoria às necessidades cotidianas.

A segunda etapa corresponde ao acompanhamento pedagógico dos professores nas escolas das aldeias, nos meses entre cada curso intensivo semestral. Esse acompanhamento é realizado por uma equipe de educadores do ISA e da Secretaria de Educação e por alguns professores indígenas que concluíram o curso. Sua finalidade é resolver as dificuldades dos professores indígenas, ouvir a avaliação da comunidade sobre a escola e planejar as etapas dos cursos.

Cada professor participante do curso deve desenvolver, anualmente, um trabalho de pesquisa sobre sua realidade sociocultural: narrativas tradicionais e a história de cada povo, calendários de festas e de obtenção de alimentos, o artesanato, as frutas do mato, a roça, a floresta, a fauna e as partes do corpo humano. O objetivo dessa atividade é despertar no professor o interesse pela pesquisa, como forma de contribuição ao processo educacional. Tais trabalhos fundamentam a elaboração do material didático nas escolas.

Os cursos intensivos são também uma oportunidade de encontro entre os professores das diferentes etnias do Parque. Eles aproveitaram para relatar suas experiências aos colegas, discutir a gestão das escolas e encaminhar reivindicações às autoridades.

Com o início da formação dos professores, as aulas começaram a ser dadas nas aldeias com maior frequência. No princípio, em locais provisórios, como as casas dos professores, a casa dos homens no centro das aldeias, ou em algum local aberto. Com o desenvolver do pro-

cesso, os professores foram conseguindo regularizar os currículos e as escolas, obtendo recursos para a compra de materiais, a construção de escolas e o pagamento de salários.

Atualmente há quatro escolas estaduais centrais no Parque Indígena do Xingu, localizadas nos quatro postos indígenas, às quais estão vinculadas outras 24 escolas anexas (podem ser entendidas como salas de aula da escola não-índia), que ficam nas diferentes aldeias da região abrangida pelo posto indígena. Além dessas, existem no Parque seis escolas municipalizadas.

Praticamente todas as aldeias possuem escolas. Nas estaduais, o diretor dá aulas em sua própria escola e acompanha o trabalho dos professores das respectivas escolas anexas, além de se responsabilizar pela compra de materiais e pela prestação de contas à Secretaria de Educação.

Cada escola possui características próprias, desde as instalações físicas, até o calendário escolar, que respeita as festas e outras atividades tradicionais da comunidade. A maioria das escolas é de palha de inajá (tipo de palmeira) com madeira, outras são de madeira com telha de barro, outras ainda são de alvenaria. Existem aldeias que não possuem escola em funcionamento, ou porque a aldeia mudou de lugar ou porque a escola se encontra em condições precárias. No primeiro caso, as aulas estão sendo dadas na casa dos homens; no segundo, as aulas estão paralisadas.

As etapas de aprendizado (correspondentes às séries da escola não-índia) também variam de uma escola para outra. Grande parte oferece cursos da 1ª à 4ª etapa (1ª a 4ª séries), outras oferecem também a 5ª etapa (5ª série). Essa variação existe devido às diferenças de quantidade e de nível dos alunos de cada aldeia, bem como da capacidade de atendimento das escolas e dos professores. As escolas têm autonomia para gerenciar os recursos destinados à merenda escolar.

No caso das seis escolas municipais, a situação é um pouco diferente, uma vez que a relação entre as prefeituras e as comunidades indígenas é mais difícil. As escolas municipais não têm o mesmo con-

trole e acompanhamento das estaduais, nem dispõem de pessoas preparadas para lidar com a educação diferenciada. A merenda é composta de alimentos da cidade e o professor não tem autonomia para gerenciar os gastos. Algumas escolas municipais estão sem aulas, devido à ausência de acompanhamento dos professores e da falta de estrutura da escola.

Os professores, as escolas e a comunidade

A primeira impressão de quem conversa com caciques, professores e alunos é que, na maioria das aldeias, existe um grande orgulho em relação ao trabalho realizado e uma preocupação por parte das lideranças de acompanhar o andamento das atividades e do aprendizado dos alunos.

A partir da escola, os alunos estão conseguindo desenvolver atividades específicas, além das tradicionais: tornam-se agentes de saúde, agentes de manejo, apicultores, motoristas de barco e professores. No caso dos professores, percebe-se que adquirem a capacidade de lecionar e de se especializar, como demonstra o ingresso de vários deles no concorrido curso de 3º grau indígena.

Além da aquisição do conhecimento do mundo não-índio, a escola tem dado uma grande contribuição para a valorização das culturas e para a proteção do Parque. Os trabalhos de pesquisa realizados pelos professores têm originado importantes estudos sobre o entorno do PIX, os rios que compõem a bacia do rio Xingu e a fauna existente. Essa atuação dos professores tem despertado nas lideranças uma visão mais ampla do papel da escola como veículo de conscientização. Além de atuarem junto à ATIX, os professores discutem nas aulas a importância de se plantar árvores frutíferas e o manejo do mel, dentre outros temas.

A merenda escolar é um processo à parte. Com a regularização das escolas, o governo estadual começou a enviar produtos da cidade, como macarrão, biscoito e arroz, mas os professores e a comunidade

queriam alimentos habitualmente consumidos pelos povos indígenas. De acordo com a lei, porém, os produtos teriam de ser fornecidos por empresa contratada mediante licitação, um processo inviável dentro das aldeias. Os professores resolveram, então, comprar alimentos fornecidos pelas famílias das aldeias e utilizar recibos para comprovar o pagamento. O Tribunal de Contas do Mato Grosso não aceitou essa transação e cancelou o envio dos recursos.

Começou aí uma grande mobilização dos professores, da comunidade e de instituições parceiras, como o ISA, para que fosse permitido utilizar produtos próprios na merenda escolar. Desde que essa reivindicação foi atendida, os recursos passaram a ser enviados para os diretores, que gerenciam o pagamento e o fornecimento da merenda. O cardápio inclui mingau de mandioca e de amendoim, banana e mel, entre outros itens. Quem tem interesse em fornecer a merenda deve se inscrever e preencher um documento de acompanhamento.

Em março de 2002, foi elaborado o Projeto Político Pedagógico (PPP) das escolas, como resultado de um encontro dos professores de todas as etnias presentes no Parque. Essa iniciativa representou o esforço dos professores indígenas em organizar a proposta curricular fazendo uma reflexão sobre a finalidade da escola, as expectativas da comunidade em relação às mesmas e os resultados obtidos até então.

Alguns outros resultados apontam para a consolidação do Projeto:

- A conquista de parcerias com a Secretaria de Educação do Mato Grosso, o Ministério da Educação e a Funai, para a obtenção de recursos humanos e financeiros;
- O reconhecimento da formação como curso de magistério, e do PPP como proposta curricular;
- A regularização das escolas do Parque;
- A participação de professores indígenas no Conselho de Educação Escolar Indígena do Mato Grosso.

Como resultados indiretos, destacam-se:

- A criação da associação de professores indígenas do Mato Grosso, com três integrantes do Parque, e
- A legislação estadual que instituiu o 3º grau indígena, oferecido pela Universidade do Estado de Mato Grosso (Unemat).

Das escolas da Funai a um sistema regional de educação escolar indígena

O Projeto e seus desdobramentos representam iniciativas inovadoras quando comparados às práticas anteriores na região e às experiências de educação indígena no Brasil.

Comparado à iniciativa anterior, desenvolvida pela Funai e caracterizada pela contratação de professores não-índios, pelo conteúdo descolado da realidade indígena e pela descontinuidade das ações, o Projeto inova ao implementar um sistema educacional que, além de ser gerenciado pelos próprios indígenas, caracteriza-se como um sistema intercultural, multilíngüe, voltado para as necessidades locais e apoiado por parcerias com instituições governamentais e não governamentais.

Do ponto de vista pedagógico, o conteúdo dos cursos de formação inova ao trazer a gestão territorial como um dos seus princípios norteadores, por meio da conscientização sobre questões ambientais, da valorização da diversidade cultural existente no Parque e do desenvolvimento da autonomia para o contato com os não-índios. Esse componente reflete-se nas aulas e nos trabalhos de pesquisa dos professores. Além disso, há a incorporação de atividades práticas no currículo para enfatizar a importância do conteúdo oferecido. O acompanhamento pedagógico realizado nos períodos entre os cursos também deve ser destacado com algo inovador no Projeto de Formação, colaborando para a consolidação da aprendizagem dos professores.

O material didático impressiona pela quantidade e pela qualidade. Os livros de alfabetização possibilitam o desenvolvimento da es-

crita nas línguas existentes no PIX. Além da alfabetização, os livros tratam de questões amplas, que se abrem para discussões sobre auto-sustentabilidade no Xingu, cuidados com a saúde e a influência do dinheiro, ultrapassando o âmbito da própria escola.

O Projeto introduz grandes inovações na política educacional indígena no Mato Grosso e no Brasil, ao colocar diretores indígenas gerenciando os recursos e os professores. Embora o protagonismo indígena esteja presente em algumas escolas de outras regiões do Brasil, a experiência do Xingu é uma das pioneiras nesse sentido e sua duração vem demonstrando a viabilidade do Projeto e a possibilidade de reproduzi-lo em outros locais.

O Projeto como um todo tem sido utilizado pelo MEC como referência para implantação de outras escolas indígenas no país. O modelo de merenda escolar tradicional com alimentos adquiridos na própria aldeia está em processo de implantação em outras comunidades indígenas. A proposta curricular, o PPP e o material didático produzido são outra fonte de inspiração para as políticas do Ministério.

Além desses aspectos, o Projeto inova ao construir um sistema de educação regional, envolvendo 14 etnias de três troncos lingüísticos diferentes. Ao se observar outras iniciativas na área de educação indígena, percebe-se escolas voltadas para no máximo duas. O Projeto de Formação de Professores do Xingu promove a união dos diversos povos do Parque, ao mesmo tempo em que valoriza a identidade cultural de cada um.

A falta de recursos financeiros e de apoio dos governos municipais e estadual

Há uma batalha constante para conseguir recursos e uma das principais dificuldades é conseguir o apoio de agências que financiem o trabalho no longo prazo, pois alguns parceiros financiam um a dois anos de Projeto e depois interrompem a parceria. No ano de 2002 os recursos vieram das seguintes fontes: Secretaria de Educação de

Mato Grosso, 10,8%; Ministério da Educação, 8,2%; Funai, 3,5%; e Cooperação internacional / Fundações estrangeiras (*Fundação Rainforest*, da Noruega, *Terre des Hommes*), 77,5%.

Com relação aos parceiros governamentais, a cada ano é necessário renegociar, estando o Projeto submetido aos cortes de verbas das políticas públicas. Há necessidade de um relacionamento constante com possíveis financiadores, e o ISA tem sido um grande parceiro nesse sentido. Apesar dessas dificuldades, até hoje não houve grandes interrupções que comprometessem o andamento do Projeto.

Uma dificuldade dentro do PIX é a falta de uma coordenação única das escolas por parte da Associação Terra Indígena Xingu, que englobe também o acompanhamento das escolas municipais. A falta dessa coordenação possibilita a existência de escolas que não funcionam, ou funcionam mal, nas aldeias em que as lideranças e a comunidade não estão muito envolvidas com o processo educacional. Outra consequência é a dificuldade de conseguir informações consistentes sobre o número de escolas, alunos e professores.

A relação com o Estado tem trazido dificuldades à condução do Projeto. No caso do governo estadual, até a gestão anterior, de Dante de Oliveira (1999-2002), a iniciativa estava obtendo grandes conquistas, mas a gestão do governador Blairo Maggi (2003-2006) tem colocado uma série de entraves ao Projeto, como a exigência de uma série de documentos e certidões para o funcionamento das escolas e para a atuação dos professores indígenas. Além disso, segundo os professores, os recursos destinados à educação indígena no Mato Grosso vêm diminuindo.

Com relação aos municípios, a situação também é difícil. Os municípios que têm escolas no território do Parque Indígena não investem nessas unidades, nem fazem qualquer acompanhamento pedagógico ou gerencial dos professores.

No nível federal, tem-se a impressão de um grande apoio por parte do Comitê Geral de Apoio às Escolas Indígenas, do Ministério da Educação, que incentiva a disseminação da iniciativa em outros

locais do país. Ao mesmo tempo, porém, observa-se uma dificuldade relacionada à falta de cumprimento da legislação nacional, de forma que se chegue à criação da categoria “escola indígena”.

Por outro lado, o envolvimento da comunidade na questão educacional dentro das aldeias e a função da escola no Xingu demonstram o papel político e cultural que a educação pode desempenhar em diversos contextos. Os resultados do Projeto contribuem para o fortalecimento das comunidades e chamam a atenção para a necessidade de o poder público rever seu papel em relação aos povos originários.

“No futuro a escola vai servir para a luta do povo indígena do Xingu pela sua terra”, diz o professor Makaulaka Mehinako, da Escola Indígena Estadual Mehinako. “A escola hoje é para aprender uma profissão do homem branco, como na área da educação, administração, administrar sua terra, ser doutor, dentista, etc. Entretanto não é só isso, a escola ensina sobre a preservação da natureza, meio ambiente, micróbios, higiene bucal. Tudo isso a minha escola oferece”, observa o professor.



Além de criar dois
abrigo para
mulheres vítimas de
violência, Belo
Horizonte
mobilizou várias
instituições em
torno da questão
de gênero

MULHER



Benvinda - Centro de
Apoio à Mulher

(BELO HORIZONTE, MG)

Pesquisadoras ☐ ☐

Fernanda Martinez de Oliveira >

Pós-graduanda em Administração Pública e Governo (FGV-EAESP) e pesquisadora do Programa Gestão Pública e Cidadania

Gabriela Spanghero Lotta >

Pós-graduanda em Administração Pública e Governo (FGV-EAESP) e integrante da equipe técnica do Instituto Polis

“Toda mulher tem
direito a uma vida livre
de violência, *tanto na
esfera pública como na
esfera privada(...)*”¹



A incorporação de um enfoque de gênero nas políticas implementadas pelos governos locais é ainda um grande desafio no Brasil. Desde os anos 1980, a questão da violência contra a mulher está entre as prioridades das gestões que se propõem a trabalhar essa temática (FARAH, 1999).

Em Belo Horizonte, o debate sobre as questões de gênero começou ainda nos anos 80, quando grupos feministas de todo o Brasil partiam para a luta pela garantia de direitos às mulheres. Como consequência dessa luta foi inaugurada, em 1985, a primeira Delegacia Especializada em Repressão a Crimes contra a Mulher de Belo Horizonte. Os trabalhos para a implementação de outros equipamentos públicos específicos para o atendimento à mulher iniciaram-se em 1993, a partir do Programa Cidadania da Mulher (da Secretaria Mu-



1. Art.3 da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará)

nicipal de Desenvolvimento Social). Em 1995, o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher iniciou suas atividades e passou a fazer parte desse processo. A Casa Viva Maria de Porto Alegre (RS) e a Casa do Caminho de Fortaleza (CE)² foram práticas de referência para a agenda feminista de Belo Horizonte. O processo de formulação e implementação dessas ações foi construído conjuntamente com o movimento de mulheres.

Em maio de 1996, começou a funcionar experimentalmente em duas salas do Centro de Apoio Comunitário Gameleira, na Regional Oeste de Belo Horizonte, o Benvinda - Centro de Apoio à Mulher, oferecendo atendimento jurídico, social e psicológico às mulheres vítimas de violência. Em 20 de agosto desse mesmo ano – último da gestão municipal de Patrus Ananias, do Partido dos Trabalhadores – inaugurou-se a sede do Projeto. Também em 1996 foi inaugurada a Casa Abrigo Sempre Viva (CASV), mas suas atividades se iniciaram somente em junho do ano seguinte.³

Em 1997, com a mudança de gestão e as incertezas e retrocessos do processo de implementação desses serviços, formou-se uma rede de solidariedade (integrada por instituições filantrópicas, famílias, etc.) para abrigar e receber as mulheres que buscavam o Benvinda. Foi contratada uma equipe, ainda sem a formação para o atendimento à mulher vítima de violência, e no final de agosto a Casa Abrigo já operava a plena capacidade. No entanto, muitas mulheres que procuravam a Casa Abrigo sofriam maior risco social (falta de renda, por exemplo) do que risco de vida, ou seja, não eram beneficiárias potenciais do abrigo. Essa constatação provocou uma articulação entre as secretarias municipais, principalmente a Secretaria de Saúde, para encaminhar as mulheres e dar a elas novas oportunidades.



2. A Casa do Caminho foi finalista do Ciclo de Premiação 1998 do Programa Gestão Pública e Cidadania

3. A estratégia adotada pelo movimento de mulheres foi inaugurar os equipamentos antes da mudança de governo, ainda que não houvessem equipes e estruturas adequadas para o atendimento integral

A atuação do Conselho dos Direitos da Mulher e o amadurecimento trazido pela oferta dos serviços prestados pela Casa Abrigo e pelo Benvinda colocaram a necessidade de se criar um órgão executivo para a articulação e coordenação de uma política de gênero no município. Com esse objetivo surgiu, em 1998, a partir de uma lei municipal, a Coordenadoria Municipal dos Direitos da Mulher (COMDIM), vinculada à Secretaria Municipal de Governo. Mas apenas em 2001, após a reforma administrativa de Belo Horizonte⁴, o Benvinda e a Casa Abrigo Sempre Viva passaram a ser vinculados à COMDIM, que por sua vez passou a integrar a Secretaria Municipal de Direitos de Cidadania.

A Coordenadoria Municipal dos Direitos da Mulher – COMDIM

As ações executadas pela COMDIM estão fundamentadas em três eixos: “Formação para a Cidadania”, “Políticas Afirmativas” e “Inclusão Social e Produtiva. Atividades como cursos de capacitação e sensibilização para o atendimento à mulher voltados a funcionários públicos, palestras sobre direitos da mulher, oficinas temáticas, o Disque Cidadã e o Fala Mulher compõem as ações do eixo “Formação para a Cidadania”.

O eixo “Políticas Afirmativas” é constituído pelo Benvinda – Centro de Apoio à Mulher, a Casa Abrigo Sempre Viva, pelo serviço Disque Cidadã e pela participação da COMDIM em fóruns governamentais e fóruns na área da saúde (Rede Feminista de Saúde e Direitos



4. Na reforma foram criadas cinco Secretarias de Coordenação: Política Social, Política Urbana, de Governo e Planejamento, de Direitos de Cidadania e a Assessoria de Comunicação. A COMDIM passou a fazer parte da Secretaria Municipal de Direitos de Cidadania, que é vinculada à Secretaria de Coordenação da Política Social. A Secretaria Municipal de Direitos de Cidadania é composta por seis coordenadorias (Coordenadoria Municipal dos Direitos Humanos, do Direito do Consumidor, da Pessoa com Deficiência, de Assessoria da Comunidade Negra, do Idoso e a COMDIM), cinco conselhos (Conselho Municipal de Entorpecentes, de Defesa do Consumidor, da Juventude, do Portador de Deficiência e da Mulher), gerências e assessorias

Reprodutivos, Comissão Perinatal⁵, dentre outros).

A realização de oficinas experimentais e temáticas no campo da economia solidária, o apoio ao empreendedorismo solidário, o encaminhamento para cursos de profissionalização financiados pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), estudos de viabilidade econômica e encaminhamentos ao crédito popular são atividades que começam a ser desenvolvidas pela COMDIM dentro do eixo “Inclusão Social e Produtiva”.

A Coordenadoria estrutura suas atividades a partir de três frentes de atuação: o Núcleo Central, o Benvinda – Centro de Apoio à Mulher e a Casa Abrigo Sempre Viva.

O Núcleo Central, parte executiva da Coordenadoria, desenvolve todos os projetos acima citados, integrando as políticas e realizando ações com outras secretarias do município.

Atualmente as principais atividades do Núcleo Central são:

Disque Cidadã: Serviço telefônico no qual as mulheres podem ter respostas para suas dúvidas de diferentes naturezas (jurídica, sobre serviços da Prefeitura, etc.). As ligações são recebidas pela própria equipe da COMDIM, que tenta solucionar ou encaminhar a demanda para órgãos competentes e, na maioria das vezes, para o próprio Benvinda.

Fala Mulher: Fórum de participação popular que integra membros da comunidade e do poder público. Seus integrantes participam de eventos culturais, como debates, troca de experiências, divulgação de trabalhos, etc. Entre os temas já tratados nos fóruns, sempre voltados às questões femininas, estão: habitação, questões raciais, trânsito, cultura, criança e adolescente, saúde e violência.



5. A Comissão Perinatal, da Secretaria Municipal de Saúde de Belo Horizonte, foi finalista do Ciclo 2002 do Programa Gestão Pública e Cidadania

Participação em Fóruns da Saúde: A participação da Coordenadoria nos Fóruns de Saúde objetiva articular, integrar, sensibilizar e capacitar os profissionais de saúde da rede pública municipal e estadual para que possam oferecer um atendimento humanizado, orientar sobre questões de gênero e serviços disponíveis e propiciar a formação de uma rede de profissionais especializados no atendimento de casos de violência contra a mulher. Nesses fóruns estão envolvidos órgãos governamentais e da sociedade civil.

Fórum Governamental para Implementação da Política de Gênero em BH e outras redes: Objetiva articular e integrar órgãos municipais para a promoção de políticas de gênero no município e no estado, levando a discussão a outras entidades.

Encaminhamento para cursos de qualificação profissional com recursos do FAT: A Coordenadoria encaminha para cursos profissionalizantes em diversas áreas todas as usuárias do Benvinda e da Casa Abrigo interessadas em qualificação profissional. Entre 2000 e 2003 já foram ofertadas cerca de 5.000 vagas em diversos cursos, entre eles informática, pedreira, *office-girl*, confecção de doces e salgados, DJ de Hip-Hop, cuidadora de idosos, camareira, produção de higiene e limpeza, cabeleireiro, manicure, corte e costura, confecção de pães, recepcionista, pintora, bombeira hidráulica, reparadora de eletrodomésticos, gerenciamento de negócios, entre outros.

Palestras de sensibilização da comunidade e de profissionais: As equipes do Núcleo Central, do Benvinda e da CASV procuram, por meio de palestras, sensibilizar a sociedade sobre a questão de gênero, bem como capacitar profissionais públicos a tratar e aconselhar sobre essa temática. Estima-se que o público atingido chegue a 10.000 pessoas, incluindo policiais, agentes de saúde, estudantes e outros interessados.

Oficinas sobre economia solidária: Este novo projeto da Coordenadoria pretende desenvolver nas mulheres a capacidade de trabalhar de forma solidária, por meio de associações e cooperativas. A demanda nasceu da dificuldade de dar encaminhamento profissional às beneficiárias que faziam os cursos.

Benvinda – Centro de Apoio à Mulher

*Pode ser que você tenha
Um carinho para dar
Ou venha pra se consolar
Mesmo assim pode entrar
Que é tempo ainda, aí
Benvinda ⁶*

A partir de discussões e encontros entre entidades organizadas, grupos de mulheres, mães e representantes da área da saúde, foi implantado, em 1996, o Benvinda – Centro de Apoio à Mulher, ou apenas Benvinda, como costuma ser chamado. Desde sua implantação até agosto de 2004, foram atendidas cerca de 9.000 mulheres vítimas ou não de violência de gênero.

As usuárias, dos mais diferentes municípios mineiros, podem chegar ali de diversas formas, seja pelo encaminhamento dado em hospitais, postos de saúde, conselhos tutelares, abrigos, seja por meio do Disque Cidadã. Algumas, ainda, ficam sabendo do Centro pelos cartazes espalhados em vários pontos da cidade e outras recebem a indicação de amigos, parentes ou conhecidos.

Assim que a mulher chega ao Centro, depara-se com um espelho na parede frontal que, segundo a gerente do Benvinda, serve como um símbolo para que a mulher comece a se enxergar, a se perceber e a se dar valor. Ela é então recebida por uma secretária que agenda o

atendimento para os casos de menor gravidade, ou dá um encaminhamento emergencial, para os casos de urgência.

O primeiro atendimento é sempre realizado por uma das duas assistentes sociais. Elas são responsáveis por escutar a mulher, fazer uma ficha sobre seu caso e dar um verdadeiro acolhimento a ela. O serviço social faz os encaminhamentos necessários, seja para o atendimento jurídico ou psicológico, dentro do próprio Centro, ou muitas vezes para um serviço de saúde, conselhos tutelares ou para a delegacia.

O atendimento jurídico funciona como uma forma de orientação, não só em relação à violência de gênero, mas também sobre outras questões, como na área trabalhista, por exemplo). A advogada estabelece os contatos necessários para que a mulher possa ser atendida por outras instituições, como a delegacia, a defensoria pública, ONGs que trabalham neste campo e centros de apoio e atendimento jurídico ligados a universidades. A área jurídica do Benvinda também realiza um acompanhamento às mulheres em audiências. Esse acompanhamento serve como forma de fortalecer a mulher diante do agressor, dando a ela coragem para lutar por seus direitos.⁷

Outra atividade realizada pela área jurídica é a mediação de conflitos. Depois de um estudo sobre o caso, se a usuária solicita a presença do agressor, este é chamado para uma conversa entre o casal e a advogada do Benvinda.

A realização de palestras na comunidade e em órgãos públicos para esclarecimentos sobre direitos em geral, como um trabalho preventivo à violência de gênero, é outra das atividades do serviço jurídico. Já foram realizados encontros com policiais, profissionais da saúde, estudantes e outros grupos.

O atendimento psicológico ocorre com um dos três psicólogos que fazem parte da equipe do Benvinda, podendo ser individual ou em grupo, dependendo da necessidade da usuária. Os tratamentos duram em



7. Segundo a legislação, o patrocínio de causa (ou seja, levar causas ao fórum) é dever do governo estadual, sendo a advogada do Benvinda proibida de exercer essa função

média seis meses e as sessões acontecem uma vez por semana. As linhas de atendimento dependem de cada psicólogo, mas em geral são sempre trabalhadas as questões de gênero, do papel da mulher na sociedade, de como ela se enxerga e como vê os outros. Depois do tratamento, as usuárias que recebem alta muitas vezes retornam para consultas esporádicas ou para resolver novas questões. Segundo a equipe, o grau de adesão ao tratamento é alto, contudo dificuldades como o horário de trabalho, transporte e o cuidado com os filhos geram desistências.

Ainda que todo o tratamento seja voltado exclusivamente à mulher, sua família pode ser envolvida, caso a beneficiária deseje. Assim, por exemplo, as crianças e o próprio companheiro podem participar de sessões de terapia e, quando necessário, obterem apoio jurídico e social.

O Centro, como afirmam a equipe e algumas beneficiárias, serve como uma referência, um local onde a mulher pode ser acolhida, desabafar e ver solução para seus problemas. Além disso, espera-se que o local torne-se um centro para o encontro e o diálogo entre o movimento de mulheres em Belo Horizonte.

Os casos de violência com risco iminente de vida são encaminhados para a Casa Abrigo Sempre Viva. Após o período de abrigo, o Benvinda entra novamente em ação, prestando um serviço de pós-abrigo às mulheres. As pós-abrigadas participam de encontros de grupos organizados quinzenalmente no Benvinda para, juntamente com a assistente social, discutirem sobre sua situação, seu período de abrigo, sobre como estão conseguindo enfrentar o mundo e quais suas perspectivas.

Casa Abrigo Sempre Viva

Localizada em endereço sigiloso, a Casa Abrigo Sempre Viva (CASV) abriga as mulheres que sofrem algum risco de vida em decorrência da violência de gênero e que não têm outra forma de proteção. A triagem das beneficiárias é sempre realizada pela equipe do Benvinda e todos os casos que chegam à CASV devem ter queixas registradas na delegacia (no Benvinda esse procedimento não é obri-

gatório). Entre as abrigadas, estão mulheres ameaçadas pelo marido, mulheres cujos filhos também sofreram violência ou mulheres que correm perigo de vida. Em seis anos de funcionamento, a Casa Abrigo já atendeu mais de 200 mulheres.

Instalada em uma casa grande, com mais de 15 cômodos, a CASV tem capacidade de abrigar até 12 famílias (mulheres e seus filhos de até 16 anos). As famílias costumam permanecer no abrigo pelo período de, em média, 90 dias, dentro do qual recebem atendimento psicológico, jurídico, de saúde e participam de oficinas profissionalizantes, sempre “buscando resgatar a auto-estima, a reorganização das defesas internas e externas e a constituição de referências subjetivas próprias e autonomias” (CASA ABRIGO SEMPRE VIVA, 2002).

O atendimento psicológico, jurídico e de saúde é semelhante ao oferecido no Benvinda, ou seja, a mulher realiza tratamentos psicológicos com uma das profissionais na própria Casa, buscando fortalecer seu ego e discutir questões como autonomia, estereótipos de gênero e a própria relação com a instituição. O atendimento jurídico inclui consultas, acompanhamento em audiências e encaminhamento às organizações da sociedade civil e instituições públicas que atuam neste campo. O atendimento de saúde inclui uma investigação sobre o histórico geral da saúde da beneficiária, orientação quanto à higiene corporal das mulheres e das crianças e encaminhamento a serviços mais especializados, quando necessário.

Os espaços de convivência da CASV são: sala de televisão, cozinha, lavanderia, cozinha experimental, quarto de brinquedos, quarto de atividades artesanais, biblioteca, salão de cabeleireiros (espaço não profissionalizante, voltado à utilização conjunta das usuárias) e um pequeno jardim interno.

A casa dispõe de quartos individuais que são mobiliados de acordo com o número de ocupantes. Há um código de conduta que é discutido e assinado pelas usuárias.

A única atividade de geração de renda oferecida atualmente dentro da CASV é uma oficina de tapeçaria. Há uma cozinha experimental que está desativada por falta de profissionais.

Durante o período de abrigo, as crianças são encaminhadas a creches ou escolas da rede pública localizadas nas imediações da CASV, que estabeleceu convênios para a recepção das crianças, mesmo fora do período de matrícula. Após o período de abrigo, as mulheres buscam uma nova vida fora do ambiente de violência, com novos parâmetros e possibilidades. O trabalho de pós-abrigo é então realizado pelo Benvinda, a fim de minimizar reincidências, como explicado anteriormente.

Disseminação

O fluxo de informação sobre os serviços oferecidos pela COMDIM (Núcleo Central, Benvinda e CASV) encaminha-se em duas frentes: em direção ao público diretamente beneficiado – mulheres maiores de 18 anos vítimas ou não de violência de gênero – e em direção aos equipamentos públicos presentes no município de Belo Horizonte e em cidades vizinhas.

A divulgação para as potenciais beneficiárias se dá por meio do Disque Cidadã, do Fala Mulher, do Jornal do Ônibus, de folhetos, cartazes, palestras e fóruns de discussão. Além disso, em datas significativas para o movimento de mulheres em Belo Horizonte – como o 8 de março, Dia Internacional da Mulher, e o 20 de agosto, data de inauguração do Benvinda – são organizados eventos e produzidos materiais impressos que geram especial interesse da imprensa, outro veículo importante de disseminação dos serviços. Informações sobre como acessar os serviços prestados pela COMDIM também podem ser obtidas por meio do *website* da Prefeitura de Belo Horizonte (<http://www.pbh.gov.br>).

A estratégia para a divulgação junto a outros serviços municipais e estaduais oferecidos em Belo Horizonte (centros de saúde, hospitais, conselhos, delegacias, etc.) é composta, principalmente, por folhetos e cartazes e por fóruns organizados pela administração municipal (Fórum Governamental, Fórum da Saúde e os encontros do Centro de

Apoio a Vítimas de Violência – CAVIV, organismo também vinculado à Secretaria de Direitos de Cidadania).

Em relação à disseminação externa, a COMDIM atende regularmente diversos municípios que a procuram como referência na implementação de políticas afirmativas no campo da violência (o Benvinda foi o primeiro centro de apoio à mulher de Minas Gerais). Este é o caso dos municípios de Juiz de Fora, Uberlândia, Governador Valadares, dentre outros, que já abriram seus centros de apoio e casas de abrigo com base na experiência de Belo Horizonte.

Parcerias

A COMDIM tem atuado com parceiros de diferentes naturezas no atendimento à mulher vítima de violência. Diversas instituições, como as administrações regionais, as delegacias gerais e especializadas em crimes contra a mulher, os centros de saúde, prontos-socorros e hospitais, o Ministério Público, os Conselhos Municipais de Belo Horizonte e das cidades vizinhas, organizações do movimento de mulheres, a Pastoral da Mulher e a Pastoral da Criança encaminham e recebem casos do Benvinda, formando uma rede de atendimento à mulher vítima de violência na região metropolitana de Belo Horizonte.

Dentro da estrutura municipal, uma das parceiras é a Secretaria Municipal de Abastecimento que, desde o início do projeto, fornece a alimentação da CASV e também cestas básicas para usuárias do Benvinda e para as famílias na fase de pós-abrigamento.

A Secretaria Municipal de Assistência Social, além do apoio a situações emergenciais (necessidade de passagens para outros municípios, utensílios domésticos, providências para retirada de documentação), tem dado suporte a alguns casos de pós-abrigamento por meio de uma bolsa-aluguel. Algumas mulheres em fase de pós-abrigamento também têm sido encaminhadas para núcleos de moradia e conjuntos habitacionais apoiados por programas da Secretaria Municipal de Habitação.

Com o objetivo de divulgar os serviços prestados e capacitar os servidores para um atendimento diferenciado à mulher vitimada pela violência, a COMDIM também atua em parceria com a Secretaria Municipal de Saúde. Além disso, a equipe da Coordenadoria participa do Comitê de Mortalidade Materna da Comissão Perinatal de Belo Horizonte e em outras redes na área da saúde, de maneira a ampliar a conquista de direitos das mulheres para outros espaços. Um dos frutos dessa atuação conjunta, somada à articulação política, é a Notificação Compulsória, instrumento que obriga os serviços de saúde a registrar o atendimento a mulheres vítimas de violência em um protocolo oficial arquivado nos órgãos públicos competentes. Assim, essas mulheres, quando atendidas nos serviços de saúde, têm seus casos notificados pela própria equipe médica. Isso garante, por um lado, maior profissionalização do atendimento, já que a equipe de saúde está sensibilizada para casos de violência de gênero e, por outro, que o ato de violência não fique impune, uma vez que a Notificação Compulsória funciona como um incentivo para que a vítima denuncie. Além disso, com base nos dados das notificações, será possível identificar os atos de violência e planejar políticas públicas para combatê-los.

A COMDIM também realiza atividades em parceria com outras instituições, principalmente ONGs que trabalham com questões como prostituição, gravidez precoce e doenças sexualmente transmissíveis. Esses vínculos se concretizam na medida em que o Benvinda recebe um vasto público e encaminha a essas organizações os casos que necessitam de um atendimento mais especializado.

Em relação ao atendimento jurídico, a Defensoria Pública e a Delegacia da Mulher têm um acordo informal com o Benvinda para que as mulheres encaminhadas sejam atendidas de forma diferenciada.

Por fim, a participação em inúmeras redes, fóruns e conselhos garante à COMDIM o estabelecimento de vínculos com outros órgãos públicos de modo a privilegiar a questão de gênero dentro de programas, projetos e atividades da Prefeitura. Esta é uma tentativa de inserir essa temática de forma transversal e fortalecer a rede pública de atendimento à mulher vítima de violência.

Dificuldades e Oportunidades

Em relação aos recursos financeiros, a única fonte de verbas da COMDIM é o orçamento municipal. O orçamento anual da Coordenadoria gira em torno de R\$ 200 mil, o que corresponde a 32% das verbas da Secretaria Municipal de Direitos de Cidadania.

Se por um lado a COMDIM tem conseguido trazer a temática de gênero para a arena de debate e formulação de políticas públicas em Belo Horizonte, por outro, há ainda um longo caminho a ser percorrido para que essa questão seja incorporada de forma prioritária, integrada e sistemática na gestão municipal. Uma demonstração disso encontra-se nas políticas de habitação e geração de emprego e renda: apesar de existirem alguns vínculos pouco formais, nada garante que as ex-abrigadas, por exemplo, tenham acesso a casa própria (ou aluguel social) e a atividades de geração de renda. Oferecer e articular políticas de geração de emprego e moradia no pós-abrigamento são, segundo as usuárias, as maiores dificuldades encontradas nessa fase de reconstrução de suas vidas. Isso demonstra a dificuldade para incorporar a questão de gênero às políticas públicas municipais, desafio que a COMDIM procura enfrentar por meio da participação de sua equipe nos mais diferentes fóruns governamentais.

O tratamento judicial dado à violência de gênero também é uma dificuldade que se coloca para a COMDIM: tratar questões de gênero em um ambiente jurídico em que não se dá atenção a essa temática enfraquece o trabalho e exige medidas alternativas, como a construção de uma casa abrigo para proteger mulheres ameaçadas por terem feito denúncias. Para enfrentar esse problema, a COMDIM tem trabalhado pela constituição de um Juizado Especial de Crimes Contra a Mulher.

A falta de recursos humanos é um dos maiores obstáculos enfrentados pela COMDIM: no Benvinda e na CASV falta pessoal, seja para o atendimento no campo da assistência social, jurídica e psicológica, seja para as funções administrativas e de apoio. A equipe da COMDIM é formada por 34 pessoas, sendo sete homens e 27 mulhe-

res.⁸ A necessidade de formação contínua e de qualificação profissional é outra dificuldade, ainda que o quadro técnico procure sempre participar de palestras e discussões sobre a temática de gênero.

A falta de sistematização das informações é uma fragilidade que o Benvinda e a CASV) têm procurado superar. Todos os casos atendidos no Benvinda são registrados em fichas padronizadas. Ainda não há mecanismos para realizar o levantamento e a análise dos dados das beneficiárias, de seu perfil, causas de incidência mais comuns, registro de reincidência, dentre outros. A COMDIM está desenvolvendo atualmente um projeto para a sistematização dessas informações e construção de um banco de dados. Esse levantamento será de extrema importância para que os serviços sejam avaliados e para que se formulem ações e novas medidas para melhorar o atendimento no Benvinda e na CASV, e também para a formulação de políticas com enfoque de gênero dentro e fora da Coordenadoria.

Em relação ao agressor, a falta de atendimento e encaminhamento é uma dificuldade que parece permear grande parte das experiências dos centros de apoio à mulher vítima de violência. Na capital mineira, não existe nenhuma instituição que trabalhe com este agente, como é o caso do Instituto NOOS, ONG parceira do Centro Integrado de Atendimento à Mulher (CIAM), do Rio de Janeiro.⁹ Dessa forma, as ações acabam por ser limitadas, pois não englobam processos educativos para mudar a realidade, o que, de certa maneira, gera uma reprodução da própria violência.



8. Os recursos humanos da COMDIM estão assim divididos: uma coordenadora, três gerentes (Núcleo Central, Benvinda e CASV), quatro assistentes sociais (duas no Benvinda e duas no Núcleo Central), uma advogada (do Benvinda e da CASV), quatro psicólogas e psicólogos (três no Benvinda e uma no Núcleo Central), nove estagiárias e estagiários, seis funcionárias e funcionários de apoio terceirizados, quatro porteiros e um motorista.

9. MATTOS, Janaina Valéria de. Centro Integrado de Atendimento à Mulher – CIAM. In: LOTTA et al. 20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania – ciclo de premiação 2002. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2003

Resultados

“As pessoas não têm medo de entrar no nosso problema e ajudar.”

“... é lá que começa a esperança.”

“O nome já diz: Benvinda. Chega de cabeça baixa e recebe uma palavra.”

“No dia a dia vai vendo a dificuldade das outras e vai tendo força.”

“Tem de ter coragem. Peguei um ônibus, fui até o final e aluguei um barraco sem dinheiro. Vendi ‘chup-chup’, não tinha ninguém. Tem que tomar a decisão”.¹⁰

(Depoimentos registrados no Relatório do
1º Encontro de Mulheres no Resgate da Cidadania.
Belo Horizonte, novembro de 2001. Mimeo)

Ainda que não haja indicadores internos para avaliação dos serviços prestados, o retorno trazido pelas usuárias, ou seja, a recuperação da auto-estima, a descoberta de direitos e a reinserção social são fatores que mostram o sucesso do Projeto. Além disso, mesmo com a inexistência de dados sistematizados, as gestoras do Projeto afirmam que os casos de reincidência são raros.

Segundo a COMDIM, atualmente toda a demanda pelos serviços do Benvinda e da Casa Abrigo Sempre Viva é atendida. Desde sua inauguração, em 1996, o Benvinda já atendeu cerca de nove mil mulheres. A CASV, por sua vez, recebeu, de 1997 a 2002, 183 mulheres e 418 crianças.

Um dos principais resultados alcançados é a preparação da mulher para o exercício de atividades produtivas: nos últimos três anos foram oferecidas quase 5.000 vagas em cursos profissionalizantes. Ainda que nesses cursos seja grande a presença de atividades que reforçam a divisão sexual do trabalho, as beneficiárias já têm a opção de capacitar-se para profissões como pedreira, bombeira hidráulica e eletricista, por exemplo. Pouco a pouco, portanto, as mulheres vão sendo formadas para que possam ganhar autonomia e liberdade em sua vida profissional, conseguindo o próprio sustento e se livrando do quadro de violência.

Entretanto, um dos resultados mais relevantes de todo esse processo é a valorização, em uma perspectiva de garantia de direitos, que

a temática de gênero vem conquistando dentro da Prefeitura de Belo Horizonte. Mesmo que ainda não se possa afirmar a existência de um tratamento transversal dessa problemática dentro da gestão municipal, a COMDIM tem levado a questão da igualdade entre homens e mulheres para inúmeros fóruns governamentais e da sociedade civil.

Aspectos de inovação e considerações finais

Em Belo Horizonte, as conquistas do movimento de mulheres seguiram a tendência observada por FARAH (1999) em outras cidades brasileiras: a criação de delegacias especializadas e de serviços de atendimento integral (social, psicológico e jurídico) e abrigamento voltado à mulher vítima de violência foram as respostas dadas pelos governos subnacionais às demandas dos movimentos de mulheres nos anos 80 e 90.

Posteriormente, as ações passaram a incluir a articulação em redes de solidariedade, a agregação de novos serviços (como aqueles voltados à inserção profissional da mulher), a realização de campanhas educativas de caráter preventivo e a ampliação do atendimento para o núcleo familiar e o agente agressor (FUJIWARA, 2002).

Diversas experiências focalizadas no atendimento às mulheres vítimas de violência já foram finalistas do Programa Gestão Pública e Cidadania.¹⁰ Entretanto, em Belo Horizonte, além da construção de ações integradas, numa rede formada por diversos agentes e serviços públicos, o Benvinda e a CASV vêm oferecendo atividades de geração de emprego e renda às beneficiárias e atendimento ao núcleo familiar em alguns casos. A realização de palestras e eventos configura uma ação de caráter preventivo. Além disso, o grande diferencial da expe-



10. Os programas, projetos e atividades com essas características já premiados pelo Programa Gestão Pública e Cidadania são: a Casa Rosa Mulher, da Prefeitura de Rio Branco (1996); a Casa do Caminho, da Fundação da Ação Social do Governo do Ceará (1998); o Programa de Atendimento à Mulher, da Prefeitura de Camaragibe (2000) e o Centro Integrado de Atendimento à Mulher, do Conselho Estadual dos Direitos da Mulher do Rio de Janeiro (2002)

riência de Belo Horizonte é a criação, a partir dos serviços tradicionais de atendimento à mulher vitimada pela violência, da Coordenadoria dos Direitos da Mulher, um novo canal dentro da administração pública voltado à elaboração, coordenação e execução de políticas públicas numa perspectiva de gênero.

A garantia legal que é dada a todos esses aparatos – COMDIM, Benvinda e Casa Abrigo Sempre Viva – é uma questão importante a ser observada na experiência mineira. Todos esses serviços estão previstos em lei municipal, o que lhes confere institucionalidade, garantindo sua permanência e continuidade dentro da administração pública municipal. Isso também significa reconhecer a importância dessas ações.

Além disso, o modelo de atendimento proposto pelo Benvinda, ou seja, atendimento à cidadã por meio de ações articuladas, está sendo utilizado pela Secretaria Municipal de Direitos de Cidadania para a formulação e implementação dos Núcleos de Cidadania, que reunirão em um só local os serviços prestados por todas as coordenadorias.

Outro ponto de destaque é que a questão de gênero tem sido levada para as discussões realizadas nos diversos fóruns municipais: aos poucos, esse tema vai tornando-se familiar para servidores e gestores que passarão a tratar dessa problemática, não como assistencialismo, mas como garantia de direitos.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CASA ABRIGO SEMPRE VIVA. *Relatório de atividades*. 2002. COMDIM. Relatório de atividades.
- FARAH, Marta Ferreira dos Santos. Gênero e Políticas Públicas na Esfera Local de Governo. In *Organizações & Sociedade*. Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia. Salvador, v.6, no. 14 – janeiro/abril 1999.
- FUJIWARA, Luis Mario. *Governo: substantivo feminino? Gênero e políticas públicas em governos subnacionais*. Dissertação apresentada ao Curso de Pós-graduação em Administração Pública e Governo da FGV/EAESP. São Paulo: 2002.
- MATTOS, Janaina Valéria de. Centro Integrado de Atendimento à Mulher – CIAM. In: LOTTA et al. *20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania – ciclo de premiação 2002*. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2003.

Justiça mineira
quer espalhar pelo
Estado o modelo
de Itaúna, onde a
prisão tem sucesso
na reeducação
dos presos

JUDICIÁRIO



Humanização da Pena Privativa de Liberdade

(ITAÚNA, MG)

Pesquisadora □ □

Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz >

Administradora pública e mestre em Administração
e Planejamento Urbano pela FGV-EAESP, técnica da
Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam,
e-mail: casi@terra.com.br



No relatório de 2001 da situação prisional de Minas Gerais, a Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa mostra que o Estado possuía, em 1997, 12.619 detentos. De 1997 a 2001, a população prisional aumentou 49%.¹ Segundo a Comissão, os principais problemas do sistema penitenciário mineiro são: tortura, divisão institucional de estabelecimentos penais entre a Secretaria da Justiça e de Direitos Humanos e a Secretaria de Segurança Pública, superlotação, poucos investimentos no setor, fugas e rebeliões, tratamento prisional desumano, subutilização das penas alternativas e a ausência de um serviço de assistência jurídica ao preso.

Nesse contexto, parte da sociedade propõe o endurecimento das penas e a construção de presídios de segurança máxima, e, outra, vinculada à defesa dos direitos humanos, coloca a necessidade de novas práticas, que ressocializem o preso e humanizem as cadeias. Este se-



1 . Minas Gerais, 2002, p. 8

gundo conjunto de pessoas defende a aplicação de penas alternativas e medidas socioeducativas para que o infrator pague o seu crime sem se submeter às condições degradantes das prisões.

Diante dessa dicotomia, teve início o Projeto Novos Rumos na Execução Penal, do Tribunal de Justiça (TJ) do Estado de Minas Gerais. O Projeto começou com a visita do presidente do TJ, dos juizes de Execução Penal e de promotores de Justiça da Grande Belo Horizonte ao Centro de Reeducação de Condenados de Itaúna, administrado pela Associação de Proteção e Assistência aos Condenados (Apac). O TJ aderiu ao “Método Apac” considerando como referência a experiência de Itaúna, que demonstra ser possível a humanização do cumprimento da pena. Ficou estabelecido que o método Apac deveria ser implantado, até dezembro de 2003, nas 291 comarcas mineiras.

O Projeto Apac – Antecedentes

Em 1983, um grupo de voluntários cristãos itaunenses passou a visitar a cadeia local. Naquela época, o índice de reincidência era de 84%² e eles buscaram conhecer experiências que trabalhassem com os presos e que tivessem obtido resultados positivos em relação à reinserção na sociedade. Encontraram a experiência da Apac de São José dos Campos (SP).

O método Apac havia sido institucionalizado através de uma organização não governamental (Apac, que na época significava “Amando o Próximo, Amarás a Cristo”) em 1974, na cadeia de Humaitá, em São José dos Campos. Essa experiência havia conseguido reduzir a reincidência para 5% e para praticamente zero os índices de fugas e violência³.



2. ASSOCIAÇÃO DE PROTEÇÃO E ASSISTÊNCIA AOS CONDENADOS (APAC), nov./dez. 1997, São José dos Campos, p. 10

3. ASSOCIAÇÃO DE PROTEÇÃO E ASSISTÊNCIA AOS CONDENADOS (APAC), nov./dez. 1997, São José dos Campos, p. 10

O grupo da Apac foi orientado pelo juiz de Execução de São José dos Campos, na época, para que instituisse uma organização formal. A Apac foi criada como um órgão auxiliar da Justiça e serve à Vara de Execuções Penais da sua comarca. O modelo foi reconhecido pelo *Prison Fellowship International* (PFI), organização não-governamental que atua como órgão consultivo da Organização das Nações Unidas (ONU) em assuntos penitenciários, como uma alternativa para humanizar a execução penal e o tratamento penitenciário. Hoje, o modelo Apac já está implantado em mais de 130 cidades brasileiras e em países como Argentina, Equador, Estados Unidos, Peru, Escócia, Coréia do Sul e Alemanha⁴.

O Projeto em Itaúna

Com o intuito de implantar o modelo em Itaúna, os voluntários, que já atuavam na cadeia, realizaram em 1985 um seminário na cidade. O idealizador da proposta foi convidado para discutir o método Apac e cerca de 30 pessoas participaram do evento, inclusive o juiz de Execução Penal local, que, segundo ele, não acreditou nos resultados apresentados.

Em 1986, o grupo de Itaúna criou juridicamente a Apac. Em 1991, foi criado o primeiro Centro de Ressocialização Social, que começou a receber os condenados em regime aberto e a fiscalizar a concessão de *sursis* e de livramento condicional. Quatro anos depois, uma rebelião destruiu a cadeia do município. Como não havia lugares para abrigar os presos, 70 deles, dos regimes fechado e semi-aberto, foram transferidos para o Centro de Ressocialização Social. O Centro teve de passar por adaptações para receber presos do regime fechado.

Iniciou-se, então, um trabalho com a comunidade para a construção de um “presídio” que atendesse apenas os presos da comarca. Esse trabalho, apoiado pela sociedade local, resultou no surgimento



4. Fonte: Direção da Apac de Itaúna, agosto de 2003

do Centro de Reintegração Social, onde também passou a funcionar a nova sede da Apac. O terreno foi doado pela Prefeitura, os recursos financeiros foram obtidos através do Clube Dirigente Lojista, de empresários, de paróquias e da população em geral e a mão-de-obra foi, na maioria, dos próprios presos.

A Apac de Itaúna administra dois Centros, um masculino e um feminino, com a gestão dos regimes fechado, semi-aberto e aberto e a fiscalização dos benefícios legais. Sua equipe tem treinado voluntários, reeducandos e outras pessoas no “método apaqueano”, no qual tornou-se referência nacional e internacional.

O presidente da Apac e o juiz local são respectivamente o vice-presidente e o conselheiro da organização não-governamental Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados (FBAC), criada em 1981, que é uma espécie de federação de Apacs. A FBAC tem a finalidade de congregar e unificar o método, promovendo congressos e “fornecendo subsídios para aprimorar a legislação nacional na área de Execução Penal”.⁵ Seu objetivo é difundir o método, representar as Apacs e identificar experiências que sigam as diretrizes propostas.

A Apac de Itaúna é uma sociedade civil sem fins lucrativos, que se destina a humanizar a prisão. Os trabalhos da Apac buscam o resgate dos direitos humanos e da justiça social, partindo do pressuposto de que a pena deve punir e recuperar. Para a equipe do Projeto, os presos são vistos como reeducandos, porque, segundo a filosofia do método, todo ser humano é recuperável, desde que haja um tratamento efetivo e adequado. Os princípios seguidos são os da individualização do tratamento; da redução da diferença entre a vida na prisão e a vida livre; da participação da família e da comunidade no processo; e da educação moral, da assistência religiosa e formação profissional.

O Projeto destina-se aos condenados da comarca, tanto os do regime fechado, como do semi-aberto e do aberto. Para serem acolhidos, eles devem possuir vínculos sociais e familiares na comarca ou

terem sido apenados na mesma. O espaço possui, além das celas⁶, capela, auditório, setor administrativo, oficinas, áreas para horta, quartos para visitas íntimas, espaço de jardim, cozinha, suíte para recebimento de visitas, fábrica de blocos e cantina.

No Centro de Reintegração Social de Itaúna não há agente da Polícia Civil ou Militar. Ela é administrada por funcionários e voluntários e é a segunda instituição prisional no mundo a cuidar dos presos sem a polícia (a primeira foi a de São José dos Campos). Os reeducandos organizam-se através dos Conselhos de Sinceridade e de Solidariedade (CSS), um para cada regime, e por coordenadores de cela. Os Conselhos cuidam da administração, limpeza, manutenção, disciplina e segurança. Problemas internos de disciplina são resolvidos pelos reeducandos, pelos CSS e pela direção.

Os presos assumem responsabilidades (limpeza, administração, portaria, copa, cozinha, cantina, farmácia, horta etc) e se sentem valorizados. A cada ano, novas atividades e serviços são oferecidos aos reeducandos. O trabalho é desenvolvido em parceria com o Poder Judiciário, o Ministério Público, as Polícias Civil e Militar, a Prefeitura de Itaúna, empresários, grupos religiosos e voluntários.

Assistência Espiritual e Religiosa

A valorização humana é uma das premissas do método. São ministrados cursos e palestras e reuniões de grupo aos reeducandos e familiares, trabalhando a auto-estima dos condenados e de suas famílias. Uma vez por ano, há a Jornada de Libertação com Cristo, quando os reeducandos ficam em uma espécie de retiro, por quatro dias.

Para os do regime fechado, uma vez por mês, após a missa, é fornecido um certificado ao reeducando modelo, em reconhecimento ao seu mérito.⁷ Também são homenageados a madrinha ou padrinho



6. As capacidades das celas variam de 4 a 14 vagas, cada recuperando com sua cama individual

7. O mérito é medido através das tarefas exercidas e dos registros das advertências, elogios, saídas, entre outros, constantes da pasta-prontuário do reeducando

e o amigo do mês. A cela mais limpa recebe um troféu com um conjunto para limpeza e a mais suja, o troféu “porquinho”. Dessa forma, busca-se valorizar o mérito de cada um e dos que apóiam a Apac.⁸

Acesso ao Trabalho

O trabalho do preso é um direito social garantido pela Constituição Federal e pela Lei de Execução Penal. Para cada três dias trabalhados, os reeducandos têm um dia de remissão da sua pena. Na Apac, o acesso ao trabalho é oferecido de forma diferenciada para cada regime e por gênero. Evitar a ociosidade é uma das bases do método.

No *regime fechado*, a equipe da Apac desenvolve atividades labor-terapêuticas, que possibilitem ao reeducando se encontrar e se valorizar como pessoa. Na Apac masculina, há atividades desenvolvidas com tear manual, madeira, linha, confecção de velas decorativas, cerâmica, furação de pedras semipreciosas para colares e confecção de pinturas e papel reciclável. Nessas atividades também se busca o resgate dos vínculos. Os reeducandos são estimulados a produzir para os seus conhecidos, a dar um presente aos seus familiares e a utilizar o tempo para a reinserção social.

No *regime semi-aberto*, há uma preocupação com a profissionalização. Eles fazem serviços de pintura de faixas, horta, jardinagem, cozinha, trabalhos de computação e tarefas administrativas. Há ainda uma oficina de marcenaria⁹ e uma fábrica de blocos de cimento. A produção é comercializada para a comunidade local.

No *regime aberto*, eles trabalham em empresas do município, retornam às 19 horas para passar a noite no Centro e nele permanecem no final de semana. Alguns presos do regime semi-aberto têm autori-



8. Destacam-se os quadros nas paredes do Centro onde são informados: quantidades de dias com total disciplina; autorizações especiais para banhos de lua e assistir à televisão fora dos horários preestabelecidos; dados estatísticos da Apac; cela mais organizada; reeducando, amiga/o e madrinha/padrinho do mês; etc.

9. Os equipamentos da marcenaria, no valor de R\$ 15.000,00, foram doados pelo Rotary Club de Itaúna (25%), por um parceiro internacional (25%) e pela Fundação Rotária (50%). Um monitor é pago por uma empresa local

zação do juiz para trabalhar fora da Apac, retornando todas as noites e ali permanecendo nos finais de semana.

Há 15 reeducandos que trabalham internamente na Apac, sendo 10 do regime fechado e 5 do semi-aberto. São responsáveis pela secretaria, pela recepção de materiais e por outras atividades administrativas. A administração da cantina do regime fechado e da cozinha (que prepara a alimentação de todos os reeducandos da Apac) é feita por dois reeducandos e dois auxiliares.

Na *Apac feminina*, as reeducandas fazem artesanato e cuidam da casa e da alimentação, reproduzindo os papéis tradicionais das mulheres.

Os presos nos regimes fechado e semi-aberto são remunerados pelas atividades executadas. A remuneração é diferenciada por tipo de atividade, variando de acordo com o valor do produto. Os cinco reeducandos que estão na fábrica de bloco, por exemplo, recebem aproximadamente R\$ 150,00 por mês. Os reeducando são estimulados a usar o dinheiro que recebem na compra de uma cesta básica para suas famílias.

Acesso à Educação

A Apac possibilita o acesso à educação, nos regimes fechado e semi-aberto. São oferecidos ensino fundamental, suplência e ensino médio. Os reeducandos do regime aberto freqüentam as escolas e faculdades do município ou região.

Há cinco professoras, quatro voluntárias e uma funcionária da Prefeitura. A Apac também oferece cursos de marcenaria, ministrados pelo Senai¹⁰, de informática básica, de violão e de artesanato, dados por voluntárias.



10. O Senai de Itaúna participa do projeto nacional Senai Solidário, apoiando três projetos sociais no município, sendo, um deles, a Apac de Itaúna. Esse trabalho concorreu com outros 24 e foi premiado pela Confederação Nacional das Indústrias (CNI) – Projeto Experiências de Sucesso

Assistência Jurídica e Documental

Os reeducandos recebem assistência jurídica de uma advogada voluntária, de um funcionário que foi reeducando da Apac de São José dos Campos¹¹, e de uma estagiária voluntária de Direito. Os reeducandos recebem informações sobre o andamento do processo e orientações sobre a forma de solicitar benefícios, como progressão da pena e livramento condicional. A progressão de regime (do fechado para o semi-aberto, do semi-aberto para o aberto) é baseada nas responsabilidades assumidas pelos reeducandos e em seus comportamentos.

Assistência à Saúde

São realizados procedimentos curativos, vacinas e aplicação de medicamentos. A equipe enfrenta algumas limitações, como a dificuldade em conseguir remédios, exames¹² e escolta para levá-los a especialistas. Atualmente, em alguns casos, o juiz tem permitido que a escolta seja feita por voluntários. Há um clínico, um cirurgião e um cardiologista voluntários e outros médicos que atendem em seus próprios consultórios.

A equipe de odontologia executa procedimentos curativos, priorizando a solução dos casos com dor, utilizando material comprado pela Apac ou doado pela comunidade. O dentista que atende na Apac e outros dois voluntários atendem a família dos presos em seus consultórios particulares, quando necessário.

O atendimento psicológico é feito pelo Sistema Único de Saúde (SUS) e por uma voluntária. Há um reeducando responsável por cuidar da farmácia e ministrar medicamentos aos outros presos, outros atuam como auxiliares do dentista e do médico.



11. O funcionário está iniciando o curso de Direito

12. Uma “madrinha” tem um laboratório e algumas vezes realiza exames; a Apac paga o custo dos materiais utilizados

Apoio às famílias e às vítimas

A equipe de voluntários apóia as famílias. Caso uma família esteja passando por dificuldades, eles ajudam a pagar as contas atrasadas, fornecem cestas¹³ ou realizam outras atividades necessárias. A equipe considera fundamental o envolvimento da família para a mudança do condenado. No regime fechado e na primeira etapa do regime semi-aberto, a família é estimulada a visitá-lo todos os domingos. No final da etapa do regime semi-aberto e no regime aberto, o próprio reeducando sai do Centro e visita seus familiares. É permitida a visita íntima ao cônjuge ou companheiro estável, a cada 15 dias, desde que pré-agendada.¹⁴

Em 2003, foi iniciado um serviço de atendimento às vítimas dos reeducandos, com uma religiosa e um voluntário. Segundo os coordenadores, em alguns casos o processo de ressocialização requer um contato do reeducando com a vítima ou com seus familiares.

Outras atividades

Existe um coral que anima encontros, jornadas e cursos. Reeducandos dos diversos regimes estão fazendo apresentações em outras cidades mineiras. São desenvolvidas atividades artísticas para as festas, que ampliam os vínculos familiares.

Há um espaço para barbearia e cabeleireiro, onde os próprios reeducandos cortam o cabelo e fazem a barba. O banho de sol acontece em dois horários por dia. A administração da portaria e a revista dos visitantes e das mercadorias são feitas por voluntários. As portarias internas de cada regime são administradas pelos reeducandos. São eles que têm as chaves do presídio.

Cada reeducando tem a sua cama e, em muitas celas, há pequenos criados-mudos ou armários. Há banheiros, com aparelho sanitário e la-



13. A Apac compra e distribui 12 cestas básicas por mês para familiares de reeducandos e de vítimas

14. Há um regulamento que organiza as visitas: as esposas chegam às 18 horas e saem às 7 horas, devem trazer seus lençóis, etc

vabo. A área construída para cada reeducando do sexo masculino é de 15,80m² e, para as do sexo feminino, de 27,11 m², bem acima do padrão legal de 6m², e da medida oficial tolerável de 3m² para cada detento.¹⁵

Recursos humanos

O Projeto conta com uma equipe reduzida, composta por um desembargador aposentado, um desembargador do TJ e dois juizes de execução penal. A diretoria da Apac de Itaúna é formada por dez membros não remunerados. A equipe de trabalho é formada por funcionários da Apac, de outras instituições e por voluntários. Há 123 voluntários¹⁶. Todos passam por um curso antes de começar a trabalhar. São também facilitadores no processo do retorno do reeducando à sociedade: monitoram o seu comportamento, ajudam-no a encontrar emprego, prestam auxílio a ele e à sua família e muitos se tornam madrinhas/padrinhos dos reeducandos.

A equipe da Vara Criminal da Comarca de Itaúna participa desse processo, tendo a atribuição de zelar pelo cumprimento da pena, de acordo com as diretrizes da sentença condenatória e das normas legais. O Ministério Público, através do promotor criminal, tem a incumbência de funcionar em todos os processos e fiscalizar a execução da pena.

Recursos financeiros

O Tribunal de Justiça de Minas Gerais apóia o Projeto Novos Rumos fornecendo material explicativo sobre o Método Apac, transporte, alimentação e hospedagem para a equipe disseminadora e promovendo eventos, seminários e conferências sobre o tema.

A receita prevista da Apac de Itaúna, em 2003, era de R\$ 426.651,00 e estava previsto um gasto de R\$ 457.798,64 no mesmo período.



15. MINAS GERAIS, 2002, p. 23

16. Dos 123, 40 foram formados pelo curso de monitores, em 2003

Receitas Previstas para a Apac de Itaúna, em 2003

Receitas	Valor – R\$	%
Repasse da Secretaria de Estado de Defesa Social	347.151,00	81
Subvenções da Prefeitura	17.700	4
Doações do Fórum (Itaúna) – penas de prestação pecuniárias	6.000,00	1,5
Contribuições dos 850 sócios	10.200,00	2,5
Contribuições de empresas	3.600,00	1
Doação da Congregação dos Irmãos Maristas	42.000,00	10
Total	426.651,00	100

Fonte: Receita e despesa anual da Apac em 2003, Departamento Financeiro, 27/7/03

O apoio financeiro da Secretaria de Estado de Defesa Social restringe-se ao fornecimento de verba para a alimentação. O preparo da alimentação pelos reeducandos permitiu que o projeto economizasse parte dos recursos repassados pelo Estado.

A Prefeitura de Itaúna colabora com o pagamento das contas de luz e de água, dá uma subvenção e cede uma professora, parte do material didático e remédios.

Resultados do Tribunal de Justiça de Minas Gerais

O Tribunal de Justiça de Minas Gerais, conforme informado por seu presidente, é o primeiro do País a ter um programa de humanização da execução penal com o incentivo à adoção de penas alternativas e ao modelo Apac. A equipe responsável pelo Projeto Novos Rumos se empenha na disseminação, na implementação e no acompanhamento da iniciativa. O TJ avaliza o projeto, o que dá respaldo e credibilidade àqueles que estão implementando iniciativas para humanizar os presídios.

Apesar de a meta do TJ ter sido a implementação deste modelo em todas as Comarcas do Estado, só em 15 o objetivo foi cumprido e 30 ainda estão em fase de implantação.¹⁷ Em julho de 2003, o Projeto atendia cerca de 1.000 condenados, de uma população carcerária de aproximadamente 19.000 em todo o Estado.

É importante apontar que o Tribunal de Justiça utiliza a Apac de Itaúna como uma referência, mas não há um modelo único. Um exemplo diferenciado é a Apac de Sete Lagoas, cujo trabalho é realizado em um centro de ressocialização construído pelo Estado e administrado com a participação de funcionários estaduais, em parceria com a Apac local. Outro tipo é a de Nova Lima, onde, com o apoio de administradores e economistas, está sendo feito o planejamento das receitas e das despesas, e se espera ter, em breve, um presídio auto-suficiente. Em Conselheiro Lafaiete, no cinturão verde de Belo Horizonte, está sendo planejada uma Apac agrícola.¹⁸

Outra iniciativa organizada pelo Tribunal de Justiça é a Escola Judicial, que tem divulgado o método aos juizes, discutindo a Lei de Execuções Penas, a ressocialização dos presos, etc.

Resultados da Apac de Itaúna

No Brasil, não há dados confiáveis para se avaliar o desempenho do sistema prisional em uma de suas principais funções: a de recuperar o preso para o convívio social. Não existe um acompanhamento sistemático dos ex-presidiários para saber quantos deles voltaram a delinquir depois de cinco anos. A Apac de Itaúna realiza estatísticas mensais, mas que precisam ser aprimoradas.¹⁹



17. Seria importante um estudo sobre o papel das juizas e promotoras nessa fase de implantação em outras comarcas. Em muitas comarcas são as juizas e promotoras que estão incentivando a implementação do modelo.

18. As Apacs de Sete Lagoas, Nova Lima, Conselheiro Lafaiete não foram visitadas pela pesquisadora.
19. Apesar da existência de impressos padronizados para os diversos serviços e atendimentos, a consolidação e o cruzamento dos dados revelam fragilidades.

No Projeto Novos Rumos, há o envolvimento de diversos atores, em especial do Tribunal de Justiça, do Judiciário local e da equipe de voluntários, apresentando uma alternativa eficaz para alterar a situação caótica de cadeias e presídios brasileiros. O custo de cada reeducando na Apac de Itaúna é de R\$ 343,69²⁰ enquanto no sistema convencional é de R\$ 1.200,00²¹. Assim, o modelo Apac custa aproximadamente quatro vezes menos que o convencional.

O modelo foi considerado, pela CPI do sistema penitenciário de 1997, pela Campanha da Fraternidade de 1997 e pela Comissão de Direitos Humanos da Assembléia Legislativa de Minas Gerais, em 2001, como uma alternativa ao sistema penitenciário. Competindo com outras 53 iniciativas do Brasil, o Projeto Novos Rumos conseguiu o primeiro lugar na Mostra Nacional de Qualidade do Tribunal Regional Federal da Quinta Região, em Recife, como o melhor trabalho do ano na área social.

Muitos resultados comprovam a eficácia do método. Não houve rebeliões ou motins nos últimos seis anos. As fugas são escassas. De novembro de 1995 até julho de 2003, houve 88 fugitivos da justiça, sendo que 71 retornaram. Foi observada uma redução nos índices de criminalidade da Comarca. O número de processos caiu de 1.582, em 1996, para 741 em 2000.

A redução da reincidência criminal é um dos principais resultados do Projeto. As estatísticas realizadas desde 2000 apontam que a reincidência foi de 7,77% e 13,51%, respectivamente, entre os reeducandos que participaram do método e os que não participaram²². A média nacional de reincidência é de 85%²³. A baixa reinci-

□ □

20. Esse valor foi obtido dividindo o valor das despesas previstas para 2003 (R\$ 457.798,64), por 12 meses e por 111 recuperandos (102 homens e 9 mulheres). Não estão incluídos os estagiários recuperandos

21. MINAS GERAIS, 2002, p. 29. Há variações no valor do preso do sistema convencional, foi fornecido R\$ 1.200,00 pela equipe da Secretaria de Defesa Social do Estado, mas nas entrevistas realizadas esse valor chegou a R\$ 1.600,00

22. São considerados como não participantes do método aqueles que foram apenados no regime aberto, ou que não se adaptaram às regras da Apac

23. Há variações quanto a esse dado. Em textos encontrados pela pesquisadora, a reincidência varia de 65% a 85%

dência de Itaúna aponta para o sucesso do trabalho, mas são necessários estudos de longo prazo para que essa hipótese seja confirmada.

Para ressocializar os reeducandos, a educação é fundamental. Aumentar a escolaridade é condição imprescindível para a sua reinserção. Dos 804 presos que passaram ou estavam na Apac no período de novembro de 2000 a julho de 2003, 57 já haviam concluído na instituição o ensino fundamental, 51 o supletivo de primeiro grau, 12 o supletivo do segundo grau e 4 o curso universitário. No total, 15% desses reeducandos tinham finalizado na Apac um curso formal, percentual superior ao observado nos presídios de Minas Gerais, onde 10,1% dos detidos estudam²⁴. Entretanto, esse número poderia ser ampliado, tendo em vista que 89% dos reeducandos não tinham o ensino fundamental completo.

Em julho de 2003, estavam trabalhando 34 presos (31% dos que estavam na Apac naquela época). Os demais atuavam em atividades de laborterapia. Cerca de 15 recuperandos compravam cestas básicas para seus familiares e os demais entregavam às famílias os produtos produzidos ou parte do dinheiro arrecadado com a venda.

A equipe preocupa-se com a ocupação dos reeducandos. Entretanto, é necessário pensar de forma mais abrangente a profissionalização, ampliando os tipos de atividades oferecidas. Também é preciso pensar em novas atividades para as mulheres, que não se restrinjam às atividades que normalmente cabem a elas na sociedade.

A sociedade civil tem uma participação marcante, em todo o trabalho. Empresários têm apoiado a iniciativa e, como consequência, algumas empresas estão abrindo postos de trabalho para egressos da Apac. A sociedade local esteve presente desde a construção do Centro.

A participação dos voluntários é a essência do método Apac. A maioria dos voluntários é composta de mulheres, o que tem humanizado o presídio. O carinho e o respeito colocados na relação com os

presos talvez seja a maneira encontrada de reformular valores e de possibilitar a mudança interna do reeducando. Alguns presos entrevistados disseram que os voluntários os tratam como seres humanos e mostram que há um caminho para o resgate das suas vidas.

O protagonismo dos reeducandos é valorizado. Sua participação na gestão do presídio serve também para evidenciar seus direitos e seus deveres, o que é fundamental para o resgate da cidadania.

Conclusões

A meta do Tribunal de Justiça, de viabilizar a implantação do método Apac em todas as comarcas de Minas Gerais, pode ser considerada ousada. É importante não ter pressa e nem um modelo pronto, tendo em vista que Minas é um Estado repleto de peculiaridades. Experiências anteriores, que impuseram um modelo acabado, não duraram muito.

Com relação às diretrizes do método, destacamos as seguintes observações:

- A participação da comunidade é um desafio. Romper com os preconceitos exige preparo da equipe e dos voluntários e uma discussão com a comunidade sobre qual a responsabilidade de cada um.
- Esperar que o recuperando ajude seu colega requer aumento da auto-estima dos albergados e uma mudança interna que signifique vontade de ajudar o outro.
- Com relação ao trabalho, ele deve ser terapêutico e não apenas uma opção de sair da cela e se movimentar. É necessário optar por atividades que não sejam deficitárias ou pelo menos que a maioria não seja. Novas alternativas devem ser oferecidas, de forma que os reeducandos tenham mais opções no mercado de trabalho ao sair da prisão.

- Existe uma religiosidade entre os presos e ela pode ser aproveitada, mas deve-se cuidar para não tolher a liberdade dos indivíduos.²⁵
- A assistência jurídica é vital no processo. Conhecer a situação de cada um permite que os recuperandos saibam o caminho a percorrer para conseguir a liberdade.
- É necessário identificar outras parcerias ou formas de financiamento para que as Apacs disponham de uma equipe multidisciplinar e para que implementem novos projetos. Parcerias com universidades locais podem ser um caminho, assim como fontes de financiamento externas ao município.
- Ao ser proposta a disseminação do Projeto Novos Rumos em outras comarcas mineiras, é necessário deixar mais clara a participação do Estado nas atividades.
- É preciso aprimorar o sistema de informações, para que se possa avaliar sistematicamente os resultados e reorientar as ações.
- Com relação às Polícias Militar e Civil, é necessário um investimento nas corporações e na integração dos sistemas prisionais. Capacitar os profissionais das polícias deve ser um processo contínuo com vistas à mudança na cultura existente.
- Também deveria ser avaliado o valor pago aos reeducandos pelas empresas. Não deixá-los ociosos é fundamental, mas esse trabalho não pode se tornar uma exploração abusiva de sua mão-de-obra.²⁶
- A participação do Estado na segurança deve ser estudada. A segurança de um presídio é de responsabilidade do governo estadual. Quais são os critérios para que ela seja delegada a uma organização da sociedade civil? Seria necessário um aprofundamento jurídico sobre o tema e uma definição sobre quais são as despesas de responsabilidade do Poder Público e o que será organizado pela comunidade.



25. DOUSI, 2001

26. Na visita de campo, vários reeducandos enfatizaram a felicidade de trabalhar e receber uma remuneração que custeie seus gastos pessoais e ajude suas famílias

A equipe do TJ, o juiz de Itaúna, a equipe da Apac e seus parceiros estão trabalhando para romper preconceitos e colocar em prática o que diz a lei. Eles ousam se transformar em disseminadores de uma metodologia inovadora, que tem importantes resultados. Nesse contexto, interesses são confrontados e muitos desafios existem para serem enfrentados. Entretanto, muito há para se aprender com a experiência do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, com a Apac de Itaúna e com outras que estão sendo instaladas.

Há uma nova forma de gestão dos presídios, baseada na parceria entre a sociedade civil, o preso e os agentes públicos. As oportunidades de trabalho, de acesso à educação e à cultura podem modificar a vida dessas pessoas. Transformar os reeducandos em cidadãos, preservar a paz, reduzir a violência externa ou dentro dos presídios é uma questão de direitos humanos, com a qual todos têm muito que aprender. A conjugação de esforços por parte de todos os envolvidos (Judiciário, Apac, prefeitura, Ministério Público, empresários, comunidades religiosas, etc.) é fundamental nesse processo, que exige criatividade e muita perseverança.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSOCIAÇÃO DE PROTEÇÃO E ASSISTÊNCIA AOS CONDENADOS (APAC). *Apac em revista*, VII, n. 43, nov./dez. 1997, São José dos Campos.

DOUSI, Johannes H. *Relatório dos 2 meses de terapia de grupo com os presos em regime semi-aberto*. Cadeia de Nova Lima/MG, Projeto Apac – Nova Lima, 2001.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Comissão de Direitos Humanos. *Diagnóstico da situação prisional de Minas Gerais*. Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte: 2002.

OTTOBONI, Mário. *Ninguém é irrecuperável* – Apac: a revolução do sistema penitenciário. São Paulo: Cidade Nova, 1997.

O alcoolismo entre
os Kaingáng de
Londrina é enfrentado
com múltiplas ações
de saúde, educação e
revitalização cultural

MINORIAS

□ Projeto de Pesquisa, Prevenção
e Intervenção sobre o Uso de
Bebidas Alcoólicas e Alcoolismo
entre os Kaingáng

(TERRA INDÍGENA APUCARANINHA -
LONDRINA, PR)

Pesquisador ☐ ☐

Silvia Regina da Costa Salgado > Jornalista, documentalista, mestre em Ciências da Comunicação pela Escola de Comunicação e Artes da USP, doutoranda em Ciências da Informação (ECA/USP). Coordenadora de Documentação e Informação e da Rede de Comunicação de Experiências Municipais (Recém), da Fundação Prefeito Faria Lima– Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (Cepam). Agradecimentos ao apoio de Rafael Martins, graduando de Administração Pública da FGV-EAESP

*“(...) Mudaram as
nossas casas, nossas
comidas, a pescaria, o
remédio, a religião. Tudo
que fazemos e bebemos
são coisas iguais às dos
não índios”.*

Depoimento Kaingáng na Cartilha
Goifa to V~eme¹

Cerca de 70 quilômetros separam a Terra Indígena (TI) Apucarantina do centro de Londrina (PR). A aldeia abriga 1.250 Kaingáng; em torno de 220 famílias, e está sob a jurisdição da Fundação Nacional do Índio (Funai) – Administração Regional de Londrina. Os atuais 6.300 hectares da Terra Indígena já constituíram uma reserva de 54.000 hectares.

A trajetória das comunidades indígenas brasileiras, resultado do contato interétnico, é conhecida. Com os Kaingáng não foi diferente em relação às transformações no modo de conduzir a vida. Como afirma a antropóloga Marlene Oliveira, essas mudanças têm alterado o perfil social, cultural e epidemiológico de muitos grupos e a miséria nas áreas indígenas tem colocado em risco a integridade física, social, cultural e moral dessas comunidades.



1. “Falando sobre a bebida”.

Em 1993, a Prefeitura de Londrina implementou, de forma inédita no país, o Programa de Atendimento aos Kaingáng, com atuação nas áreas social, de saúde, educação, agricultura e meio ambiente. A Secretaria Municipal de Assistência Social coordena o trabalho, que está integrado às secretarias municipais de Saúde, Educação, Agricultura e Meio Ambiente. Além das ações voltadas às necessidades diárias mais urgentes, o Programa tem como objetivos a revitalização da cultura e o resgate da cidadania como base para a auto-sustentabilidade dos Kaingáng.

O Programa identificou um perfil epidemiológico preocupante: um alto índice de subnutrição ligado à mudança de hábitos alimentares, doenças infecto-respiratórias, infecto-contagiosas, parasitoses intestinais, crônico-degenerativas, tuberculose, dentre outras. O alcoolismo aparece como um agravo importante entre jovens acima de 12 anos de idade e adultos e está associado a outras patologias, como cirrose, diabetes, doenças do coração e do aparelho digestivo. Além disso, várias crianças apresentam patologias que estão ligadas direta e indiretamente à situação dos pais alcoolistas, como a desnutrição e a Síndrome Fetal Alcoólica (SFA)². São verificados também óbitos na população adulta causados por acidentes e violência decorrentes do uso excessivo de álcool.

O Projeto para Redução do Uso de Alcool e Alcoolismo foi implementado nesse contexto. Gerenciado pela Secretaria Municipal de Ação Social, e executado conjuntamente com a Secretaria Municipal de Saúde, o Projeto tem como objetivos: implementar ações de pesquisa, prevenção e de intervenção pela realização do diagnóstico médico-antropológico sobre a situação do uso de bebidas alcoólicas e alcoolismo; capacitar os profissionais da saúde e da educação que atuam na área indígena; sensibilizar e envolver a comunidade para o problema do alcoolismo como uma questão coletiva.



2. A SFA constitui um grupo de malformações físicas e cerebrais observadas em filhos de mães alcoolistas ou em mulheres que abusam de bebidas alcoólicas durante a gravidez. O Projeto tem desenvolvido várias ações para conhecimento e disseminação de informações sobre a síndrome.

Ações de prevenção e de intervenção, baseadas em estudos e pesquisas, com o apoio e participação do grupo kaingáng, sintetizam a inovação do Projeto, que desloca o conceito de alcoolismo do campo físico/individual para o campo coletivo/social, no qual o alcoolismo é “visto” como um fenômeno construído no tempo e no contato entre sociedades diferentes e não-paritárias. O Projeto considera a especificidade cultural do grupo compreendendo que “somente através do resgate da identidade individual e coletiva e do fortalecimento organizacional, social/cultural, é que se dará o resgate da cidadania e, portanto, maior efetividade e resultados positivos”, conforme explica Marlene de Oliveira, coordenadora do Projeto. Os responsáveis pela iniciativa reconhecem também que mudanças efetivas só serão observadas no médio e no longo prazos.

O Projeto associa estudo e pesquisa com ações de intervenção. O inquérito antropológico e o estudo de prevalência (diagnóstico epidemiológico) trouxeram a compreensão sobre o uso das bebidas alcoólicas entre os Kaingáng, subsidiando o estabelecimento de uma estratégia de prevenção e controle.

Foram realizadas Oficinas de Capacitação em Alcoolismo e DST/Aids que, a partir da metodologia de problematização com representantes indígenas, professores bilíngües, agentes indígenas de saúde, profissionais de saúde, mulheres e jovens adolescentes, resultaram na elaboração de material educativo bilíngüe: a Cartilha 1 “*Gojfa to v~eme*” e a publicação kaingáng e guarani “*Narrativas sobre o uso de bebidas alcoólicas e doenças sexualmente transmissíveis*”. Professores indígenas foram capacitados, tendo-se em vista a prevenção entre as crianças.

Essas oficinas proporcionam a discussão sobre o alcoolismo com o objetivo de se construir uma proposta a partir do envolvimento dos representantes indígenas. Nas oficinas para as equipes multiprofissionais de saúde, discutiram-se os aspectos sociais, culturais e históricos do alcoolismo, como fatores determinantes na atual forma de beber de alguns grupos indígenas. Os profissionais de saúde também passaram por uma capacitação para garantir o adequado atendimento ambulatorial e o acompanhamento contínuo à pessoa alcoolista e à sua família.

Com um orçamento anual de R\$ 528.561,42³, o Projeto propõe um novo modelo de atendimento à saúde indígena, sobretudo em relação ao alcoolismo, disseminando-o ao fazê-lo chegar às demais instâncias responsáveis pela questão.

Uma inovação e sua trajetória

Em agosto de 1997 aconteceu em Londrina a 1ª Oficina Macrorregional de Estratégias de Prevenção e Controle das DST/Aids para as Populações Indígenas das Regiões Sul, Sudeste e Mato Grosso do Sul. Idealizada a partir de reunião com os técnicos de instituições governamentais e não-governamentais e representantes indígenas, teve como objetivos a obtenção de um diagnóstico preliminar sobre a saúde da população indígena, a avaliação dos trabalhos desenvolvidos, o estabelecimento de diretrizes e propostas de atuação e a participação efetiva da comunidade indígena na discussão, elaboração e deliberação de proposta.

Foram discutidos temas como: o alcoolismo, a tuberculose, a hipertensão arterial, o diabetes, as neoplasias, as diarreias, as doenças do aparelho cardiovascular, a violência, o suicídio, a questão da posse da terra, a precariedade de recursos humanos e financeiros. O evento explicitou a ausência de uma política específica, reforçando o pioneirismo de Londrina. O diagnóstico, realizado na fase de organização da Oficina junto às instituições responsáveis pela saúde das populações indígenas na Macrorregião, também apontou o alcoolismo como agravo importante, confirmando o identificado pelo Projeto de Londrina. Estabeleceu-se, então, um plano de ação para cada Estado. No norte do Paraná, a equipe do Projeto realizou várias oficinas⁴ para a



3. Sendo R\$ 208.448,40 transferidos pela Prefeitura; R\$ 222.663,02 provenientes de convênio com a Funasa e destinados à Unidade Básica de Saúde; e R\$ 97.450,00 advindos do Ministério da Saúde para ações específicas propostas em 2003.

4. Projeto realizado junto à Coordenação Nacional de DST/Aids e Associação Londrinense Interdisciplinar de Aids (Alia).

formação de multiplicadores na prevenção de DST/Aids. Nas cinco Terras Indígenas de atuação, o tema alcoolismo foi indicado pelas comunidades como um fator de vulnerabilidade às DST/Aids.

Em 1998, a Secretaria de Ação Social de Londrina organizou e coordenou o 1º Seminário sobre Alcoolismo e DST/Aids entre os Povos Indígenas⁵, com o apoio da Autarquia do Serviço Municipal de Saúde e a colaboração da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, da Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e da Funai. O evento proporcionou um debate mais amplo e possibilitou conhecer melhor o uso do álcool nas diferentes localidades. Concluiu-se que quaisquer intervenções em relação à redução de danos exige a compreensão da especificidade cultural e histórica de cada comunidade.

Paralelamente, a experiência de Londrina possibilitou a obtenção de dados epidemiológicos e a realização do inquérito antropológico, bem como a confirmação da necessidade de uma proposta específica. Em 1999, o projeto passou a contar com a assessoria do psiquiatra Juberty de Souza, que já vinha desenvolvendo um trabalho epidemiológico sobre o alcoolismo entre o povo Terena do Mato Grosso do Sul.

Alcoolismo: um desafio para a comunidade kaingáng

*"Bebem porque estão triste, e aí bebem para ficar alegre.
Outros bebe, porque sente discriminado, porque não
consegue adpta no mundo dos branco"
"Agora eu virei home, porque casei...., e, então, vou beber...
Só que eu não era home ainda..."*

□ □

5. Participaram representantes indígenas Kaingáng, Guaraní, Kayowá, Terena, Xoklêng, Bakairi; representantes da Secretaria de Saúde do Rio Grande do Sul; Fundação Nacional de Saúde do Rio Grande do Sul, de Santa Catarina e do Paraná; Universidades Federais de Mato Grosso do Sul, Santa Catarina, Mato Grosso; Instituto Sócioambiental (ISA)/Orston-França, CosaI/Funasa (Fundação Nacional da Saúde); Núcleo de Altos Estudos da Amazônia; Fundação Nacional do Índio do Paraná, de São Paulo e do Mato Grosso. Além desses, estiveram presentes o Conselho de Missão entre Índios (Conin); o >>>

O depoimento de Pa Ju, numa reunião com o cacique Kaingáng Moisés Lourenço e outras lideranças, mostra que a comunidade reflete sobre a questão há muito tempo e não teme discuti-la. O depoimento de Pa Ju, como os de outros Kaingáng presentes, revela que as discussões sobre o “goifá” (bebida) fazem parte do cotidiano da comunidade. Cacique, representantes indígenas, professores e agentes de saúde indígenas compreendem o Projeto não como proibidor, mas como uma ação conjunta de prevenção, principalmente entre os jovens adolescentes, envolvendo educação. Poder Público e comunidade estabelecem conjuntamente uma estratégia desde a abordagem do tema.

Várias reuniões aconteceram por solicitação do grupo. A cada encontro, ficava mais evidente a necessidade de conhecer melhor como a comunidade relaciona-se com as bebidas alcoólicas e o que isso causa na convivência com a família e com a sociedade. Além de buscar compreender as formas de beber dentro da aldeia e como se dá a mudança das formas tradicionais de beber até a introdução de bebidas destiladas, o diagnóstico contou com um estudo de prevalência, que permite conhecer a situação do consumo de bebidas alcoólicas e de alcoolismo e detectar pessoas em situação de risco. Para isso, utilizou-se o Cage⁶, instrumento de triagem adaptado pelo Projeto à população indígena de Apucarantina. Também foram realizadas entrevistas com as famílias, utilizando-se uma ficha elaborada para levantamento de dados socioeconômicos.



>>> Conselho Indigenista Missionário (Cimi) e Associação Projeto Educação do Assalariado Rural (Apeart). Promovido pela Coordenação Nacional de DST/Aids do Ministério da Saúde. Em 1995, o Programa já havia realizado um Fórum sobre o alcoolismo e identificado o interesse dos índios em uma intervenção da equipe sobre a questão.

6. O Cage é um questionário que consta de quatro perguntas que estão ligadas à percepção da necessidade de diminuir a ingestão de bebidas e suas consequências. No Brasil, o Cage foi validado em 1983, sendo o instrumento de triagem mais utilizado em ambulatórios e hospitais. Em 1994, foi recomendado para pesquisas populacionais pelo Ministério de Saúde do Brasil (Souza, 1999).

Ações, Funcionamento e Resultados

Condições adequadas de trabalho, de moradia, de transporte, de educação, de lazer, e outras passam a fazer parte do conceito de saúde quando, nos anos 50, a Organização Mundial de Saúde reconhece e divulga a saúde como “perfeito bem-estar biopsicosocial”, ou seja, um elemento coletivo, não apenas individual. Para Juberty de Souza (2003), psiquiatra especialista em alcoolismo, essa nova concepção pressupõe um outro entendimento sobre saúde e um longo debate tem sido estabelecido, desde então, principalmente em função da diversidade conceitual a respeito de saúde e doença. Segundo o pesquisador, o estudo do alcoolismo ajusta-se aos modelos de saúde pública, saúde coletiva, saúde comunitária, por suas próprias características básicas como, por exemplo, estar presente em todas as culturas estudadas; não ser explicado, de forma isolada, por nenhum modelo reducionista; abrigar uma grande quantidade de fatores determinantes e estar associado a prejuízos coletivos.

Pesquisas e estudos

O Inquérito Antropológico constituiu instrumento fundamental. Entrevistas com pessoas que vivenciam, ou vivenciaram, o problema do alcoolismo buscam desmistificar a questão, conhecer melhor sua origem, compreender qual o significado da bebida alcoólica para o grupo e em que momento o “beber” transforma-se em doença, ou seja, passa a causar dor, sofrimento - levando à limitação ou mesmo à incapacitação do indivíduo, da família e da comunidade.

O Estudo de Prevalência possibilitou conhecer a situação de consumo do álcool na área indígena, juntamente com o diagnóstico da situação socioeconômica das famílias. Nesse trabalho, que utilizou o Cage⁷, verificou-se que aqueles que fazem uso de bebidas alcoólicas, nos últimos 12 meses, constituem 29,9% do total (40,1% entre os homens e 14,2%



7. Os pesquisadores canadenses Michel Toussignant (Cultura e Psicologia) e Louise Nodel (Psicometria e Instrumento Cage) vieram do Canadá especialmente para avaliar o Cage adaptado pelo Projeto e conhecer o trabalho de Londrina.

entre as mulheres). As taxas apresentadas, segundo Marlene de Oliveira, não indicam que todas essas pessoas sejam “dependentes” de álcool, mas que há “situação de risco” e elas podem ou não desenvolver a “dependência química do álcool” ou ainda apresentar uma predisposição para desenvolver outras doenças correlacionadas. Detectou-se que 10,7% da população está em risco. A bebida que consomem, preferencialmente, é a cachaça; alguns bebem vinho e cerveja, mas não as consideram bebidas de álcool. Produtos como álcool de farmácia e desodorantes também são consumidos por algumas pessoas da comunidade.

Marlene de Oliveira aponta a adequação Cage como resultado importante, posto que, no universo indígena, as percepções, as palavras, os significados, as concepções de corpo, saúde, doença, diferem da sociedade ocidental. Assim, por exemplo, a palavra “culpa”, que aparece no Cage original, foi substituída pelo termo “vergonha”, que faz mais sentido para os Kaingáng.

Atendimento às crianças e aos jovens

Conforme constatado em pesquisa, o uso de bebidas alcoólicas entre os Kaingáng tem início entre os 11 e 12 anos, embora conste em várias narrativas que alguns começam a beber aos 7 anos de idade. “A gente aprende a beber com os mais velhos”, afirma Pa Ju, que também dirige atividades voltadas especificamente às crianças e aos adolescentes. Foi criada a Escolinha de Futebol Goifa to Ve~me, ligada à educação escolar indígena, que agrega inicialmente 30 alunos, e hoje atende todos os estudantes da 1ª à 4ª série. Os treinos são realizados por dois instrutores indígenas, que ministram aulas todos os dias, em períodos alternados. Ao final de cada treino, a questão do álcool é exposta e discutida.

Na educação⁸, os professores são orientados a trabalhar com o tema alcoolismo na disciplina de ciências e também orientam as crianças que,



8. Em Apucaraninha, segue-se a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, que preconiza que o ensino deve ser feito na língua oficial e na língua materna. Os dois primeiros anos da escola são ministrados na língua materna, por instrutores bilíngües, e somente a partir do terceiro ano é introduzida a língua oficial. Esses instrutores foram contratados, através de concurso público, em 1993, pela Prefeitura de Londrina.

por meio de desenhos, retratam como vêem o alcoolismo em suas casas e na comunidade. O Projeto encontra-se em consolidação na escola da aldeia. Pretende-se incluir o tema no currículo transversal.

Eme, Pãri e Vãnh Tân

A revitalização de festas tradicionais permite à comunidade rever e valorizar aspectos de sua cultura, resgatando sua auto-estima. A dança tradicional Kaingáng tem ressurgido pelo grupo de danças Vãnh Tân. A Festa do Eme e o Ritual da Pesca do Pãri foram (re)criadas e ganharam um novo sentido inseridas nas celebrações festivas contemporâneas, como o Dia do Índio, o Natal, o Ano-Novo, os dias de Santo Antonio, São João e São Pedro. Esse é um aspecto importante do Projeto, segundo Marlene Oliveira, porque tanto a dança como os cantos entoados pelos Kaingáng representam uma reelaboração e uma reinterpretação da cultura. Reproduzindo e reinventando essa prática, a comunidade está reafirmando simbolicamente sua identidade étnica.

Atendimento ambulatorial

A capacitação dos profissionais de saúde e o estabelecimento de um protocolo de atendimento para garantir o acompanhamento otimizam o atendimento do paciente com problemas causados pelo álcool, seja por doenças correlatas, seja nos casos de atendimento decorrente de violência. O “mapeamento das famílias de risco” subsidia o trabalho. Para o médico Claudinei da Silva Souza, além do acompanhamento ambulatorial, com realização de exames de rotina, a Unidade de Saúde da Aldeia constitui um espaço para a família, que tem um papel fundamental para o sucesso em qualquer forma de prevenção, e também para a comunidade que enfrenta o problema. Segundo Claudinei, há uma procura espontânea pelo atendimento devido ao desejo de parar de beber e da consciência de que o alcoolismo é uma doença.

Avaliando resultados

Em projetos dessa natureza, a redução de danos demanda cinco a dez anos, como reconhecem a comunidade, a equipe, os secretários envolvidos e o próprio prefeito de Londrina. Os resultados já obtidos têm sido acompanhados e avaliados desde o início, pelos gestores e por assessoria externa.

O Projeto insere-se nas ações do Centro de Monitoramento, Metodologias de Pesquisa e Intervenção em Alcoolismo em Populações Indígenas, sendo avaliado como o mais consolidado entre os que estão em andamento. Isso ocorre como consequência do engajamento da equipe, que desde 1993 implementa ações apropriadas à comunidade kaingáng, e também pelo caráter multidisciplinar desse grupo, que arregimenta a colaboração de universidades nacionais e estrangeiras.

Instalado em 2000, o Centro conta atualmente com a participação de pesquisadores de diferentes locais do País e tem como objetivo subsidiar uma política nacional de enfrentamento ao problema do alcoolismo e outros transtornos mentais encontrados entre as populações indígenas.

Uma inovação e várias dimensões

“Antigamente era diferente (...) a Funai fazia os planos lá entre eles (...) Hoje tem recurso, mas ainda assim os municípios não assume ou, então, transfere recurso para outras frentes”

Renato Kriri, Kaingáng, Conselheiro de Saúde Indígena.

Antes da proposta da Funai para a descentralização da saúde indígena que culmina com a transferência da responsabilidade para a Funasa e a criação dos Distritos Sanitários Especiais Indígenas - DSEI, a “municipalização” foi uma inovação concretizada em Londrina. O Programa de Atendimento aos Kaingáng, foi implementado a partir do reconhecimento das transformações que destroem as bases materiais de produção e reprodução social das comunidades indígenas da região.

O Projeto surgiu nesse contexto, mas envolveu uma série de inovações peculiares. Até há pouco tempo, entre as poucas ações implementadas pela Funai, estavam as internações de indígenas alcoólatras, que voltavam a beber assim que saem do hospital. A experiência de Londrina inova ao criar um programa específico quanto ao possível controle do alcoolismo. Trata-se de uma proposta abrangente, que não possui similar nem mesmo no mundo dos não-índios, já que não há políticas públicas voltadas para o controle e o tratamento do alcoolismo, apesar da disseminação do consumo de bebidas alcoólicas na sociedade. Como consequência, outros aspectos distinguem a inovação.

- Intervenção baseada em ações de prevenção dirigidas prioritariamente aos que não se iniciaram no consumo de bebidas alcoólicas. Para os que já estão na fase de “dependência”, busca-se “reduzir danos”.
- Construção participativa que se inicia com a indagação, na comunidade, sobre os fatores coletivos e específicos que contribuem para a incidência do alcoolismo.
- Ações de controle ou de “cura” na perspectiva de relativismo antropológico. É repensado o conceito biomédico do alcoolismo, tratado algumas vezes como sendo progressivo e fatal. Reconhece-se que a prática do uso da bebida tradicional facilita o alcoolismo, mas entende-se que o consumo de bebidas fermentadas - como regra estabelecida socialmente, com o objetivo de marcar ritos - não significa dependência ou patologia no sentido preconizado pela Organização Mundial de Saúde.
- Associação do processo de estudo e pesquisa com ações de intervenção.
- Intersetorialidade e parcerias que consolidam o Projeto como política pública.

Impactos sobre a cidadania

Ainda que se considere que os problemas enfrentados pelo índio estão longe de ser solucionados, o Projeto avança ao reconhecer a necessidade do acesso pleno aos serviços de saúde, à educação e ao direito de manutenção da cultura, buscando garantir que o cidadão de Apucarantina⁹ possa contar com maneiras de sobrevivência que lhes permitam sair de uma posição marginal.

O Projeto resgata a história de que o homem branco trouxe a bebida (cachaça) para dentro da aldeia. Hoje, é claro para os Kaingáng que a instalação de alambiques¹⁰ na T.I., como estratégia de conquista, contribui para a disseminação de bebidas alcoólicas e conseqüentes problemas na organização do grupo. A intervenção foi solicitada pelos Kaingáng e, desde o início, houve a conscientização de que o objetivo do trabalho não é “proibir” ninguém de beber, mas realizar, conjuntamente com a equipe, um programa de prevenção e de alerta quanto ao alcoolismo como agravo importante, bem como para a relação com outras doenças surgidas na aldeia.

A autoridade do cacique eleito Moisés Lourenço é respeitada. Cabe a ele tomar as decisões e manter a ordem na aldeia, muitas vezes utilizando a cadeia indígena para punir “malfeitores” ou para impor disciplina. A organização da T.I. é autônoma em relação ao Projeto, mesmo que a equipe nem sempre concorde com as leis dos Kaingáng.

A economia, baseada em três atividades fundamentais (agricultura de subsistência, assalariamento temporário e comércio de arte-



9. Vários depoimentos mencionam que índios de aldeias próximas querem viver no lugar onde as pessoas são conscientes e orgulhosas de sua etnia e que “alcoolismo faz parte daquele que tem problema e precisa ser ajudado”.

10. “Já em 1876, os Kaingáng plantavam cana-de-açúcar e produziam grandes quantidades de barris de aguardentes, que eram comercializados nas vilas próximas pelos diretores dos aldeamentos”, explica a coordenadora do Projeto, completando que “em 1889, o exagero da produção de aguardente entre os Kaingáng começa a mostrar suas implicações”.

sanato), tem na comercialização de balaio e cestas uma alternativa¹¹ e sua fabricação intensificou-se, passando a ser uma fonte de renda para as famílias kaingáng. São as mulheres que detêm o saber e a técnica dos trançados e permanecem a maior parte do tempo dedicadas a essa atividade.

Com a redução da variedade da cultura material desse povo ao longo do contato, as cestarias são estrategicamente recriadas como geração de renda. Para a venda e divulgação dessa cultura material foi criado, em 1999, o Vare – Centro Cultural Kaingáng, que constitui, na cidade, um ponto de apoio, retirando os Kaingáng das antigas “lonas”. O núcleo, formado por oito casas, ambientadas exatamente como na aldeia, abriga temporariamente famílias que vêm comercializar sua produção e possui também um espaço aberto à visitação pública. A organização desse espaço, sua manutenção e a comercialização da cestaria são de responsabilidade da comunidade kaingáng.

Gerenciamento, Parcerias e Recursos

Um complexo objeto de intervenção, numa sociedade culturalmente distinta, faz com que a gestão do Projeto tenha aspectos peculiares.

- A “relativização do olhar” é necessária tanto aos profissionais de especialidades diversas e funções diferentes quanto à comunidade e suas lideranças. Oficinas e fóruns são espaços fundamentais, mas a tarefa é cotidiana.
- Implantação e implementação de ações conforme a dinâmica do trabalho e de acordo com os resultados em cada intervenção de prevenção ou de controle, reconhecendo que se trata de um processo no qual as mudanças não são imediatas. Há necessida-



11. A coordenadora Marlene de Oliveira calcula que cada família obtenha de R\$ 200,00 a R\$ 300,00 com essa atividade. Os Kaingáng estão incluídos em alguns programas federais e estaduais, como também em outros municipais, como o Renda Mínima.

de, segundo os gestores, de definir uma metodologia de avaliação do Projeto, que permita identificar os indicadores de redução de danos.

- Trabalho junto à comunidade na perspectiva de prevenção do alcoolismo como uma questão da saúde comunitária. As ações envolvem atividades para a construção de uma sobrevivência saudável e não somente orientada para a questão do alcoolismo.
- Busca de qualidade técnico-científica. Reúne numa abordagem interdisciplinar, conhecimentos e experiências das áreas médica, antropológica, psicológica, dentre outras, e capacita continuamente a equipe¹², que é comprometida integralmente com o Projeto. É notória também a produção e sistematização das informações sobre a questão e sobre o público-alvo.
- São efetivas na gestão do Projeto as ações intersetoriais e a reunião de organizações governamentais e não-governamentais, universidade e representações indígenas.

Transcendendo Limites:

Replicabilidade, Força e Fragilidade

A partir da experiência de trabalho desenvolvido na comunidade Kaingáng, a equipe foi convidada a participar de discussões sobre o alcoolismo entre os indígenas no Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Ceará. Índios guarani e kaingáng, das seis Terras Indígenas ligadas à região do Norte do Paraná, foram capacitados pelo Projeto e estão compondo uma nova cartilha, que será distribuída em todas as áreas indígenas. Grupos indígenas Macuxi, WaiWai e Wapixana de Roraima também já participaram de oficinas.



12. O grupo é composto por uma antropóloga (coordenação), uma médica sanitária (auxiliar de coordenação), um médico, uma enfermeira, um auxiliar de enfermagem, dois agentes indígenas de saúde, uma socióloga auxiliar de pesquisa, dois estagiários de Ciências Sociais, três monitores, um tradutor e um coordenador de atividades culturais.

Diante da gravidade do problema, da carência de estudos sobre o tema, e das semelhanças no tipo de dificuldades encontradas, Londrina auxilia na criação e sedia o Centro de Monitoramento, Pesquisa e Intervenção em Alcoolismo e Saúde Mental nas Populações Indígenas. O Centro visa subsidiar uma política nacional de enfrentamento do alcoolismo e de outros transtornos mentais, além de desenvolver pesquisas sobre esses assuntos.

Além das já mencionadas, outras parcerias fortalecem a iniciativa, como as efetivadas com a Associação de Moradores da Terra Indígena, o Conselho de Saúde Indígena, a Associação dos Professores e, principalmente, com o Ministério Público, que apóia as ações do Projeto e o utiliza para interlocução com a comunidade. Essa parceria é fundamental para vencer a grande fragilidade: a auto-sustentabilidade de Apucarantina.

As modalidades de obtenção de renda - agricultura de subsistência, o assalariamento temporário e o comércio de artesanato - são insuficientes. O Ministério Público tem apoiado os Kaingáng, que negociam, desde agosto de 2001, com a Companhia Paranaense de Energia Elétrica (Copel), um novo reajuste no pagamento para a exploração de uma usina hidrelétrica e indenização pelos danos causados ao meio ambiente e à vida da comunidade. A usina hidrelétrica está na aldeia desde 1954 e esse arrendamento rende à comunidade indígena R\$ 59.000,00 anuais, com desconto de R\$ 30.000,00 pela energia elétrica fornecida (consumo estimado, sem medição).

Ainda que alguns antropólogos e missionários católicos aprovem a ação de Igrejas pentecostais em áreas indígenas no que se refere ao alcoolismo, trata-se de uma abordagem repressiva. Em Apucarantina estão sediadas as Igrejas Missão Cristianismo Decidido e Assembléia de Deus, que de certa forma fragilizam o Projeto por considerarem o álcool entre as “coisas do demônio”, mas incluem nessa categoria a própria cultura indígena. É preciso, ainda, uma ação mais efetiva em relação à população não-indígena, com o objetivo de diminuir o estigma de alcoólatra e a identidade deteriorada atribuída às comunidades indígenas próximas às cidades, situação que pode ser verificada também em outras regiões do país.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

LONDRINA, PR. PREFEITURA;
SECRETARIA MUNICIPAL DE AÇÃO
SOCIAL; SECRETARIA DE SAÚDE.

Goifa to verne: Programa de
atendimento à comunidade da tribo
indígena de Apucarânia. Londrina,
2001. 32p (cartilha)

LONDRINA, PR. PREFEITURA;
SECRETARIAS DE ASSISTÊNCIA
SOCIAL; SECRETARIA DE SAÚDE.

Kaingang e guarani: narrativas sobre o uso
de bebidas alcoólicas e doenças
sexualmente transmissíveis. Londrina:
Programa das Nações Unidas para o
Desenvolvimento, Centro de Intervenção e
Pesquisa em Saúde Indígena, 2003.

OFICINA MACRORREGIONAL DE
ESTRATÉGIAS DE PREVENÇÃO E
CONTROLE DAS DST/AIDS PARA A


POPULAÇÕES INDÍGENAS DAS
REGIÕES SUL, SUDESTE E MATO
GROSSO DO SUL, 1, Londrina, PR, 31 de
Julho a 2 Ago. 1997. *Anais...* Londrina:
Ministério da Saúde, Secretaria de
Políticas da Saúde, 1997. 130 p.

SEMINÁRIO SOBRE ALCOOLISMO E
VULNERABILIDADE ÀS DST/AIDS
ENTRE POVOS INDÍGENAS DA
MACRORREGIÃO SUL, SUDESTE E
MATO GROSSO DO SUL, LONDRINA,
s.d. *Anais...* Londrina: Ministério da
Saúde, Secretaria de Políticas de Saúde,
Coordenação Nacional de DST e AIDS,
s.d. 200 p.

SEMINÁRIO SOBRE CULTURA, SAÚDE,
DOENÇA, Londrina 2000. *Anais...*
Londrina: Programa das Nações Unidas
para o Desenvolvimento, 2000. 2003p.

Em Pernambuco, o
Tribunal de Contas
se aproxima da
sociedade civil e cria
uma escola onde se
aprende a fiscalizar
os governos

PARTICIPAÇÃO POPULAR

 Programa Democratizando o
Conhecimento sobre as Contas Públicas
(ESTADO DE PERNAMBUCO)

Pesquisadores ☐ ☐

Marco Antonio Teixeira > Cientista
Político (PUC-SP) e pesquisador do Programa
Gestão Pública e Cidadania

Fernanda Teles de Lima > Formada em
administração pela Faculdade de Economia e
Administração da Universidade de São Paulo
(FEA – USP/RP), pós-graduada em administração
de empresas e aluna do curso de Mestrado em
Administração Pública e Governo da FGV-EAESP



Contextualização socioeconômica

O Programa Democratizando o Conhecimento sobre as Contas Públicas, executado pela Escola de Contas Públicas Prof. Barreto Guimarães do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE), visa capacitar membros do Executivo, Legislativo e da sociedade civil sobre os limites e possibilidades da execução do orçamento público e disseminar informações sobre como se aplica e como ocorre a prestação de contas dos gastos efetuados pelos gestores públicos, buscando com isso impedir que o bem público seja canalizado para a realização de interesses privados.

Busca, ainda, como objetivo mais geral, estimular a população a perceber que as obras públicas, mesmo que de interesse social, nem sempre são feitas com o uso mais adequado possível dos recursos, podendo custar mais do que deveriam e servir para enriquecer pessoas que se acostumaram a sobreviver da expropriação do dinheiro público.

O controle do dinheiro público no Brasil e o papel dos Tribunais de Contas

As primeiras formas de controle sobre o uso do dinheiro público no Brasil datam ainda do período colonial e visavam preservar os interesses econômicos da Coroa portuguesa em nosso território. Posteriormente, surgiram instituições com a função específica de zelar pelo uso do bem público até que se alcançasse o atual modelo de Tribunal de Contas, que é produto do período republicano.

O governo provisório encarregado de fazer a transição política da Monarquia para a República, por meio de uma iniciativa de Rui Barbosa, seu Ministro das Finanças, criou o Tribunal de Contas da União (TCU) ao editar o Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890, fixando as seguintes competências para o órgão: a) examinar mensalmente, em presença das contas e documentos que lhe forem apresentados, os resultados mensais; b) conferir esses resultados com os que lhe forem apresentados pelo Governo, comunicando tudo ao Poder Legislativo; c) julgar anualmente as contas de todos os responsáveis por contas, seja qual for o Ministério a que pertençam, dando-lhes quitação, condenando-os a pagar, e quando não cumprirem, mandando proceder na forma de Direito; d) estipular aos responsáveis pelo dinheiro público o prazo necessário para a apresentação de suas contas, sob as penas que o regulamento estabelecer.

Após a criação do TCU, diversos tribunais de contas foram surgindo nos estados com a função de controlar o uso do dinheiro público por parte dos governadores. Apesar das muitas rupturas e mudanças políticas entre as constituições de 1889 e de 1988, os tribunais de contas não apenas sobreviveram como também assumiram novas funções. Em resumo, tais funções podem ser descritas como a avaliação anual das contas de todos os órgãos dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e a realização de diligências em órgãos públicos, atendendo a solicitação do Legislativo ou do Judiciário, como também por iniciativa do próprio órgão.¹



1. De acordo com a Lei Federal 64/90, a rejeição da prestação de contas do Executivo pode significar a inelegibilidade do governante por cinco anos após o julgamento das contas ter passado pelo >>>

Para muitas pessoas, a primeira impressão é a de que os tribunais de contas exercem apenas o papel de alagoes, tanto dos gestores mal intencionados, como daqueles que, por não dominarem completamente os procedimentos legais, acabam cometendo equívocos na alocação dos recursos públicos. Porém, é necessário reconhecer que as freqüentes mudanças nas leis que regulam a administração pública dificultam a prestação de contas e a própria execução orçamentária. Também é preciso considerar a grande desigualdade no acesso à educação e à informação, uma característica marcante da sociedade brasileira. O orçamento público é desconhecido, inclusive, por grande parte da população, que sequer se informa sobre a prestação de contas dos governos.

Por isso, para além de um papel exclusivamente punitivo sobre o uso inadequado do dinheiro público, os tribunais de contas deveriam ter uma função pedagógica, no sentido de capacitar os gestores quanto aos procedimentos para a prestação de contas, além de fazer com que essas informações sejam minimamente compreensíveis para os cidadãos.

Porém, mesmo sendo um dos pilares necessários para a realização do princípio republicano *do zelo pela coisa pública*, os tribunais de contas são ilustres desconhecidos da República. Distantes da sociedade, em razão de suas próprias especificidades², esses órgãos parecem ainda mais obscuros por se comunicarem com uma linguagem de difícil compreensão para o cidadão comum.

>>> Legislativo. A derrubada de um parecer do Tribunal de Contas só ocorrerá, no caso dos municípios, se 2/3 dos vereadores presentes no plenário no momento da votação se posicionarem contrariamente. No caso dos governadores, a derrubada do parecer negativo sobre as suas contas requer 50% + 1 dos votos dos deputados estaduais (Niess, 2000)

2. Tratados na Constituição Federal como órgãos auxiliares do Legislativo na realização do controle externo financeiro da administração pública, os tribunais de contas não são subordinados a nenhum dos poderes constituídos e seu colegiado superior (onde têm assento os conselheiros) goza de vitaliciedade e das mesmas garantias usufruídas pelos ministros do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Seus conselheiros estão no cargo por indicação do Executivo e do Legislativo, fato que torna a disputa por uma das vagas um ritual de pura articulação política

A Escola de Contas Prof. Barreto Guimarães

A criação da Escola

Em 2001, o Tribunal de Contas de Pernambuco realizou uma pesquisa em todo o Estado e descobriu que 52% dos entrevistados não conheciam o órgão. Por outro lado, dos que sabiam de sua existência e de suas finalidades (24,5%), quase todos o consideravam uma instituição necessária. (Moreira e Vieira, 2002:132).

Buscando diminuir a distância entre o Tribunal de Contas e os cidadãos, a Escola de Contas Públicas Prof. Barreto Guimarães se propõe a capacitar não apenas os gestores públicos, mas também os membros do Legislativo e de segmentos da sociedade civil.

Criada por intermédio da Lei estadual nº 11.566/98, a Escola nasceu com o objetivo de promover a capacitação e o desenvolvimento profissional dos servidores do Tribunal de Contas e entidades públicas do estado e dos municípios. Posteriormente, também se voltou para a capacitação de membros de movimentos sociais e da sociedade civil que lidam com recursos públicos, a fim de evitar que erros na prestação de contas impeçam a continuidade dos repasses. Desse modo, a Escola de Contas Públicas acaba também possibilitando maior eficiência e efetividade na gestão das verbas destinadas às políticas sociais.³

Segundo o diretor da Escola, Carlos Maurício Figueiredo, sua criação resultou da necessidade de capacitar os próprios servidores do Tribunal diante das novas atribuições decorrentes da Constituição de 1988 e da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Havia também uma demanda externa, apresentada pelas prefeituras, que clamavam por um Tribunal menos punitivo e mais educativo em relação aos procedimentos de prestação de contas que passaram a ser adotados.



3. Tal iniciativa não é inédita em tribunais de contas. O TCE-MG mantém a Escola de Contas Pedro Aleixo desde 1994. A diferença em relação à experiência pernambucana é que a escola mineira está mais voltada para a realização de cursos de pós-graduação Lato Sensu em parceria com a PUC-Minas. Há pouca interface com a sociedade

A antiga estratégia de se contratar consultores externos para desenvolver cursos de capacitação, além de onerar financeiramente o TCE-PE, não apresentava resultados satisfatórios, pois as atividades não eram continuas. A solução encontrada foi formar os próprios quadros e instituir a Escola como um núcleo de qualificação destinado também à sociedade civil.

Na opinião de Carlos Maurício, a idéia não encontrou resistências porque o Tribunal de Pernambuco é bem mais recente que os demais tribunais estaduais.⁴ Além disso, o diretor da Escola de Contas lembra que muitos dos conselheiros do tribunal de contas pernambucano têm uma trajetória democrática, sendo, inclusive, indicados por governadores dos partidos de oposição ao regime militar, que assumiram o poder no Estado, ou por legendas de esquerda que formaram maioria na Assembléia Legislativa estadual entre o final dos anos 1980 e a metade da década de 1990.

Era consenso entre os conselheiros que havia a necessidade de se estabelecer um diálogo direto entre o Tribunal e a sociedade, e que a Escola de Contas poderia cumprir, mesmo que parcialmente, esse objetivo. A intenção de estabelecer esse diálogo ficou mais evidente em 2001, quando foi criada a Ouvidoria Pública, com o objetivo de receber sugestões para a melhoria das atividades do Tribunal, além de denúncias sobre o uso inadequado dos recursos públicos no estado e nos municípios.⁵



4. O TCE-PE começou a funcionar em 1968 e foi um dos últimos tribunais de contas estaduais a ser criado no país (antes o controle financeiro da administração pública era realizado pela Secretaria da Fazenda). O tribunal do Piauí, por exemplo, foi criado em 1892, o de Minas Gerais em 1934, o da Bahia em 1915, o do Rio de Janeiro em 1920, os de São Paulo e Ceará em 1921

5. Não se registra iniciativa semelhante em outros tribunais de contas. Em 2002, a Ouvidoria foi contactada 396 vezes: 42% dos contatos diziam respeito a denúncias; 38% solicitavam orientações técnicas; 11,5% faziam algum tipo de reclamação e 3% eram sugestões para as atividades do Tribunal. Foram solucionados 46,6% dos casos e 31,7% foram encaminhados para investigação. A forma mais freqüente de contato foi por e-mail (51%), seguido de contato telefônico pelo Disk-Ouvidoria (22%). Vários casos de desvios de dinheiro público foram identificados e investigados a partir de denúncias à Ouvidoria

A sustentação financeira da Escola

A Escola de Contas é uma unidade com autonomia financeira em relação ao Tribunal de Contas de Pernambuco e possui uma receita fixa de R\$ 60.000,00, repassada anualmente pelo governo do estado. Porém, sua sustentação depende fundamentalmente dos recursos provenientes da cobrança pelos cursos que oferece.

Como todo o seu corpo de funcionários faz parte do quadro fixo de servidores do Tribunal de Contas, a despesa com a folha de pagamento é inteiramente assumida pelo Tribunal. Porém, a tendência, segundo Carlos Maurício Figueiredo, é que a Escola passe, no médio prazo, a se responsabilizar pelo salário de seus funcionários, tornando-se inteiramente auto-sustentável e diminuindo a dependência em relação ao Tribunal de Contas⁶. O quadro I demonstra que de 1999 a 2001 houve significativo crescimento da arrecadação da Escola, o que também foi acompanhado pela sua despesa.

QUADRO I: Receitas e despesas da Escola de Contas 1999-2002 (em R\$)

	1999	2000	2001	2002
Receita	199.836,18	391.035,70	621.816,14	547.106,24
Despesa	158.612,63	406.609,10	641.309,10	513.394,13
Superávit (Déficit)	41.223,55	-15.573,40	-19.492,96	33.712,11

Fonte: Escola de Contas Públicas, 2003

O quadro II mostra que os valores arrecadados com os cursos têm uma importância cada vez maior na composição do orçamento da Escola, o que também revela o grau de aceitação desse trabalho por parte da comunidade.



6. A Escola, que atualmente funciona dentro do Tribunal de Contas, está construindo um prédio próprio onde deverá concentrar todas as suas atividades

QUADRO II: Composição da receita da Escola (em %)

	1999	2000	2001	2002
Repassa governo	30	15,4	9,64	10,96
Cursos	70	84,6	90,36	89,04
Total	100	100	100	100

Fonte: Escola de Contas Públicas, 2003

Segundo Carlos Maurício Figueiredo, a receita obtida com os cursos é inteiramente consumida pelas atividades de formação e, muitas vezes, o excedente gerado pelos cursos destinados aos técnicos do poder público na sede da Escola é utilizado para compensar o déficit proveniente das atividades realizadas no interior do Estado, dirigidas a técnicos de pequenas prefeituras e de câmaras municipais, como também aos membros da sociedade civil local.

As atividades desenvolvidas

As atividades da Escola de Contas Públicas Prof. Barreto Guimarães se dividem entre os *cursos oferecidos rotineiramente* na sua sede, e os *projetos especiais*, executados em parceria com organismos internacionais, governo do Estado e prefeituras. Tais projetos são voltados para a capacitação de pequenos produtores que recebem recursos públicos e precisam saber como utilizá-los e como prestar contas de sua aplicação.

Tanto nos cursos quanto nos projetos especiais, um instrumento pedagógico tem sido bastante eficiente para a compreensão de termos técnicos sobre as finanças públicas: as **cartilhas populares** temáticas, dirigidas para a população de maneira geral (incluindo gestores e membros da sociedade civil). A Escola de Contas Públicas lançou ainda uma cartilha sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal, com o título *Tudo às Claras*. O livreto explica o que o governante pode e o que não pode fazer, destacando a proibição de se gastar mais do que se arrecada. Além disso, a cartilha informa como os cidadãos podem denunciar irregularidades cometidas pelos gestores públicos. A fim de se comunicar me-

lhor com as comunidades rurais, onde são baixos os índices de escolaridade, a Escola lançou uma versão dessa cartilha em forma de cordel e a editou também em CD. O poeta e cordelista pernambucano Sebastião Farias foi o autor dos versos, como estes:

*Agora a sociedade tem como fiscalizar
As contas das gestões públicas
Que a Lei Complementar Cento e um 2000
Pode nos orientar.*

*Por isso antes de gastar
Senhor gestor pense bem
Consulte a sua receita
Veja as despesas também*

*Não se faz o que não pode
Não se gasta o que não tem.
Você da zona rural
Mesmo morando distante*

*Reconheça seus direitos
Torne-se um participante
Do processo democrático
Do país de hoje em diante.*

Os cursos dirigidos a servidores públicos,
parlamentares e prefeitos

Em 2003 foram oferecidos nove cursos, nas dependências da própria Escola, com carga horária de 16 a 40 horas/aula⁷ e um custo



7. Em 2003, os cursos disponibilizados na sede da Escola foram os seguintes: 1) Contratação de Bens e Serviços pela Administração Pública; 2) Contabilidade Pública; 3) Direito Financeiro; 4) Licitações e Contratos Administrativos; 5) Controles Internos – enfoque municipal; 6) Atos de Pessoal; 7) Planejamento e Orçamento; 8) Legislação de Trânsito; e 9) LRF – Apresentação, Interpretação e Análise dos Demonstrativos

de R\$ 200,00 a 400,00. As turmas têm no máximo 40 alunos, entre prefeitos e servidores públicos de diversos órgãos, parlamentares e servidores dos legislativos estadual e municipal, assim como membros do Judiciário e outras pessoas que lidam diretamente com os temas trabalhados.

Um dos alunos, por exemplo, foi Valério Leite, vereador de Olinda pelo PMDB. Exercendo o seu segundo mandato, Leite afirma que após passar pela capacitação na Escola de Contas Públicas se sente mais seguro “para discutir o orçamento público de igual para igual com qualquer secretário da prefeitura”. Durante o seu primeiro mandato, ele tinha receio de enfrentar debates sobre esse assunto por não dominar as informações mais técnicas sobre a execução do orçamento público. Ele conta que hoje procura disponibilizar para a população de Olinda todas as cartilhas produzidas pela Escola.

O prefeito do município de Igarassu, Yves Ribeiro, do PSB, diz que também já participou de atividades da Escola, assim como já enviou servidores para os cursos. Segundo Ribeiro, antes os prefeitos tinham medo do Tribunal de Contas, por achar que o órgão existia para persegui-los. “Hoje todos sabem muito bem que passar por uma das auditorias do Tribunal significa um atestado de competência para a gestão”, diz ele.

Os cursos oferecidos aos funcionários de prefeituras muitas vezes se realizam em cidades que são pólos regionais, a fim de se reduzir o custo do deslocamento e possibilitar a participação do maior número possível de servidores.

O quadro III apresenta a origem institucional dos participantes dos cursos ministrados pela Escola de Contas desde o início de suas atividades.

QUADRO III: Perfil dos participantes dos cursos (2000 a junho/2003)

Origem dos participantes	Quantidade	(%)
Sociedade Civil*	3.587	18,9
Servidores TCE-PE	2.418	12,7
Servidores outros TCEs	2.445	12,8
Servidores do Legislativo/Judiciário	1.929	10,3
Servidores do governo estadual e das prefeituras pernambucanas	8.601	45,2
Servidores do Governo da Paraíba	110	0,1
Total	19.090	100,0

Fonte: Escola de Contas Públicas, 2003 / * inclui os pequenos produtores rurais

No quadro acima, verifica-se que os cursos oferecidos pela Escola além de atingir servidores do Executivo, Legislativo e Judiciário; com vínculos diretos com o controle das contas públicas, também vem beneficiando membros de diversos segmentos da sociedade civil: pequenos produtores rurais, membros de sindicatos e cidadãos que participam de conselhos de orçamento participativo, assim como de diversos conselhos setoriais que interferem diretamente na elaboração e na gestão das políticas públicas.

A capacitação dos beneficiários do Projeto Renascer

Um dos pontos mais fortes do Programa foi à realização de cursos de capacitação destinados aos pequenos produtores rurais beneficiários do Projeto Renascer, por meio de dois de seus programas: 1) Projeto de Combate à Pobreza Rural (PCPR); e 2) Crédito Fundiário e Combate à Pobreza Rural, ambos administrados pelo governo de Pernambuco e financiados com recursos do Banco Mundial.⁸



8. Destinado aos pequenos produtores rurais organizados em associações, o PCPR é financiado pelo Banco Mundial e administrado pelo governo estadual. Destina recursos não reembolsáveis para >>>

O curso foi realizado entre os anos de 2000 e 2001, em parceria com as Associações Municipais de Pequenos Produtores Rurais do Estado, sendo financiado pelo Fundo de Amparo ao Trabalho (FAT). Teve como objetivo capacitar os produtores para a realização da prestação de contas dos recursos recebidos do governo estadual. Uma rejeição da prestação de contas efetuada pelos produtores poderia torná-los inadimplentes, o que impediria o recebimento de novos apoios financeiros.

Durante os dois anos de atividades foram capacitados pequenos produtores rurais em cerca de 60 dos 184 municípios pernambucanos. Isso representou 3102 pequenos produtores, a maioria semi-analfabetos, sendo 480 no ano 2000 e 2.622 em 2001. Desse total, 95 eram provenientes de comunidades indígenas e 107 estavam representando populações de quilombos. Ambos os grupos também foram beneficiadas pelo PCPR e utilizaram tais recursos para a melhoria das condições de habitabilidade.

Há duas formas de se verificar o impacto dessa atividade para os pequenos produtores rurais. Uma de natureza quantitativa, na qual se verifica uma sensível diminuição do número de contas rejeitadas após a realização do curso. A outra é de natureza qualitativa e pode ser mensurada por meio do depoimento de pequenos produtores rurais e, também, por intermédio do relato dos próprios instrutores da Escola.

Com relação ao parâmetro quantitativo, o quadro IV permite uma avaliação do resultado da capacitação tendo como referência a quantidade de prestações de contas rejeitadas pela Secretaria da Fazenda e enviadas ao TCE-PE para abertura de investigações pelo Ministério Público Estadual.

>>> projetos comunitários nas seguintes áreas: produção – agricultura irrigada, ovinocultura, piscicultura, apicultura, pequenas fábricas de beneficiamento, entre outros; infraestrutura – poços, cisternas, adutoras, barragens, etc; e desenvolvimento humano – construção de casas, melhoria habitacional, creches, saneamento, etc.

QUADRO IV: Prestações de contas dos pequenos produtores rurais

Ano	Nº de contas prestadas	Encaminhadas ao TCE-PE (consideradas irregulares)	(%)
2001	288	120	41.6%
2002*	741	03	0.4%

Fonte: Projeto Renascer/Governo do Estado de Pernambuco

* cerca de 30 das prestações de contas ainda estavam sendo reavaliadas pela Secretaria da Fazenda e algumas delas ainda poderiam entrar no rol das irregulares.

Verifica-se, portanto, que a capacitação realizada pela Escola de Contas acabou surtindo efeito. Apesar de os dados de 2002 não serem definitivos, a Secretaria da Fazenda informa que poucas contas serão declaradas irregulares em caráter definitivo, pois os problemas identificados são contabilmente sanáveis por se referirem à ausência de documentos que deveriam estar anexados.

A experiência nas vozes dos pequenos produtores rurais e dos instrutores

O aprendizado particular e a ampliação do significado do bom uso dos recursos públicos foram os pontos mais destacados pelos pequenos produtores rurais de Glória do Goitá, cidade a cerca de 100 km de distância do Recife, como consequência do processo de capacitação em prestação de contas pelo qual passaram. Além disso, os participantes dos cursos de qualificação destacam o papel das cartilhas populares no seu aprendizado sobre as contas públicas e, conseqüentemente, na sua formação como agentes políticos que devem reivindicar a prestação de contas acerca das atividades dos administradores públicos.

“Eu não tinha a noção que um prefeito pode ser punido pelo desvio do dinheiro do povo”, afirma o produtor rural Natanael Paulo da Silva. Ele conta que o trabalho realizado pela Escola lhe ensinou, além disso, a “não ser passado para trás” por engenheiros que pedem dinheiro adiantado para a realização de obras financiadas com recur-

sos públicos e que acabam “entregando o serviço de qualquer jeito”. O agricultor José Augusto Vieira também relata que a capacitação o ensinou a não ser mais “passado para trás por empresas que vendem produtos a qualquer preço quando sabem que são pagos com dinheiro que veio do governo”. Ele reafirma a importância das **cartilhas populares**, para que pessoas com pouca escolarização como ele possam aprender a reivindicar seus direitos e a exigir que os governantes usem o dinheiro público apenas em benefício da sociedade.

A coordenadora do Conselho de Desenvolvimento de Glória do Goitá, Fátima Calheiros, lembra que muitos produtores rurais adquiriam mercadorias sem exigir o comprovante fiscal, o que lhes trazia muitos problemas no momento da prestação de contas. Segundo a coordenadora, com as **cartilhas populares** a população local tornou-se mais atenta em relação às atividades da Prefeitura, já que as associações locais debatem o conteúdo das cartilhas com as comunidades.

O agricultor Adeilson Ferreira da Silva, dirigente da Associação Comunitária de Produtores Rurais dos Laços, relata que a escola do local em que reside sofria constantes depredações, porque as pessoas não a percebiam como um bem coletivo. Por sua sugestão, a própria comunidade resolveu se reunir, debater o papel que a escola desempenhava para todos e acabar com as depredações, identificando seus autores. Adeilson conta que passou a valorizar mais os bens públicos a partir do aprendizado fornecido pelo curso da Escola de Contas e pelas **cartilhas populares**. Ele se refere particularmente à cartilha *Tomando Conta da Escola*, que mostra a origem dos recursos para a educação, informa quanto o governo deve investir nessa área e chama a atenção da comunidade para a preservação do patrimônio escolar.

A instrutora do curso, Ana Lúcia Viana, afirma que a experiência de capacitar os pequenos produtores rurais também foi importante para os técnicos do TCE-PE, pois, nesses momentos, eles se distanciavam da frieza dos números e da objetividade dos cálculos, tomando consciência de uma realidade social da qual dificilmente se aproximariam. Eduardo Montenegro, também técnico do Tribunal e instrutor, afirma que um dos produtos dessa iniciativa é a possibilidade

de fazer com que as pessoas se tornem “aliadas” do Tribunal de Contas no controle dos recursos públicos.

Para os coordenadores do Projeto Renascer, todos eles vinculados à Secretaria de Desenvolvimento e Planejamento Social de Pernambuco, uma das conseqüências do curso de capacitação é que com o aprendizado adquirido evitam-se gastos desnecessários, melhorando-se a utilização dos recursos destinados aos beneficiários do Projeto.

Novas potencialidades para o trabalho da Escola

O diálogo da Escola de Contas Públicas com a sociedade pernambucana não tem se limitado à realização dos cursos. A partir dessa experiência, houve uma aproximação com organizações não-governamentais (ONGs) que atuam nas mais diversas áreas de intervenção social, no sentido de que elas fossem subsidiadas tecnicamente para acompanhar os gastos públicos em suas respectivas áreas de atuação, visando com isso cobrar maior eficiência dos governantes.

Dentre as ONGs envolvidas com essa iniciativa estão o Instituto Pró-Cidadania do Recife e o Centro de Cultura Luiz Freire de Olinda. Alguns técnicos da Escola já participaram de seminários e atividades promovidos por essas duas instituições com o objetivo de discutir a execução orçamentária na Administração Pública e as formas de acompanhamento e controle dos gastos que podem ser feitas pelas organizações da sociedade civil.

Além disso, as organizações não-governamentais têm sido um espaço privilegiado para que as **cartilhas populares** atinjam um grande número de pessoas, que, por sua vez, disseminam pela comunidade o conteúdo desses livretos.

Omar Tavares, diretor do Instituto Pró-Cidadania, aponta que essa atividade de formação popular para o controle dos gastos públicos é algo que se reverte em benefício de toda a sociedade, ao contribuir para o combate à corrupção. Na opinião dele, um órgão como o Tribunal de Contas, ao se envolver nesse processo, acaba não só demonstrando sua utilidade para a sociedade como também transfere maior credibilidade ao processo educativo.

Opinião semelhante tem Karina Pessoa, do Centro Luiz Freire. Para ela, a aliança com o Tribunal de Contas, por meio da Escola de Contas, contribuirá para que as ONGs se capacitem no sentido de avaliar os gastos nos mais diversos níveis de governo, tendo mais elementos para cobrar ações efetivas do poder público.

Em ambos os casos, **as cartilhas populares** ganham centralidade, por acabarem se transformando no principal instrumento de disseminação do conhecimento sobre as contas públicas. Tanto Karina como Omar afirmam que as cartilhas se transformam num instrumento multiplicador de informações sobre os gastos públicos justamente por terem uma linguagem de fácil compreensão. Desse modo, o espaço de circulação dessas cartilhas não fica restrito à área rural, pois as ONGs estão muito presentes na Região Metropolitana do Recife.

Como produto de diversos encontros entre as ONGs e a Escola de Contas foi criado o **Fórum de Transparência Sobre a Gestão Pública Estadual e Municipal** que, no médio prazo, dará origem a uma **Rede de Combate à Corrupção no Estado**. O papel da Escola nesse Fórum será disponibilizar, em forma de banco de dados e numa linguagem compreensível, as informações acerca dos gastos e investimentos por setor em cada município e no Estado. As ONGs farão a análise do impacto setorial dos gastos nos dois níveis de governo, produzindo relatórios acerca da qualidade dos investimentos. Além disso, a Escola assumirá a tarefa de capacitar as entidades envolvidas⁹ no Fórum, para que elas consigam avaliar adequadamente os gastos governamentais.

Também representa um importante desdobramento dos trabalhos já desenvolvidos pela Escola o convênio firmado com a prefeitura do Recife em junho de 2003 para a capacitação de todos os conselheiros e delegados do Orçamento Participativo (OP) em temas rela-



9. As ONGs envolvidas são: Centro de Cultura Luiz Freire, Afinco, Cendhec, Centro das Mulheres do Cabo, Diaconia, Equip, Etapas, Fase, Centro Josué de Castro e Serviço de Justiça e Paz. Em Pernambuco, a Escola mantém convênio de cooperação técnica para a formação de servidores com o Tribunal Regional Federal, Escola do Legislativo, Ministério Público Estadual e Tribunal de Justiça do Estado

cionados com a elaboração e execução do orçamento público. Segundo João da Costa, Secretário de Orçamento Participativo e Gestão Cidadã do Recife, a parceria tem como objetivo propiciar mais qualidade ao trabalho dos participantes do OP, com o processo de aprendizado sobre os limites de ação da administração pública no que se refere à execução orçamentária e à prestação de contas. Ele afirma que a parceria decorre da credibilidade do Tribunal de Contas como órgão fiscalizador dos gastos públicos e dos resultados das atividades já desenvolvidas em parceria com a Escola¹⁰.

Replicabilidade e repercussão externa

A experiência desenvolvida pela Escola de Contas Públicas Prof. Barreto Guimarães já é reconhecida para além do estado de Pernambuco e vem despertando o interesse em diversos outros tribunais de contas, que buscam conhecer sua metodologia, implantar uma iniciativa semelhante, ou mesmo estabelecer parcerias para que a Escola pernambucana realize cursos de qualificação para os servidores desses tribunais.

Em 2001, a Escola ministrou, a convite de conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, um curso sobre Auditoria de Obras Públicas para 35 técnicos que haviam ingressado por concurso público nos quadros desse Tribunal.

Da mesma forma, em maio de 2002, a Escola pernambucana enviou instrutores para capacitar os 40 novos servidores admitidos em concurso público pelo Tribunal de Contas de Roraima. A experiência foi novamente repetida em 2003, ano em que se estabeleceu um convênio para a realização de cursos de capacitação de todos os funcionários do TCE-RR até o ano de 2006. O governo de Roraima firmou



10. Anteriormente, a prefeitura do Recife estabeleceu uma parceria com a Escola para a construção de um sistema de acompanhamento mensal de sua folha salarial no sentido de se evitar o pagamento indevido de gratificações e salários, assim como outros erros que traziam prejuízos aos cofres públicos (Diário de Pernambuco, 19 de dezembro de 2001)

convênio semelhante com a Escola Prof. Barreto Guimarães com o objetivo de desenvolver o Controle Informatizado de Pessoal. Também contactou a Escola e com ela firmou convênio de cooperação técnica o Tribunal de Contas do Mato Grosso do Sul (TCE-MS).

Segundo Carlos Maurício Figueiredo, esses tribunais não apenas firmaram convênios para a capacitação de seus funcionários, como também manifestaram interesse de futuramente criarem suas próprias escolas de contas, tendo como base a experiência de Pernambuco. Além disso, ele relata que os tribunais de contas dos estados de Alagoas, do Rio Grande do Sul, de Rondônia, da Paraíba e do município do Rio de Janeiro, também procuraram a Escola de Contas Prof. Barreto Guimarães, com o objetivo específico de conhecer a sua metodologia de trabalho e tentar replicá-la em suas áreas de atuação.

Tais contatos refletem a possibilidade de a experiência ser replicada em outras localidades. Porém, o ambiente político e a boa vontade dos conselheiros são ingredientes fundamentais para a viabilização da idéia, pois uma iniciativa como essa reduz o já concentrado poder nas mãos dos conselheiros e traz prestígio para os técnicos do Tribunal perante a sociedade.

Por fim, destaca-se ainda o contrato firmado com o governo do Maranhão e incluído no Projeto de Modernização daquele Estado, financiado por um Programa das Nações Unidas. Caberá à Escola a tarefa de realizar cursos de capacitação para os servidores públicos do Estado do Maranhão.

Considerações Finais

O Programa busca realizar um importante objetivo do ponto de vista republicano: capacitar servidores, técnicos do Legislativo e do Judiciário, e membros da sociedade civil acerca dos mecanismos de funcionamento, elaboração, gestão e execução do orçamento público para que façam uso da *coisa pública* da maneira mais adequada possível. Tal objetivo torna-se extremamente relevante dados os freqüen-

tes casos de mau uso e de desvios do dinheiro público para fins privados que se observa na realidade brasileira.

Diante disso, **o ponto forte do Programa** é justamente conseguir transferir um conhecimento, que até então era essencialmente técnico, de forma compreensível para os cidadãos que não possuem contato sistemático com o complexo mundo do controle das finanças públicas. Tal fato pode ser confirmado por meio dos diversos depoimentos presentes neste artigo e que abarcam pessoas de origens sociais bem distintas.

Também é importante destacar o fato de a Escola de Contas ter capacitado mais de 3.000 pequenos produtores rurais em cerca de 60 cidades pernambucanas, que se beneficiaram de um programa social por meio de recursos não-reembolsáveis e que precisariam realizar a adequada prestação de contas de tais recursos, sob pena de ficarem inadimplentes e, conseqüentemente, impedidos de receberem novos apoios dessa natureza. Destaca-se que com tal iniciativa o Tribunal de Contas rompe com uma tradição de dialogar apenas com os poderes constituídos, mantendo-se distante da sociedade e da própria realidade social.

Os depoimentos dados por alguns envolvidos com essa experiência demonstram que os pequenos produtores estabelecem vínculos entre o que aprenderam sobre a gestão do dinheiro destinado aos seus projetos com a necessidade de cobrar a prestação de contas dos administradores públicos, inclusive em relação a como o dinheiro é aplicado.

Porém, a interrupção da experiência com os pequenos produtores rurais, após a suspensão do repasse de recursos do FAT pela gestão que tomou posse no governo federal em 2002, revela o **ponto de fragilidade do Programa**: a impossibilidade de atingir camadas sociais mais carentes sem contar com recursos externos. A ausência de recursos financeiros próprios para manter atividades dirigidas aos setores mais vulneráveis da sociedade funciona como uma barreira ao acesso dessa camada social às atividades desenvolvidas pela Escola. Porém, se houver uma programação de recursos para garantir o acesso de comunida-

des carentes às atividades da Escola, conforme afirmação de seus dirigentes, o Tribunal de Contas de Pernambuco estará dando um grande passo para se tornar um instrumento da cidadania.

É **extremamente importante** que um órgão vinculado ao Tribunal de Contas busque se articular com a sociedade civil. Essa relação deve ser vista como uma oportunidade de o próprio Tribunal se repensar como instrumento fundamental no zelo da *coisa pública*, e não mais se comportar como um ilustre desconhecido da República, como faz a maior parte dos tribunais de contas brasileiros.

Por fim, destaca-se que apesar de os conselheiros do TCE-PE apoiarem as atividades da Escola, todo o esforço para a sua consolidação e aperfeiçoamento vem sendo desenvolvido, sobretudo, pelos membros do corpo técnico da Instituição, que são funcionários concursados e que acreditam que o Tribunal de Contas deve, antes tudo, buscar estabelecer um diálogo com a sociedade para torná-la uma importante aliada no combate à corrupção e no aprimoramento das atividades desenvolvidas pelo próprio órgão.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

MOREIRA, Elisabeth de Abreu e Lima; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. “Estruturas de Poder e Determinantes da Efetividade do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco”. Salvador: *Organização & Sociedade*, Vol. 10, nº 26, Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, 2002.

NIESS, Pedro Henrique da Távora.

Direitos Políticos. São Paulo: Edipro, 2000.

SIQUEIRA, Bernardo Rocha. O Tribunal de Contas da União ontem e hoje. In: *Monografias Vencedoras do Prêmio Serzedello Corrêa* 1998. Brasília: Editora do TCU, 1999.

SPECK, Bruno Wilhelm Speck. *Inovação e Rotina no Tribunal de Contas da União*. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 2000a.

Núcleos de assistência
jurídica implantados
pela Prefeitura
encurtam a distância
entre a justiça e a
população da
periferia do Recife

CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS



Projeto Justiça Cidadã:
descentralizando a Assistência
Judiciária Municipal

(RECIFE, PE)

Pesquisadora 

Cristina Neme > Mestre em
Ciência Política pela Universidade de
São Paulo e pesquisadora do Núcleo
de Estudos da Violência (NEV-USP)



Apresentação

O Justiça Cidadã é um projeto da Prefeitura do Recife (Partido dos Trabalhadores, gestão 2001-2004) que objetiva prestar assistência jurídica gratuita aos munícipes e promover educação em direitos humanos, enfocando o fortalecimento da cidadania e a prevenção da violência nas camadas empobrecidas da população. É uma iniciativa da Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos para enfrentar as dificuldades de acesso ao sistema de justiça e a carência de informação, formação e proteção em relação aos direitos de cidadania. Para tanto, a Secretaria de Assuntos Jurídicos (SAJ) procurou ampliar a sua atuação no campo da promoção da cidadania, partindo da reestruturação quantitativa e qualitativa do serviço de assistência judiciária municipal existente até então.¹ Em primeiro lugar, descentralizou o serviço



1. Até a gestão anterior, o serviço de assistência judiciária funcionava apenas no edifício sede da Prefeitura, com um corpo limitado de profissionais

por meio do estabelecimento de cinco novos núcleos em bairros periféricos: Totó, Caxangá, Ibura, Beberibe e Pina. Em seguida, tratou de desenvolver atividades de educação em direitos humanos direcionadas às comunidades do entorno dos núcleos.

O Projeto integra uma ação municipal coordenada pelo Comitê de Prevenção à Violência e Promoção dos Direitos Humanos, cuja função é articular e apoiar os diversos projetos de promoção social desenvolvidos pelas secretarias municipais, integrando as ações de promoção e garantia dos direitos humanos e de prevenção à violência.²

Gerenciamento

O Justiça Cidadã é dirigido pelo Secretário de Assuntos Jurídicos³ e desenvolvido em parceria com a organização não-governamental Gabinete de Assessoria Jurídica a Organizações Populares (GAJOP). Entre a coordenação e a execução, 28 profissionais atuam no Projeto. São três coordenadoras (duas representantes do GAJOP e uma da Prefeitura) e duas equipes técnicas (a psicossocial, formada por uma psicóloga e dois assistentes sociais, e a jurídica, composta por 12 advogados⁴ e 10 estagiários de direito).

O GAJOP, entidade de promoção e defesa dos direitos humanos, com atuação especializada na área de justiça e segurança,⁵ é responsável pela capacitação dos profissionais em direitos humanos, pelo monitoramento das atividades desenvolvidas pelos profissionais e pelo gerenciamento dos recursos financeiros destinados à remuneração dos



2. O Comitê de Prevenção à Violência e Promoção dos Direitos Humanos, criado por meio do Decreto nº 18.815/01 (17 de abril de 2001), é formado por representantes das Secretarias de Assuntos Jurídicos, Políticas Sociais, Planejamento, Serviços Públicos, Saúde e Educação e é coordenado pelo vice-prefeito (<http://www.dhnet.org.br/denunciar/mapas/recife.html>)

3. O atual secretário está envolvido no Projeto desde o início da gestão, quando ocupava o cargo de secretário-adjunto

4. Esse número já chegou a 15 (Ficha de inscrição do Projeto Justiça Cidadã: descentralizando a assistência judiciária municipal. Fundação Getúlio Vargas / Fundação Ford. São Paulo, 2003)

5. Criada em Pernambuco, em 1981 (www.gajop.org.br)

profissionais dos núcleos descentralizados. Suas atividades de capacitação são desenvolvidas em parceria com a SAJ e outras secretarias municipais.

O Justiça Cidadã tem uma dotação orçamentária anual de aproximadamente R\$ 600 mil, cuja fonte são os recursos ordinários do município. Esse valor corresponde a 0,06% dos recursos ordinários, a 0,000516% da receita orçamentária geral do município e a 50% dos recursos da SAJ. Segundo o convênio firmado entre o município e o GAJOP, os recursos são repassados em parcelas mensais e destinam-se aos cursos de capacitação, ao pagamento de profissionais e ao monitoramento. Outros R\$ 25 mil são repassados mensalmente por outras secretarias municipais ao Projeto, para custear a infra-estrutura (aluguéis, materiais etc), totalizando cerca de R\$ 73 mil mensais.

Fases

A preparação do Projeto pela SAJ começou em março de 2001, sendo firmado o convênio de parceria com o GAJOP em agosto do mesmo ano. Em seguida, procedeu-se a identificação dos locais para implantação dos núcleos, a seleção e a capacitação dos advogados. A formação da equipe psicossocial, tal como se apresenta atualmente, ocorreu em setembro de 2002, mas o trabalho de assistência social já se iniciara em abril do mesmo ano, com a colaboração de uma assistente social.

Os núcleos foram implantados entre março de 2001 e março de 2002, após a identificação das localidades mais apropriadas e a reforma dos prédios. Suas atividades se iniciaram entre janeiro e março de 2002. Distribuídos em quatro regiões político-administrativas do município (norte, oeste, sudoeste e sul), os cinco núcleos foram instalados em pontos bem movimentados (ruas ou avenidas), rodeados por bairros e favelas populosos. Houve dificuldade para encontrar imóveis em pontos acessíveis à população, que tivessem grande visibilidade e facilidade de transporte público (com exceção de um núcleo, as casas são alugadas).

A contratação dos advogados que atuariam nos núcleos, cujo perfil profissional é considerado peça-chave do Projeto, foi uma segunda dificuldade. Havia a preocupação de não reproduzir um quadro de profissionais com o perfil dos antigos funcionários da sede, geralmente descomprometidos com a prestação de um serviço público cidadão.⁶ Na avaliação da SAJ, a contratação via concurso público não seria suficiente para garantir a seleção do perfil desejado e o problema foi superado com o estabelecimento da parceria com o GAJOP, que se tornou responsável tanto pela seleção, contratação e capacitação de novos advogados como pela capacitação dos antigos funcionários da Prefeitura. Dois cursos de capacitação em direitos humanos foram realizados, além de um curso de aperfeiçoamento técnico oferecido pela Ordem dos Advogados do Brasil.⁷

Em março de 2002, todos os profissionais envolvidos (coordenação e execução) participaram da realização do planejamento estratégico para aquele ano, visando definir o papel dos núcleos, os critérios de atendimento, a competência e as estratégias de trabalho. O marco do Projeto é, portanto, o ano de 2002, quando todos os núcleos passaram a funcionar efetivamente.

O Projeto foi divulgado nas comunidades a partir das reuniões do Orçamento Participativo, por meio de “bicicletas de som”⁸ e pelas organizações populares locais identificadas e contatadas, que prestaram grande colaboração, principalmente nas comunidades mais organizadas (Pina e Ibura). No dia seguinte à inauguração, um grande



6. A sede da assistência judiciária, onde o serviço funcionava até a gestão anterior, foi reestruturada e seus funcionários foram requalificados, pois não tinham preparo para lidar com o público. No início, a inadequação do perfil de alguns advogados da sede, que desprezavam os princípios do Projeto, levou a um afastamento desses profissionais. A sede está instalada no edifício da Prefeitura, região central

7. O GAJOP se propõe a oferecer capacitação continuada por meio de encontros e debates sobre temas relacionados ao trabalho dos advogados com a comunidade. Os cursos de capacitação abordaram os seguintes temas: direitos humanos, trabalho em comunidade, contribuições dos advogados e assistentes sociais, violência doméstica e violência contra a mulher (GAJOP. Relatório Anual de Atividades 2002)

8. Bicicletas com megafone que percorreram as comunidades do entorno anunciando a inauguração dos núcleos

evento festivo com a presença de entidades e associações locais, os núcleos já ficaram cheios, pois a população aguardava seu funcionamento desde a reforma do prédio.⁹ A distribuição de panfletos em todos os equipamentos sociais da Prefeitura, através da Secretaria de Comunicação Social, não foi possível em razão do corte de verbas que atingiu todas as secretarias municipais. A própria localização dos núcleos em pontos visíveis e acessíveis e o “boca-a-boca” das pessoas funcionaram como meios de divulgação do serviço. Durante esse processo, a Secretaria agiu no sentido de proteger o Projeto de práticas clientelistas, como as tentativas dos vereadores de exercer influência política sobre o funcionamento dos núcleos (indicações e pressões para impor favorecimentos).

Funcionamento e Resultados

O Projeto definiu as seguintes metas: prestar assistência jurídica gratuita aos munícipes, procurando dirimir os conflitos por meio da conciliação extrajudicial e, se necessário, por meio de intervenção judicial; orientar a respeito dos direitos e deveres dos cidadãos, encaminhá-los aos órgãos competentes para a defesa dos seus direitos e interagir com os movimentos sociais e órgãos governamentais para desenvolver mecanismos coletivos de promoção de direitos humanos.¹⁰ Tendo em vista essas metas, o trabalho se desenvolve a partir da assistência jurídica e da educação e articulação para a promoção dos direitos humanos.



9. Os prédios em reforma tinham placa de identificação: “Núcleo da Assistência Judiciária do Recife”. Os prédios em reforma tinham placa de identificação: “Núcleo da Assistência Judiciária do Recife”

10. Planejamento Estratégico dos Núcleos Descentralizados da Assistência Judiciária do Município do Recife. In: GAJOP. Relatório Anual de Atividades 2002

Assistência jurídica

O trabalho de assistência jurídica consiste em prestar orientação sobre direitos, encaminhar casos a órgãos competentes, promover a conciliação extrajudicial de conflitos e propor processos judiciais. O atendimento é voltado para todos os munícipes (pessoas físicas), nos casos de orientação e encaminhamento,¹¹ e limitado à população de baixa renda, nos casos de intervenção judicial, de acordo com os requisitos da lei de assistência judiciária.¹²

À exceção dos casos considerados prioritários, como violência contra a mulher, o atendimento é agendado. A medida foi adotada em resposta às filas formadas no período inicial de funcionamento dos núcleos. Atualmente, a espera pode chegar a um ou dois meses, mas as filas foram extintas e todos os que procuram os núcleos são recebidos e conseguem um agendamento.

O horário de funcionamento dos núcleos foi adaptado ao período em que se realizam as atividades do Fórum de Justiça (13:00h às 18:00h). Em razão do aumento do tempo exigido para dar prosseguimento aos atendimentos iniciais (realizar acordos, redigir peças processuais, acompanhar processos judiciais), fixou-se em 5 o número ideal de atendimentos diários por advogado.

A atuação dos núcleos limita-se ao âmbito do direito penal, previdenciário, civil e direito da criança e do adolescente.¹³ Essa limitação objetiva viabilizar o trabalho, diante da impossibilidade de abarcar todas as matérias, e evitar a sobreposição de funções já exercidas por outros órgãos (por exemplo, o Procon, no caso de direito do con-



11. Nos casos de orientação e conciliação, cidadãos de municípios vizinhos também podem ser atendidos, embora o público-alvo do Projeto seja formado pelos residentes no Recife

12. Lei 1.060/50, que estabelece normas para concessão de assistência judiciária aos necessitados (todo aquele cuja situação econômica não permita pagar as custas do processo e os honorários advocatícios)

13. No âmbito do direito penal, trata-se do atendimento de vítimas de crimes de menor potencial ofensivo (lei 9.099/95) ou que estejam relacionados com a violação de direitos humanos. No âmbito do direito previdenciário, trata-se de pedido de alvará para liberação de benefícios. No âmbito do direito civil, excetua-se as matérias possessórias e direito do consumidor. No âmbito do direito da criança e do adolescente, excetua-se os atos infracionais

sumidor, ou os sindicatos, no caso de direito trabalhista). A sede permanece prestando a assistência judiciária sem restrição de competência material.

Com a descentralização, o número de atendimentos dobrou (média de 3.000, no período anterior, para quase 6.000 em 2002).¹⁴ Entre janeiro de 2002 e junho de 2003, somam-se 7.275 atendimentos. A seguir, os resultados relativos ao ano de 2002.¹⁵

Atendimentos (2002)	
NÚCLEOS	NÚMERO DE ATENDIMENTOS
Totó	1.594
Beberibe	1.011
Pina	1.410
Caxangá	1.007
Ibura	784
TOTAL	5.770

Fonte: GAJOP. Relatório anual de atividades 2002

O público atendido pelos núcleos é majoritariamente feminino (mais de 70%), com faixa etária entre 22 e 49 anos (mais de 70%) e com escolaridade até o ensino fundamental (28,6% cursaram até a 4ª série e 28,9% completaram o ensino fundamental). O principal usuário é, portanto, a mulher de baixa renda.¹⁶

Os atendimentos se realizam por meio de encaminhamentos, conciliações e processos judiciais. A seguir, a sua distribuição em 2002.



14. Ficha de inscrição do Programa Gestão Pública e Cidadania

15. Observa-se que o número total de atendimentos registrados corresponde, na realidade, ao número de pessoas atendidas (casos). De fato, cada caso exige mais de um atendimento, o que, no mínimo, dobra o número de atendimentos realizados. Manteve-se a denominação “atendimentos” em razão de ser este o termo utilizado nos documentos do Projeto

16. Não foram registrados dados sobre o perfil racial / étnico dos usuários

Tipos de atendimentos (2002)

	Encaminh. / orientações	Conciliações concluídas	Processos concluídos	Procedimentos pendentes	TOTAL
Totó	284	94	194	862	1.434
Beberibe	304	64	108	341	817
Pina	197	95	76	198	566
Caxangá	234	198	134	478	1.044
Ibura	28	124	27	658	837
TOTAL	1.047	575	539	2.537	4.698 ¹⁷

Fonte: *id, ibid.*

A maioria dos atendimentos realizados pelos núcleos (cerca de 70%) relaciona-se a temas de direito de família (especialidade do direito civil), como pedidos de pensão alimentícia, divórcio, separação, investigação de paternidade, guarda e tutela.¹⁸ Além desses atendimentos, destaca-se o uso dos serviços dos núcleos para a obtenção de alvarás judiciais (para a liberação de benefícios previdenciários ao cidadão, como pensão e aposentadoria).

Os procedimentos pendentes (relativos a orientações jurídicas, conciliações e processos não concluídos) correspondem a 54% dos atendimentos.¹⁹ Segundo estimativa da coordenação do GAJOP, cerca de 60% desses procedimentos correspondem a orientações jurídicas, que aguardam documentos ou informações para serem encaminhados, e o restante se divide entre conciliações e processos em anda-



17. Esse número não corresponde ao número total de atendimentos (5.770), pois alguns dados se perderam durante a implantação do Modelo de Relatório Mensal dos Núcleos Descentralizados (primeiro trimestre de 2002), que permitiu a padronização do registro de dados

18. Esse é o padrão dos núcleos, com exceção do Núcleo do Pina, onde os pedidos de alvará ultrapassam os casos de família. Isso ocorre em razão de o Núcleo do Pina localizar-se na frente de um posto da previdência social: os próprios funcionários do posto orientam os cidadãos a recorrer ao Núcleo para obter o ofício solicitando o alvará ao INSS

19. Cabe observar que um tratamento mais refinado desses dados facilitaria o acompanhamento e a avaliação dos resultados da assistência jurídica

mento. A maioria desses procedimentos depende de esclarecimentos e algumas demandas têm natureza indefinida, pois o usuário nem sempre possui informações suficientes sobre o problema.

Os encaminhamentos feitos pelos núcleos aos órgãos públicos correspondem a 22,3% dos atendimentos. Considerando-se os dados de 2003, observa-se uma diminuição dessa proporção (16,9%), justificada pelo maior conhecimento dos cidadãos a respeito da competência dos outros serviços e dos limites de atuação dos núcleos.

As conciliações (12,2%) superam os processos propostos (11,5%). Considerando-se apenas as conciliações e os processos concluídos, a diferença torna-se significativa: 60% dos casos de família foram resolvidos por conciliação, enquanto 40% resultaram em intervenção judicial, proporção que permanecia em 2003. Nos casos de pensão alimentícia, predominantes dentre os casos de família, os acordos extrajudiciais são geralmente cumpridos.

Alguns dados qualitativos também indicam efeitos positivos do Projeto.²⁰ A descentralização torna o serviço mais acessível à população. Há maior comodidade e segurança em razão do agendamento, pois o usuário não enfrenta longas filas e, mesmo que tenha que aguardar a data agendada, ele dispõe de informações sobre o processo. Há privacidade durante o atendimento. Os advogados dos núcleos não faltam às audiências marcadas no Fórum de Justiça e acompanham efetivamente os processos. A relação entre os profissionais e a população é menos formal e hierarquizada, contribuindo para diminuir a distância entre a população e a justiça.

A grande maioria dos usuários demonstra satisfação com o atendimento nos núcleos, referindo-se positivamente ao trabalho desenvolvido nos núcleos. Ficaram sabendo do serviço através do “boca-a-boca” de parentes e amigos, da indicação de outro órgão, como o Conselho Tutelar, ou por causa de sua localização acessível e visível.



20. Com base na observação *in loco* e nas entrevistas com usuários, coordenadores e técnicos do Projeto, além de um juiz da Vara de Família e um representante da OAB

As poucas manifestações de insatisfação não se relacionavam ao atendimento, mas ao comportamento da parte que ainda não cumprira um acordo, como o pagamento de pensão.

O trabalho de assistência jurídica é monitorado pelo GAJOP, que recebe um relatório mensal dos atendimentos, e, durante o curso de aperfeiçoamento técnico da OAB, por meio da discussão de casos e da avaliação conjunta de documentos elaborados pelos advogados.

Um telefone e o *e-mail* do GAJOP foram divulgados como canais de comunicação para sugestões e reclamações da população, uma espécie de ouvidoria não formalizada.²¹ Na avaliação da coordenação do Projeto, as poucas reclamações representam antes mal-entendidos do que problemas.

Educação em direitos e articulação entre núcleos,
serviços públicos e comunidade

Em sua segunda frente de atuação, o Justiça Cidadã realiza atividades de educação em direitos e de articulação entre comunidade, núcleos e outros serviços municipais, interagindo com entidades sociais e órgãos governamentais com vistas à promoção e à garantia dos direitos humanos. Esse trabalho é realizado pela equipe psicossocial, que também apóia os advogados acompanhando o atendimento dos casos mais complexos e fazendo estudos de casos emblemáticos.

Por um lado, a equipe procurou integrar o Justiça Cidadã a outros trabalhos realizados pela Prefeitura, contatando as diversas secretarias municipais e mapeando os seus serviços. Com a proposta de construir uma rede de proteção de direitos, iniciou-se o trabalho de identificação dos serviços das diversas áreas que não eram conectadas. Além do levantamento dos serviços, o mapeamento implicou reuniões da equipe com outros órgãos municipais, dando início ao trabalho de articulação intersecretarias. Foram realizadas reuniões com as



21. Efetivamente, a comunicação se dá por telefone ou pessoalmente

Secretarias de Saúde, Assistência Social, Educação, Orçamento Participativo e Desenvolvimento Econômico, além da Fundação de Cultura e da Coordenadoria da Mulher, e mapeados os serviços sociais, de saúde e de educação nas seis regiões político-administrativas do Recife.²²

Por outro lado, a equipe promoveu a articulação dos núcleos com as comunidades locais a partir da organização de atividades de educação em direitos, as quais envolvem a participação de outras secretarias municipais e de entidades sociais. Em tais atividades, aproveitam-se estruturas já existentes, como as reuniões do Orçamento Participativo, as oficinas do programa Agente Jovem ou do Centro de Referência Clarice Lispector para Atendimento de Mulheres em Situação de Violência Doméstica e Sexista.²³ Como exemplo, no caso do programa Agente Jovem, temas de direito constitucional, direito de família e direito da criança e do adolescente são trabalhados em oficinas de teatro, cordel, desenho e redação, buscando aproveitar o conhecimento desses jovens e transformá-los em agentes multiplicadores em suas comunidades. O trabalho de educação e prevenção através de palestras e oficinas de formação de agentes multiplicadores está focado no bairro do Ibura, selecionado como piloto em razão de seu alto índice de violência²⁴, e deverá ser reproduzido nos demais núcleos.



22. Área da Saúde: unidades de saúde, Programa de Saúde da Família, ambulatórios de psiquiatria e policlínicas, centros e núcleos de saúde da criança e do adolescente, de prevenção e tratamento do alcoolismo, de recuperação de dependentes de drogas e de atenção psicossocial. Área da Educação: escolas, creches, centros profissionalizantes e de qualificação profissional. Área Social: conselhos tutelares, postos do Banco do Povo, Programa Bolsa de Empregos, Programa Desafio Jovem do Recife, Centro de Recuperação da Mulher, Centro Público de Promoção do Trabalho e Renda, Núcleos de Segurança Comunitária, Sesi e Projeto Escolas Abertas (GAJOP. Relatório anual de atividades 2002)

23. Respectivamente, Secretaria do Orçamento Participativo, Secretaria da Assistência Social e Coordenadoria da Mulher

24. No primeiro Mapa da Violência elaborado pela Prefeitura do Recife, o Ibura apresentava a maior taxa de homicídio entre os bairros do município. Hoje, ocupa o terceiro lugar. Atualmente, a equipe trabalha três dias por semana no Ibura e dois dias nos outros núcleos

Considerando-se que o trabalho ganhou impulso no primeiro semestre de 2003, avalia-se que os impactos comunitários da educação em direitos e da articulação ainda estão em construção. Percebe-se maior conscientização da população, que passou a identificar os núcleos como espaços de resolução de problemas. Observa-se também que a orientação e o encaminhamento das pessoas aos serviços adequados cumpre uma função preventiva, sobretudo no campo da violência doméstica.

Aspectos inovadores e impactos sobre a cidadania

O Projeto é uma iniciativa inovadora do governo municipal, que avançou sobre a competência dos governos estadual e federal, responsáveis legais pela assistência judiciária, para propor um serviço de qualidade em um contexto de crise da defensoria pública estadual.²⁵

O Justiça Cidadã significou uma ruptura radical em relação às práticas da Secretaria de Assuntos Jurídicos na gestão anterior, quando se priorizava a ação da Procuradoria do Município (cuja função é defender juridicamente o município). Os órgãos destinados ao atendimento do cidadão, como a assistência judiciária, não funcionavam bem e eram identificados como lugares onde se podia alocar (“encostar”) servidores públicos indesejados. O trabalho nesses órgãos era considerado um “castigo”.

Na atual gestão, a SAJ adotou uma política focada na promoção da cidadania e dos direitos humanos, reestruturando os seus órgãos e serviços.²⁶ A requalificação e a valorização dos funcionários lotados na assistência judiciária, então despreparados para lidar com o público (alguns gritavam com o cidadão), indicam a possibilidade de mudança na qualidade dos quadros da administração pública.



25. A Defensoria Federal não foi implantada em Pernambuco

26. Não só a Divisão de Assistência Judiciária foi reestruturada, mas também a Divisão de Direitos Humanos passou a ter uma atuação efetiva, com a ativação da Comissão de Direitos Humanos

A capacitação dos advogados e estagiários ultrapassa os limites da formação jurídica tradicional (muito formalista e sem comprometimento com a promoção de direitos humanos), procurando constituir um quadro de profissionais sensibilizados para trabalhar com populações vulneráveis. Trata-se não só de conscientização sobre direitos humanos, mas de preparo técnico para lidar com situações de violações (como violência doméstica) e para abordar o beneficiário (modo de falar, de ouvir). Essa diferença é percebida tanto em relação aos defensores públicos estaduais (servidores estaduais encarregados de prestar assistência judiciária gratuita) como em relação aos profissionais da antiga assistência judiciária municipal.²⁷ Nota-se que é a primeira vez que a Prefeitura envia seus quadros para capacitação na Escola de Advocacia da OAB, embora o curso de aperfeiçoamento técnico para servidores públicos já tivesse sido oferecido às gestões anteriores.

O Justiça Cidadã privilegia a conciliação extrajudicial como forma de resolução dos conflitos. Ao evitar a intervenção judicial, a conciliação permite uma solução mais rápida e contribui para descongestionar o Judiciário. Promove, ainda, a cidadania ativa, na medida em que coloca a população em uma posição mais participativa durante o processo de resolução de seus próprios conflitos.

Por meio do trabalho de educação e de articulação, o Projeto ultrapassa o atendimento de demandas individuais nos núcleos e procura abordar preventivamente os problemas. É certo que faltam dados para avaliar o impacto desse trabalho, ainda incipiente, mas a iniciativa é inovadora na medida em que o sistema de justiça geralmente não supera sua abordagem repressiva dos conflitos.

Muitas das demandas relativas a direito de família (pedidos de separação, que por sua vez se desdobram em pensão alimentícia) têm relação com um grave problema social brasileiro, acentuadamente



27. Segundo a avaliação da coordenação e dos técnicos do Projeto, de um representante da OAB-PE e do juiz da Vara de Família

presente no Recife: a violência doméstica.²⁸ Nas pesquisas que indicam o crescimento da violência no Brasil a partir dos anos 80, o Recife aparece entre as capitais que apresentam as maiores taxas de homicídio. Embora as mortes violentas atinjam sobretudo a população do sexo masculino, o homicídio de mulheres vem crescendo significativamente. Em 2000, o Recife apresentou a maior taxa de mortalidade feminina por homicídio do país. Embora não haja uma identificação precisa de suas causas, essas mortes são relacionadas a diferentes cenários da violência: criminalidade urbana, crime organizado, graves violações de direitos humanos e conflitos interpessoais (no contexto familiar, de amizades, de vizinhança). A violência doméstica, responsável por uma parte da mortalidade violenta de mulheres, está fortemente presente nos conflitos levados aos núcleos. Assim, seja por meio da assistência jurídica, seja por meio das atividades educativas e de articulação com redes de proteção social, o trabalho desenvolvido pelo Justiça Cidadã é uma resposta a um problema que recentemente tornou-se objeto de política pública federal²⁹.

Além disso, o próprio atendimento da assistência jurídica representa um trabalho educativo que ultrapassa o aprendizado de direitos civis básicos, uma vez que tem propiciado mudanças na concepção da população a respeito das possibilidades de resolver seus conflitos. No início, havia uma percepção negativa por parte dos homens (ex-maridos, ex-namorados) a respeito do papel desempenhado pelos núcleos (“queriam lascar com os homens”, dizem eles). Houve até casos de ameaças contra os advogados. Apesar dos casos esporádicos de intimidação, os advogados avaliam que conseguiram mostrar a vantagem do acordo em relação ao processo judicial.³⁰



28. Esse problema se apresenta em todos os núcleos, mais explicitamente no Núcleo do Ibura, e os advogados foram treinados para reconhecer indicadores de violência doméstica durante as entrevistas

29. Programa de Prevenção, Assistência e Combate à Violência contra a Mulher, lançado pelo governo federal em 27/08/2003 (Folha de S. Paulo, 28/08/2003)

30. Avaliação ratificada pelo depoimento de um cidadão, que compareceu ao Núcleo do Ibura, vindo de outra cidade, após o pedido de pensão alimentícia por parte de sua ex-mulher: “Para mim, não é bom, não! (risos) Mas já que tem que resolver, está bom, é melhor aqui, assim”

Limitações

As principais limitações do Projeto decorrem de duas dificuldades básicas: obter recursos financeiros em um contexto de restrição orçamentária da Prefeitura, e lidar com a imensa demanda reprimida por acesso à justiça.

Em primeiro lugar, a limitação financeira reflete-se na falta de material para o trabalho operacional (disquetes, pastas, papel etc) e no atraso de salário dos profissionais, que já chegou a dois meses, ocasião em que o Projeto enfrentou grande dificuldade. Quanto ao trabalho de educação em direitos, a estrutura dos núcleos é pequena para que a equipe psicossocial desenvolva algumas de suas atividades, mas não as inviabiliza. Percebe-se que a garantia das condições materiais de trabalho é necessária para que os profissionais, que se sentem fortemente comprometidos com seu trabalho, sejam valorizados.

Em segundo, a grande demanda em relação aos serviços prestados pelos núcleos exige a ampliação da estrutura atual e a criação de outros núcleos.³¹ A demanda aumenta conforme o trabalho dos núcleos é divulgado. Porém, os recursos são limitados. Trata-se aqui de um problema estrutural. A falta de acesso à justiça gerou uma demanda reprimida que não pode ser absorvida em curto prazo. Diante dessas dificuldades, a SAJ buscou novos aportes financeiros no governo federal e na iniciativa privada, visando obter recursos para a manutenção e para a criação de mais um núcleo e de um núcleo volante, mais econômico do que os fixos. Dois projetos foram apresentados e estavam em análise no Ministério da Justiça.

Ao vincular o trabalho dos núcleos à agenda do Judiciário, os casos de intervenção judicial representam uma dificuldade. Por exigirem mais tempo e trabalho dos advogados, há o risco de se reproduzir nos núcleos os problemas do sistema de justiça (acúmulo de casos, morosidade, burocratização). Para os casos que exigem intervenção judicial, como o



31. A SAJ recebe ofícios das comunidades solicitando a implantação de núcleos

divórcio, a ampliação da estrutura dos núcleos parece ser a única resposta. Já em relação aos outros casos, o desafio é aumentar ainda mais a proporção de conciliações extrajudiciais em relação aos processos.

Conclusão

O acesso à justiça é um direito de cidadania fundamental, pois abre os caminhos para a conquista de outros direitos.

Ao tratar dos casos de pensão alimentícia, que constituem a maior demanda de seus beneficiários, o Projeto atua no sentido de garantir um direito social básico (a alimentação), cujo impacto é relevante em um contexto social de pobreza.

Ao identificar problemas sociais subjacentes às demandas relativas a direito de família, como a violência doméstica, o Projeto realiza um trabalho de prevenção da violência e de fortalecimento da cidadania, promovendo conscientização a respeito das relações de gênero, além de proteção.

A descentralização, a sensibilização dos advogados e o trabalho de educação e articulação nas comunidades contribuem para facilitar o acesso dos beneficiários ao serviço de assistência jurídica e a outros serviços, promovendo uma relação mais democrática entre cidadãos e agentes públicos.

O Justiça Cidadã é uma iniciativa que rompeu com o papel desempenhado pela Secretaria de Assuntos Jurídicos na gestão anterior, ruptura que se viabilizou a partir da vontade política de transformar um órgão público desacreditado em um serviço efetivamente voltado aos cidadãos. Empenhado em conseguir recursos junto ao governo federal, o secretário de Assuntos Jurídicos está claramente comprometido com o Projeto e aposta na sua consolidação como política pública, independentemente do governo.

O GAJOP, ONG reconhecida nacionalmente por sua atuação na promoção e defesa dos direitos humanos, também demonstra forte compromisso com o Projeto. Desde o início, procurou afirmar o seu

papel como parceira efetiva da Prefeitura (e não como uma prestadora de serviço terceirizado), propondo uma perspectiva de trabalho participativa e consensual entre prefeitura, ONG e sociedade. Nota-se que a relação entre as coordenadoras do GAJOP e a coordenadora da Prefeitura é bastante estreita.

Os profissionais são engajados e reconhecem a relevância social do Projeto – “uma idéia feliz do governo municipal de oferecer à população carente a possibilidade de exercer sua cidadania”, segundo um advogado do Núcleo Beberibe.

Por fim, apesar de a demanda reprimida por justiça ser um problema estrutural, o Projeto indica a possibilidade de ampliação do acesso à justiça gratuita com qualidade. Sua proposta procura romper com o padrão de justiça de classe que predomina na sociedade brasileira, em que o código civil é destinado aos ricos e o código penal (e as prisões), aos pobres.

DOCUMENTOS CONSULTADOS

ADORNO, S. Exclusão sócio-econômica e violência urbana. Ciclo de Conferências *Sociedade sin Violência*. PNUD, El Salvador, 2002.

GAJOP - Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares. Projeto Núcleos Descentralizados da Assistência Judiciária do Recife. *Relatório anual de atividades 2002*.

PERES, M. F. *Evolução da mortalidade por homicídios no Brasil na década de 90: o papel das armas de fogo*. Relatório para Organização Mundial da Saúde. São Paulo, 2003.

PREFEITURA DO RECIFE, SECRETARIA DOS ASSUNTOS JURÍDICOS. *Projeto Básico. Reestruturando a assistência judiciária municipal*. Recife, 2001.

PREFEITURA DO RECIFE. *Convênio entre*

o Município do Recife e o Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares (GAJOP). Recife, agosto de 2001.

PREFEITURA DO RECIFE. *Convênio entre o Município do Recife e o Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares (GAJOP)*. Recife, agosto de 2002.

PROGRAMA GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA. Ficha de inscrição do Projeto Justiça Cidadã: descentralizando a assistência judiciária municipal. Fundação Getúlio Vargas / Fundação Ford. São Paulo, 2003.

PROGRAMA GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA. Material complementar do Projeto Justiça Cidadã: descentralizando a assistência judiciária municipal. Fundação Getúlio Vargas / Fundação Ford. São Paulo, 2003.

Pesquisador ☐ ☐

Drew Nelson > Mestre em *Public
Affairs and Latin American Studies* pela
Universidade do Texas, em Austin (EUA)



Neste ano, Dona Iranete, moradora do Recife, não sabe de ninguém que esteja com dengue, embora no ano anterior ela e dois membros de sua família tivessem contraído a doença. Morando no mesmo município, neste ano Wladimir Pereira dos Santos finalmente obteve acesso regular à água, pela primeira vez em seis anos. Neste ano, Dona Fátima e sua família se sentiram protegidos pela primeira vez do perigo de desmoronamentos. Durante os últimos quatro meses, Dona Edna, outra moradora do Recife, conseguiu reduzir dramaticamente o número de mosquitos em sua casa, diminuindo o risco de sua família contrair filariose e dengue. Todos esses acontecimentos aparentemente distintos ocorreram desde fevereiro de 2002, quando o município do Recife implementou um programa inovador, o Programa de Saúde Ambiental (PSA), com o intuito de reduzir os riscos de saúde pública por toda a cidade.

O Recife e a Saúde Pública

O município do Recife tem atualmente uma população de 1.462.966 habitantes, espalhados por 94 bairros e uma área de 219 km². Os índices de alfabetização, expectativa de vida e renda *per capita* ficam pouco acima da média do país e estão abaixo dos índices de muitas outras capitais.¹ Trata-se de um município grande, com um número crescente de problemas que se interligam, necessitando, portanto, de políticas inovadoras e interconectadas.

O Recife foi uma das primeiras cidades do Brasil colonial, situada ao sul da linha do Equador, na convergência pantanosa dos rios Capibaribe e Beberibe com o Oceano Atlântico. Os holandeses que invadiram Pernambuco em 1631 estabeleceram-se em diversas ilhotas, aproveitando assim a geografia singular da cidade para utilizar os muitos afluentes, canais e pântanos como fonte de alimento, meio de transporte e sistema de esgotos.² Devido ao número de ilhas e canais, o Recife é muitas vezes chamado de Veneza das Américas.³ A cidade é também conhecida por seus pântanos e canais, que, em conjunto com a localização tropical do município, favoreceram o aparecimento de sérios problemas de saúde pública.

O suprimento de água do Recife está entre os piores do Brasil. Embora o sistema tenha uma cobertura de 98,8%, muitas áreas têm acesso à água apenas duas vezes por semana.⁴ A água é muitas vezes de má qualidade, o que explica por que Pernambuco tem um dos mais altos índices de hospitalização por cólera do Brasil.⁵ Acesso intermitente à água leva a população a fazer grandes reservas dentro e ao redor de suas casas, criando assim um ambiente propício para a reprodução de mosquitos transmissores de doenças. O sistema de



1. http://www.undp.org.br/IDHM-BR%20Atlas%20Webpage/Textos_IDH/sites-91-00.xls

2. SINGER, 1974

3. <http://www.pernambuco.com/turismo/pontos.html#recife>

4. SANTOS JUNIOR, 2003

5. ROSENBERG, August 2000

esgotos do Recife tem uma das menores taxas de penetração entre os sistemas das cidades brasileiras. Apenas 21% das residências estão conectadas à rede coletora, o que significa que mais de 1.100.000 moradores do Recife despejam seu esgoto em canais, rios e valas.⁶ Por tudo isso, o Recife é uma das poucas cidades no mundo que sofre de altos índices de infecção de filariose (elefantíase) e de dengue.⁷

Além dos problemas causados pelos mosquitos, a população do Recife sofre também com muitas outras questões de saúde pública, entre as quais a proliferação de ratos e escorpiões, a insalubridade da água, o acúmulo de lixo, a incidência de hepatite A e os desmoroamentos de terra. Políticas para enfrentar essas questões podem ter foco preventivo ou curativo, mas as políticas preventivas podem trazer soluções mais eficazes e eficientes. A administração do prefeito João Paulo Lima e Silva (do Partido dos Trabalhadores) reconheceu esse fato e, em dezembro de 2001, criou o Programa de Saúde Ambiental (PSA).

Programa de Saúde Ambiental

O objetivo do Programa é criar uma política de saúde universal, integrada e equitativa, com foco no meio ambiente⁸, buscando promover e proteger a saúde dos cidadãos do Recife por meio da eliminação, identificação e redução de riscos de saúde. Para obter esse fim, o Programa desenvolveu quatro objetivos específicos, baseados no meio ambiente:

1. Fauna: Implementar ações que reduzam o número de riscos de saúde biológicos, como dengue, filariose (elefantíase) e raiva.

2. Água: Reduzir o número de doenças transmitidas por meio aquático, como cólera, através do monitoramento da qualidade da água.

□ □

6. *Ibid*

7. <http://www.paho.org/English/AD/DPC/CD/dengue-cases-2003.htm>

8. Nota-se que, neste caso, meio ambiente significa o espaço em que as pessoas vivem, e não o conceito “verde” de meio ambiente

3. Solo: Limitar o número de riscos de saúde causados por resíduos sólidos.

4. Habitações: Identificar as zonas residenciais de alto risco para desastres.

Cada um desses objetivos busca melhorar uma questão-chave de saúde pública e de meio ambiente no Recife. A lógica por trás do PSA é que, com a melhora desses diferentes aspectos, a situação municipal de saúde pública e de meio ambiente irá melhorar como um todo. Sem a cooperação das agências municipais relevantes e sem que todo cidadão seja beneficiado pelo Programa, será difícil atingir esses objetivos, mas o foco do PSA na cooperação interdepartamental e no alcance universal permitiu que o Programa fosse bem sucedido.

O PSA depende de um grande número de funcionários para atingir essas metas. No total, o programa emprega 921 pessoas em três níveis: central, distrital e local. O nível central trabalha com coordenação, planejamento, suporte técnico e avaliação. As informações são passadas para os seis níveis distritais e cada distrito de saúde fica responsável por gerenciar e coordenar os esforços do PSA em suas áreas de abrangência.

A maior parte do trabalho se desenvolve no nível local. Existem 716 Agentes de Saúde Ambiental (ASA), responsáveis pela implementação do PSA em todos os 97 bairros do Recife. Trabalhando com um método inovador, cada agente tem um território específico pelo qual se responsabiliza e, a cada 40 dias, visita cada construção, parque e espaço público dentro de seu território. Os agentes identificam e procuram resolver problemas de saúde. Se não conseguem resolvê-los, podem contar com o apoio de 111 Agentes Operacionais de Apoio e 72 supervisores. Antes do PSA, o Recife tinha apenas oito funcionários monitorando a saúde ambiental. A adição de 921 pessoas tem tido claramente um impacto positivo na saúde pública.

O Programa de Saúde Ambiental foi lançado no dia 13 de dezembro de 2001, após um período de sete meses de discussão e formulação. A segunda fase teve início em outubro, com a seleção pública dos

agentes. No dia 15 de fevereiro de 2003, foi assinado um decreto municipal que deu reconhecimento legal ao Programa e marcou o início da terceira fase, que consiste no treinamento dos agentes e na implementação das atividades. Atualmente, o PSA está na quarta fase, a de avaliação.

Desde o início, o PSA realizou mais de 3,4 milhões de visitas a casas, edifícios e espaços públicos, providenciou 500 mil tratamentos antimosquito, limpou sete canais para a prevenção da filariose, vacinou 260 mil animais contra a raiva, monitorou 100% do suprimento de água e realizou 10 mil visitas a residências consideradas de alto risco para desmorações. Todas essas atividades foram realizadas com um orçamento anual de R\$ 7.301.503,03. Desses recursos, 41,68% vêm do governo municipal, e o restante do governo federal. O orçamento do PSA representa 8,4% do orçamento de saúde do município.

Forças e fraquezas do PSA

Antes do PSA, o Recife possuía programas fragmentados para ajudar no controle dos problemas de saúde pública e não havia coordenação ou cooperação entre agências no desenvolvimento de projetos. A cidade muitas vezes respondia aos problemas de saúde à medida que surgiam, ao invés de agir de forma preventiva. Devido a essa estrutura, não havia alcance universal nem consistência na definição das áreas que seriam atendidas.

Como resultado do PSA, existe uma estratégia de saúde pública ampla e com alcance universal sendo implementada durante todo o ano em todas as partes do município. Os departamentos municipais de saúde, planejamento, esgotos, serviços públicos e políticas sociais, assim como as companhias municipais de resíduos sólidos e de água, a agência de defesa civil e a Prefeitura estão todos envolvidos com a implementação do PSA. Antes do Programa, várias secretarias podiam ter programas sobrepostos tentando obter os mesmos resultados. Também era possível que um programa deixasse de ser implementado, por-

que cada secretaria achava que o assunto estava sob os cuidados de outra. Não havia planejamento coordenado entre agências nem uso eficiente de verba. Por enfatizar a cooperação e a coordenação entre os diversos departamentos, o PSA funciona com maior eficiência do que o modelo anterior, minimizando os riscos de saúde pública.

O aspecto mais importante e inovador do Programa é o tratamento dado à relação saúde-meio ambiente, considerada como parte integral da resolução de problemas de saúde pública. O PSA reconhece explicitamente que não pode haver melhorias na saúde pública sem esforços conjuntos sobre os fatores de saúde ambiental, como água limpa, redução das doenças transmitidas por mosquitos e habitações seguras. Essa nova perspectiva levou a melhorias tangíveis na saúde recifense.

No entanto, existem ainda muitos questionamentos quanto ao Programa. A maior crítica é quanto à sua semelhança com o Programa de Saúde da Família (PSF) e o Programa Agentes Comunitários de Saúde (PACS). Por que deveria haver um programa completamente novo dedicado à saúde ambiental, quando em teoria o PACS e o PSF poderiam desempenhar a mesma função? Embora o PSA seja complementar ao PSF e ao PACS e traga diversas inovações, essa é uma crítica válida e deve entrar em consideração na avaliação da iniciativa municipal.

Outra dúvida em relação ao Programa está ligada à permanência de seus resultados, já que se trata de uma iniciativa ainda relativamente recente. No entanto, a Tabela 1 mostra resultados impressionantes que podem ser atribuídos aos esforços do PSA. Além disso, o Programa já se submeteu a uma avaliação externa feita pela Universidade Federal de Pernambuco.

Estatísticas de saúde para o Recife (em números de casos)

DOENÇA / AGRAVO	Antes do PSA		Com o PSA	
	2000	2001	2002	2003
Cólera	174	-	-	-
Hepatite A	424	280	298	66
Leptospirose	243	93	117	28
Dengue	2.066	2.930	34.762	111
Filariose	198	181	551	398
Acidentes por Escorpião	56	149	232	123
Mortes Causadas por Desmoroamento	19	0	0	1
Casos de raiva	NA	26	43	8

Fonte: Secretaria de Saúde do Recife, 2003

A sustentabilidade do PSA também constitui uma preocupação. Se o governo federal ou municipal decidisse cortar a verba, o Programa sobreviveria? Por ser financiado conjuntamente pelo município e pela União, a experiência pode ter maior resistência ao risco de descontinuidade. A verba federal para iniciativas de saúde é relativamente estável e um corte dramático é improvável no futuro próximo. Além disso, como o Programa foi criado por decreto municipal, sua interrupção por futuras gestões é mais difícil.

O PSA enfrenta uma certa resistência das pessoas a enxergar o meio ambiente em conjunto com a saúde. A alta rotatividade dos agentes de saúde ambiental e a conceitualização de diferentes idéias de “espaço” também dificultam o funcionamento do Programa.

Os impactos do PSA

Como pode ser verificado na Tabela 1, a incidência de diversas doenças transmissíveis apresenta números decrescentes entre a po-

pulação do Recife, com exceção da ocorrência de filariose e de mortes causadas por desmoraamentos. Oficiais do PSA apontam que o único meio de limitar a filariose é promover exames e manter um tratamento sistemático. Com o Programa, o número de casos diagnosticados e reportados aumentou. Já a única morte por desmoraamento ocorreu porque o dono da casa voltou para a sua residência, embora tenha sido avisado do perigo pelo Programa.

Grande parte do sucesso do PSA se deve à crescente cooperação entre as agências. Como resultado dessa cooperação, recursos escassos são canalizados para onde são mais necessários. O PSA dividiu os 97 bairros do Recife em três patamares de risco: alto, médio e baixo. Os gestores do Programa definiram os patamares de risco ao combinar dados sobre qualidade de vida (educação, renda, habitação), com dados de saúde pública (em que prevalecem doenças transmissíveis), resultando em 38 bairros (842.478 moradores) em áreas de alto risco, 31 bairros em áreas de médio risco (468.336 moradores), e 25 bairros (152.152 moradores) em áreas de baixo risco.

Agentes de saúde ambiental foram distribuídos pelos bairros de acordo com os patamares de risco. Bairros mais pobres receberam mais agentes do que bairros mais ricos. Estão em áreas de alto risco 56% dos agentes, 33% estão em bairros de médio risco e 11% em áreas de baixo risco. Dentro de suas áreas, cada agente identifica “pontos estratégicos” que necessitam de melhoria, o que permite ao Programa identificar os maiores problemas de saúde pública e as áreas de maior vulnerabilidade.

A alocação dos ASA com base nas necessidades permite o alcance universal, ao mesmo tempo que garante que a população de áreas de alto risco receba os programas necessários. O alcance universal representa uma grande inovação do PSA, pois alguns problemas de saúde pública, como doenças transmitidas por mosquitos, não podem ser eliminados se não receberem tratamento em todas as regiões do município. Sem o alcance universal, a eliminação das doenças em uma região não impediria que elas se espalhassem para outras regiões.

O PSA tem aspectos inovadores e tem obtido resultados positivos na questão da cidadania no Recife. O alcance universal, por definição, diminui a exclusão social. O PSA leva em conta cada um dos 1.462.966 cidadãos do Recife, ricos e pobres, homens e mulheres, independentemente de raça, com o objetivo de formar uma comunidade mais saudável. A alocação com base em necessidades tem também um impacto positivo na cidadania, pois as comunidades que mais precisam dos recursos recebem atenção. Os bairros de alto risco que têm forte presença do PSA mudaram para melhor. Os moradores têm visto as mudanças em suas comunidades, percebendo que, em muitos casos, os agentes de saúde ambiental serviram de catalisadores para a organização das comunidades. Eles organizam coletas de lixo, mutirões contra o mosquito e fazem um trabalho educativo. Como produz resultados tangíveis, o Programa cria um meio sustentável para um maior envolvimento público no processo de saúde.

Uma nova perspectiva para a saúde pública

O Programa tem introduzido uma nova conceitualização dos problemas de saúde por meio da ligação das questões de saúde com o meio ambiente. Além disso, o PSA reconhece que os problemas devem ser enfrentados de maneira coordenada, resultando em um aumento de cooperação entre as diversas agências do Recife. Por meio do PSA, a Secretaria de Esgotos agora trabalha junto com as Secretarias de Saúde e Planejamento. Os agentes de saúde ambiental também passaram a educar os cidadãos do Recife sobre a relação entre a saúde e o meio ambiente, criando um contato direto e constante com as comunidades.

O papel dos agentes de saúde ambiental na comunidade é fundamental para o sucesso do PSA, já que eles servem de ligação entre os moradores e o governo. Os agentes levam a sério a sua função, reconhecendo que a saúde de bairros inteiros está sob sua responsabilidade. Em muitas comunidades, os ASA são os únicos representantes governamentais que os moradores vêem com frequência. Diferente-

mente do que ocorria em programas anteriores, os agentes têm presença constante nas comunidades. Eles estão nas comunidades seis horas por dia, cinco dias por semana e têm um território definido que permite a visita a cada espaço uma vez a cada 40 dias. Isso cria um ciclo virtuoso de melhor implementação, maior aceitação comunitária e melhor avaliação de necessidades, colocando assim os agentes em uma posição única para a observação e a construção de relacionamentos com a comunidade.

Sandra Maria do Nascimento, supervisora dos agentes de saúde ambiental, acredita que o papel primário do agente é construir relacionamentos e parcerias com a comunidade. Se isso for feito corretamente, os membros da comunidade ajudam o agente a identificar e a resolver os problemas de saúde pública na comunidade. Por exemplo: se há um cano quebrado, membros da comunidade notificam o agente que, por sua vez, informa as autoridades competentes. Assim, a comunidade tem um acesso direto ao governo, que não existia antes do PSA. Além disso, o agente acompanha o problema e garante que ele seja solucionado, fazendo o governo prestar contas às comunidades. Dona Iranete, presidente do Conselho de Moradores do Córrego do Jenipapo, afirma que os moradores “cobram” os agentes para garantir que as coisas sejam feitas.

Os agentes são porta-vozes do governo municipal, agindo como condutores de informação e implementando políticas municipais em nível micro, o que resulta em uma mudança no modo como a cidade interage com seus moradores tradicionalmente excluídos, e vice-versa.

Um dos principais resultados do PSA foi o reforço à *accountability*. Com os agentes de saúde ambiental, os cidadãos têm uma “linha direta” com o governo municipal que antes não existia. As necessidades de saúde comunitária estão sendo trabalhadas e solucionadas mais efetivamente, pois agora a população tem um veículo para expressar seus problemas. Em algumas comunidades, os projetos focados pelo PSA foram decididos em reuniões de orçamento participativo, permitindo aos cidadãos escolher os objetivos, seguir os resultados e co-

locar suas críticas se os resultados não forem alcançados. Mais *accountability* leva a uma diminuição nas tradicionais práticas de paternalismo, clientelismo e coronelismo. Devido ao aumento de *accountability*, os políticos não podem mais prover serviços apenas no período eleitoral, nem prometer resultados que não são atingidos.

Outro modo pelo qual o PSA tem impacto na cidadania e na sociedade como um todo é por meio de sua orientação comunitária. O Programa introduz os programas de saúde em cada domicílio, ao levar educação para os cidadãos. Os agentes ensinam à população do Recife a conexão entre meio ambiente e saúde, ilustrado com o estrago causado por lixo mal destinado, recipientes de água imprópriamente cobertos ou esgoto não tratado. O PSA, em conjunto com o Programa Saúde da Família (PSF) e o Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS), forma uma rede de trabalhadores de saúde que tem como meta criar uma sociedade sadia sem que os usuários tenham sequer que sair de seus bairros. O modelo do PSF e do PACS já foi desenvolvido em nível nacional e seria fácil exportar o PSA para outras áreas do país. De fato, o Ministério da Saúde já demonstrou interesse em tornar o PSA um programa de alcance nacional.

Os métodos dos três programas diferem, mas todos têm o mesmo objetivo de procurar melhorar a situação da saúde pública do Recife. O PACS e o PSF focalizam a saúde dos indivíduos, fazendo visitas domiciliares regulares, enquanto o PSA focaliza a saúde do espaço em que a população vive. Estudiosos reconhecem que os maiores problemas de saúde que afetam as populações do mundo têm um relacionamento profundo com o meio ambiente. No entanto, poucos programas no Brasil têm adotado essa perspectiva.⁹ Os resultados do PSA sugerem que a melhoria do espaço elimina riscos à saúde.

O PACS e o PSF podem providenciar ajuda médica, mas o município não pode melhorar de fato a saúde pública se ainda existirem epidemias de dengue, cólera, filariose e raiva, além de problemas causados por ratos e outros animais.

Conclusões

O Recife é uma cidade com muitos problemas de saúde pública, que, até a implantação do PSA, não haviam sido trabalhados de forma coordenada e sistemática. O Programa de Saúde Ambiental trouxe à capital pernambucana um meio eficiente e inovador para melhorar a saúde pública. Mas o Programa também apresenta deficiências. A Tabela 2 delinea alguns dos principais pontos positivos e negativos do PSA.

Forças e Fraquezas do PSA

Forças	Fraquezas
Rompe com o coronelismo e o paternalismo	Alta rotatividade de agentes
Maior acesso dos cidadãos ao governo municipal	A cooperação entre agências nem sempre funciona
Aumento de <i>accountability</i>	Possivelmente falta sustentabilidade
Abordagem inovadora de cooperação entre agências	Repetição de tarefas do PSF e do PACS
Conceito inovador de espaço e ligação com o meio ambiente	Ainda recente, seus resultados ainda não podem ser plenamente analisados
Abordagem preventiva e não curativa para questões de saúde	Ampla demais
Resultados	Parecido demais com o PSF e o PACS

Nenhum dos pontos fracos do Programa é suficiente para tirar o mérito de seus muitos impactos positivos. Uma análise recente realizada por pesquisadores da Universidade Federal de Pernambuco não encontrou grandes defeitos no Programa, mas fez diversas propostas para torná-lo mais eficiente. Uma das recomendações é a uti-

lização do *software* GIS para o cruzamento das informações coletadas pelos agentes de saúde ambiental com as coletadas por outras agências municipais.

O sucesso do PSA está não apenas na sua habilidade para melhorar a saúde pública do Recife, mas na forma como vem modificando a percepção de saúde e meio ambiente, ampliando a cidadania, diminuindo a exclusão social e alterando o meio pelo qual a população anteriormente excluída interage com o município.

Todos esses fatores sublinham as conquistas do PSA, mas talvez a maior prova do sucesso do Programa é o esforço e o comprometimento de sua equipe de 912 pessoas. “Ser um ASA é difícil demais, andar o dia inteiro no sol e na chuva, mas a gente sente a responsabilidade do nosso trabalho e volta sempre no dia seguinte.” diz o supervisor Leonardo Rógério Alves: Talvez a razão pela qual eles voltem seja o contato com pessoas como João Barbosa de Nascimento, que teve uma dramática melhora de vida com a implementação do Programa. “Por causa deles [*dos agentes*] talvez eu viva mais uns 60 anos.”



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

SINGER, Paul. *Desenvolvimento Econômico e Evolução Urbana*. Companhia Editora Nacional, São Paulo, 1974.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. “Saneamento Ambiental e Cidadania no Recife”. In: *Como Sanear o Recife o Mais Rapidamente Possível*. Prefeitura de Recife, 2003.

ROSENBERG, Elca. *Health, Climate and Development in Brazil: A Cross-Section Analysis*. Inter-American Development Bank, Research Network Working Paper, August 2000.

HELLER, Léo. *Saneamento e Saúde*. Organização Pan-Americana de Saúde. Brasília 1997.

Pesquisadora 

Lilia Asuca Sumiya > Pedagoga,
mestranda do curso de Administração
Pública e Governo da Escola de
Administração de Empresas de
São Paulo da Fundação Getulio Vargas
(FGV-EAESP) e membro da equipe do
Programa Gestão Pública e Cidadania



Em Monsenhor Gil, município a 57 km de Teresina (PI), a rotina de algumas escolas é interrompida mensalmente pela chegada de cinco professoras e um motorista. O grupo surge às sete da manhã, numa *van* que transporta também uma inusitada parafernália: dois microcomputadores, um aparelho de TV com videocassete, um aparelho de som, fitas de vídeo, CD's, duas caixas de livros, fantoches, máscaras, um palco desmontável de papelão, uma caixa de flautas, um teclado, uma cítara e um órgão de garrafas, entre outros engenhos. Esse sortimento de novidades é motivo de surpresa e alegria entre alunos e professores. Trata-se da Biblioteca Itinerante, um programa concebido pela Secretaria de Educação do município para levar atividades culturais, pedagógicas e artísticas aos alunos de nove escolas.

O município, que foi emancipado na década de 1960, homenageia em seu nome o religioso que doou as terras para o surgimento do primeiro povoado, no final do século XVIII. Atualmente, a maioria dos 11.500 habitantes de Monsenhor Gil vive no campo e a econo-

mia local sustenta-se com as transferências de verbas das outras esferas de governo e com as aposentadorias dos trabalhadores rurais.

Segundo a secretária de Educação, Calíope Chagas Barreto, os prefeitos que até há alguns anos se sucediam no poder limitavam-se a construir escolas, sem preocupação quanto às condições das salas de aula nem quanto à qualidade do ensino. Havia muitas escolas de taipa e várias delas eram utilizadas pela comunidade como abrigo para os bodes durante a noite, o que obrigava os estudantes a conviver com o mau cheiro. Também havia escolas funcionando nas residências das professoras, que se dedicavam às tarefas domésticas enquanto deixavam os alunos a copiar as palavras do quadro-negro. O salário médio dos professores não passava de R\$ 60 e muitos não tinham a formação mínima para exercer a profissão.

Melhorias na educação de Monsenhor Gil só foram possíveis após a instituição, pelo governo federal, do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef)¹. Com a criação do Fundo, em 1996, o salário médio dos professores subiu para R\$ 400. Além disso, a Secretaria de Educação do município reduziu de 54 para 26 o número de escolas de educação infantil e de ensino fundamental, sem deixar de atender os mais de 2.500 alunos. Os materiais de construção dos estabelecimentos desativados foram reaproveitados, servindo, por exemplo, para construir sanitários nas escolas restantes. As mudanças possibilitaram uma administração mais eficaz e contribuíram para o controle da qualidade do ensino.

O Programa Biblioteca Itinerante e seu histórico

O Programa tem como objetivo principal estimular alunos e professores das escolas para que compreendam a importância da arte e da cultura locais como instrumentos de resgate e promoção da cidadania.



1. O Fundef é uma iniciativa do governo federal que redistribui e vincula recursos para a educação de acordo com o número de alunos matriculados no ensino fundamental. Mais informações podem ser encontradas no site www.mec.gov.br/sef/fundef

Uma equipe de cinco professoras, todas especialistas em sua área de atuação, faz uma visita mensal a cada uma das nove escolas participantes do Programa, desenvolvendo ao longo do dia experimentos científicos e atividades de música, teatro, cinema, literatura e informática. As atividades envolvem mais de 1.200 alunos e cerca de 80 professores, atingindo quase a metade da rede municipal de ensino.

A Biblioteca Itinerante priorizou escolas que não haviam sido beneficiadas pelo Programa Escola Ativa, um programa do Ministério da Educação para as escolas com classes multisseriadas (séries diferentes na mesma sala de aula) das áreas rurais do Norte e do Nordeste. O Programa do governo federal oferece cursos de capacitação aos professores, fundos para a melhoria da infra-estrutura escolar e *kits* pedagógicos. Em geral, nos municípios que adotam a iniciativa do governo federal, são beneficiadas, em média, cinco escolas. Em Monsenhor Gil, o Escola Ativa atende dezessete escolas. A Secretaria de Educação, para atender as nove escolas que não puderam ser incluídas no programa federal, inicialmente pretendia instalar em cada uma delas bibliotecas e laboratórios. Contudo, dada a inviabilidade econômica do projeto, criou-se o Programa Biblioteca Itinerante

As atividades da Biblioteca iniciaram-se no primeiro semestre do ano de 2002, com apenas uma professora, responsável por desenvolver as atividades de literatura, cinema e música. Após um semestre de atividades, o Programa foi ampliado, com a inclusão de mais cinco escolas da zona rural, sob a orientação de cinco professoras. Gradativamente foram adquiridos recursos materiais para enriquecer as atividades, tais como televisão, vídeo, aparelho de som e videoteca. A inserção dos alunos de 5ª a 8ª série só ocorreu no início de 2003.

O Programa percorre cinco escolas situadas na zona rural e quatro na zona urbana. A cada visita, o grupo permanece na escola nos dois turnos: matutino e vespertino. Em escolas que possuem três turnos de funcionamento, a equipe retorna em dias específicos para atender os estudantes do período noturno. A equipe da Biblioteca alterna as visitas as escolas com o trabalho na sede da Secretaria. Nesses dias,

as professoras se dedicam ao atendimento de professores e à resolução de questões burocráticas da administração. O início do mês é reservado para avaliação, planejamento e confecção de materiais. A avaliação do Programa é realizada mensalmente por meio de reuniões e análise dos registros das atividades realizadas.

Atividades da Biblioteca Itinerante

No campo da literatura, o Programa utiliza diferentes estratégias para estimular a leitura, como o empréstimo de livros e o registro e catalogação de manifestações culturais de cada comunidade. Já na área da música, o objetivo da Biblioteca é proporcionar o contato dos alunos com instrumentos e gêneros musicais diversos. Para isso, são utilizados instrumentos musicais produzidos com materiais recicláveis, além dos instrumentos convencionais. Espera-se não somente ampliar as experiências musicais do educando, mas também desenvolver habilidades de escuta, apreciação e coordenação motora.

O teatro também é uma atividade privilegiada pelo Programa. Os primeiros contatos dos alunos com essa forma de arte foram feitos por meio da exibição de peças encenadas pela própria equipe municipal. Depois disso, passaram a ser oferecidas dinâmicas que englobam interpretação de texto, expressão corporal, dramatização pelo recontar, atividades com fantoches e sombras, dentre outras. Atualmente a equipe trabalha no desenvolvimento da criação de histórias pelos próprios alunos, nas quais o cotidiano e a realidade local passam a fazer parte das encenações.

Também merecem destaque as seções de vídeo organizadas pela Biblioteca. Monsenhor Gil não possui sala de cinema e o acesso a aparelhos de televisão ainda é restrito no município. No Programa, as crianças assistem a vídeos didáticos, de entretenimento e também desenhos animados. Trata-se de uma das últimas atividades do dia: a equipe da Biblioteca propõe questões e atividades referentes à história do filme para que os professores da escola visitada desenvolvam com seus alunos ao longo do mês.

O Programa também usa novas tecnologias para ampliar o universo cultural dos alunos e as possibilidades de educação em Monseñor Gil. A Biblioteca possui dois microcomputadores, que são instalados em uma sala de aula para que os alunos, em pequenos grupos, possam trabalhar o exercício proposto pela monitora. Nos primeiros meses do Programa, o computador ficava disponível aos alunos e professores apenas para apreciação, pois era o primeiro contato com o equipamento. Após aprenderem os cuidados com o manuseio, os alunos já conseguem operar os microcomputadores e, ainda que não seja utilizado nenhum tipo de *software* infantil, estão fascinados pelos recursos da informática.

Com muita criatividade e simplicidade, a Biblioteca Itinerante proporciona aos alunos das escolas visitadas um espaço para a realização de experimentos de ciências. Aproveitando materiais recicláveis e contando com empréstimos da Secretaria de Saúde (como no caso do microscópio), é possível realizar experiências que usualmente requereriam equipamentos de alto custo.

A disposição das professoras da Biblioteca em confeccionar materiais de apoio, driblando a escassez de recursos, é um aspecto importante do Programa. Essa iniciativa possibilita que os alunos tenham a oportunidade de vivenciar experiências que antes estavam presentes apenas no seu imaginário ou nas páginas dos livros didáticos. A preocupação com a interdisciplinaridade também é uma característica da Biblioteca Itinerante: os problemas tratados pela geografia aparecem nos filmes, a matemática é utilizada nas aulas de música e a história enriquece as aulas de teatro. Entretanto, a importância da língua portuguesa é a preocupação central de professores de todas as áreas, principalmente o aprimoramento da leitura e da escrita.

A escolha da atividade executada pela Biblioteca no mês respeita o planejamento e cronograma do professor. Tenta-se conciliar a matéria teórica com a prática, num trabalho articulado dos professores de todas as matérias. O diálogo entre eles possibilita a execução de diferentes ações para a ampliação dos horizontes culturais do educando.

Os impactos do Programa

Professor: beneficiário e parceiro

As atividades da Biblioteca levam novidades para o seu público beneficiário: alunos e professores. Experiências comuns para muitas pessoas que habitam grandes cidades são novidades para a população de Monsenhor Gil. Pelos depoimentos dos professores, percebem-se mudanças de comportamento e mentalidade. “Antes, eu mal conseguia ler um livro, pois quando chegava na quinta palavra não conseguia entender do que se tratava”, revelou uma das professoras. Com a ajuda e o incentivo do grupo a leitura tornou-se um hábito. Uma das diretoras contou que antes não gostava de assistir filmes e que as atividades do Programa ajudaram-na a descobrir o prazer do cinema.

No entanto, os professores, mais do que beneficiados, são também parceiros do Programa. Eles motivam os alunos, contagiando-os com o próprio entusiasmo. Se não houvesse um trabalho conjunto desses profissionais, pouco resultado se veria. Em nenhum momento as atividades a serem realizadas ao longo do mês são impostas aos professores. São apenas sugestões para que o tema trabalhado no dia tenha alguma continuidade. No entanto, muitos seguem as orientações e ainda procuram o grupo em caso de dúvidas. “Agora, não estou sozinha, a responsabilidade de desenvolver a leitura e escrita dos alunos é dividida com todos,” contou, satisfeita, a professora Luziane, que leciona português e dirige a escola Mendes Rocha.

Mudanças culturais

O Programa Biblioteca Itinerante registra os empréstimos de livros, filmes e CDs aos alunos e professores, que não tinham esse hábito antes do Programa. Em uma das salas de 8ª série, dos 42 alunos, oito nunca haviam lido um livro antes da Biblioteca Itinerante, embora a escola disponha de um acervo. Neste ano, todos tomaram emprestado pelo menos um livro.

Desde que se iniciou o Programa, registra-se também um significativo aumento no número de empréstimos de livros da biblioteca municipal, localizada na sede da Secretaria de Educação. São professores, alunos das escolas próximas, pais e a comunidade em geral, que começaram a frequentar mais o espaço. A tabela abaixo ilustra o volume de empréstimos e visitas da comunidade:

	2001 (antes do Programa)	2002	2003 (até agosto)
Empréstimo de obras	522	1072	524
Consultas na sede	788	1463	1182

Fonte: Secretaria Municipal de Educação (2003)

Como um dos desdobramentos das atividades da Biblioteca, cita-se a realização de festivais culturais, que acontecem pelo menos uma vez ao mês em uma das escolas beneficiadas. Sob a orientação da equipe da Biblioteca, a comunidade escolar faz apresentações de dança e música, além de encenar peças teatrais. A mudança de comportamento da comunidade também se revela na Semana Cultural que a Prefeitura promove anualmente no mês de julho, quando são montados estandes de cada atividade da Biblioeca Itinerante. A sessão de filmes e os computadores provocam filas de interessados.

Cidadania

Dos 113 professores da rede municipal, 82% são mulheres. Muitas delas possuem filhos estudando na rede municipal, algumas até lecionam para eles, além de sobrinhos e netos. Assim, os impactos do Programa estendem-se à família, aos vizinhos, à comunidade, disseminando conhecimentos aos cidadãos monsenhor gilenses.

Com o decorrer das atividades da Biblioteca Itinerante, observou-se maior integração entre professores e alunos, que se tornaram mais investigativos, criativos, sensíveis e críticos. A equipe do Progra-

ma espera que os alunos tornem-se cidadãos mais conscientes. Dessa forma, o Programa também contribui para o rompimento do ciclo de pobreza e miséria em que seus educandos se encontram, na medida em que proporciona conhecimentos que possibilitam a busca de uma vida melhor.

Recursos

A idéia do Programa é extremamente fácil de ser adaptada e implantada em outros municípios, pois não há necessidade de muitos recursos ou de estruturas complexas. Necessita-se apenas de uma equipe de professores capacitada, veículos para transporte e materiais pedagógicos diversos. O município de Monsenhor Gil gasta cerca R\$ 3 mil por mês com a execução do Programa², o que representa 0,7% da receita orçamentária municipal. Segundo a secretária Caliope Barreto, dos R\$ 57 mil disponibilizados pelo FUNDEF, R\$ 42 mil destinam-se à folha de pagamento e o restante a outras despesas com educação, incluindo-se a Biblioteca Itinerante.

Como a administração da biblioteca municipal também é de responsabilidade da Secretaria, não foi preciso adquirir novos títulos de livros. Mesmo considerando tal necessidade, os investimentos para a execução do Programa são pequenos, tendo-se em vista o público que atinge.

Limitações

A principal limitação do Programa, mencionada pela equipe, pelos professores e pelos alunos é a frequência da visita, que ocorre apenas uma vez ao mês. As escolas que não são beneficiadas pelo Programa tam-



2. Desse montante, pouco mais de R\$ 2 mil destina-se à equipe e o restante é gasto em combustível (R\$ 300), alimentação (R\$ 100), manutenção dos equipamentos (R\$ 200), prestações de títulos de CDs, computadores ou vídeos adquiridos para compor o acervo da Biblioteca (R\$ 400)

bém demandam a visita. “Seria bom se meus alunos também tivessem a Biblioteca. Tudo que é bom para eles é um ganho para nós”, comentou a diretora da escola de ensino fundamental Maria Isabel Conceição, que é beneficiada pela metodologia do Programa Escola Ativa.

As restrições orçamentárias não permitem visitas mais frequentes, nem mesmo aumentar o número de escolas atendidas, o que demandaria mais uma equipe e um veículo destinado apenas ao Programa. Enquanto isso não ocorre, a equipe aproveita os dias em que permanece na Secretaria para compartilhar sua experiência com outros professores.

O processo de aquisição de conhecimento deve ser contínuo. É preciso uma frequência maior nas aulas, a aprendizagem deve ser constantemente estimulada. Se não houver uma orientação permanente, os resultados serão limitados. Em atividades como as de cinema e literatura, essa limitação é minimizada pelas folhas de atividades preparadas pela equipe da Biblioteca Itinerante para serem aplicadas pelo professor ao longo do mês. Assim, a continuidade do processo iniciado durante a visita depende exclusivamente da colaboração do professor de sala de aula.

Outra fragilidade do Programa está ligada à sua sustentabilidade. Não há nenhuma garantia de que ele sobreviverá à mudança de governo. Indagada sobre a questão, a secretária de Educação suspirou: “Essa é a nossa grande angústia...Só de pensar que todo o nosso trabalho vai para o ralo....”. Para evitar que isso aconteça, a Secretaria tem enviado regularmente à Câmara Municipal documentos com registro das atividades executadas, não só do Programa, mas também de todo o trabalho na área de educação, na esperança de que algum vereador da oposição se sensibilize e defenda a continuidade da iniciativa.

Programa inovador

Dado o contexto local, historicamente marcado pela ausência de recursos culturais, a Biblioteca Itinerante, ao possibilitar a ampliação das vivências e o acesso a fontes de informação, por si só marca uma inovação. A escola educa sem se esquecer do aspecto lúdico, tentando

minimizar o vazio cultural provocado por anos de descaso do poder público. Recursos antes inimagináveis tornam as atividades mais ricas e significativas para a vida.

É importante destacar a diferença em relação ao programa *Mala do Livro – Bibliotecas Domiciliares*, um dos destaques do ciclo de premiação de 1998 do Programa Gestão Pública e Cidadania.³ Embora semelhante a essa iniciativa, o Biblioteca Itinerante vai além, pois não se resume a levar livros para locais distantes e insere diferentes temas culturais na grade curricular das escolas. Sabe-se que atividades como música e teatro são relegadas a segundo plano até nas escolas de grandes centros urbanos, como São Paulo. O Programa também inova ao promover a aproximação entre a comunidade e a escola, por meio de manifestações culturais da própria região.

Outro aspecto inovador é a metodologia adotada pelos professores na execução das atividades, considerando as vivências e os saberes prévios dos alunos. O professor não é o único detentor de conhecimentos, mas sim aquele que, junto com os alunos, busca o saber, fazendo do seu trabalho em sala de aula um constante aprendizado.

Considerações Finais

Por ser uma atividade de provisão de serviços, a educação depende essencialmente do provedor direto, isto é, o professor; de sua motivação e empenho em fazer e refazer o trabalho pedagógico diário e em compartilhar as responsabilidades, as angústias, as dúvidas e as reflexões. O trabalho conjunto dos professores especialistas da Biblioteca Itinerante com os professores responsáveis pela sala de aula é



3. O Programa Mala do Livro era uma iniciativa do governo do Distrito Federal que distribuía livros para bibliotecas comunitárias. Tais bibliotecas funcionavam nas casas dos Agentes Comunitários de Leitura – moradores das cidades-satélites, que recebiam treinamento e trabalhavam voluntariamente. Ver PAULICS, Veronika. Programa Mala do Livro-Bibliotecas Domiciliares. In: FUJIWARA et al (orgs.). 20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania – ciclo de premiação 1998. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 1999

percebido em vários momentos: no planejamento das aulas, na confecção de materiais, na execução das atividades e até nos momentos de descontração. No entanto, a ação do mais motivado dos professores seria insignificante sem uma política educacional que corroborasse a sua atuação. Em Monsenhor Gil, isso também está presente.

A experiência desenvolvida nesse município demonstra que não é necessário grande montante de dinheiro para oferecer qualidade às escolas públicas. Com uma certa dose de criatividade e dedicação, é possível fazer da escola um espaço vivo de aprendizagem significativa, de descobertas e crescimento individual.

A continuidade do trabalho remete a escolhas orçamentárias, a escolhas educacionais, a prioridades e escala de valores estabelecidas pelas autoridades dirigentes. Portanto, é fundamental que, dentro das regras do jogo democrático, professores, alunos e comunidade em geral mantenham a pressão e a luta em favor de uma política educacional que promova manifestações culturais como a da Biblioteca Itinerante.

Para escolas como as de Monsenhor Gil, que não possuem um estímulo visual, um brinquedo ou material pedagógico, o trabalho da equipe da Biblioteca torna-se um momento de alegria cultural, a alegria de obter conhecimentos com significado. *“A escola não pode ser somente preparação para o futuro, para a vida adulta, para o trabalho adulto, para a rudeza do princípio da realidade. Propiciar uma alegria que seja vivida no presente é a dimensão essencial da pedagogia, e é preciso que os esforços dos alunos sejam estimulados, compensados e recompensados por uma alegria que possa ser vivida no momento presente”.*⁴

No caso de Monsenhor Gil, essas alegrias não se traduzem apenas pelo momento presente, mas são, sim, uma condição para os alunos virem a ser cidadãos críticos. O acesso antes inimaginável às artes e tecnologias resultou no resgate e no fortalecimento da auto-estima dos alunos e da comunidade.

O Programa rompe com o cotidiano do aluno, proporcionando-lhe recursos capazes de ampliar seus horizontes. Leva-o a esforçar-se e alegrar-se pelas novas descobertas. Em uma das atividades de dinâmica corporal observada, cada aluno expressou o que sentia: “quero ser médico”, “quero ser professor”, “vou ser desenhista”. Se depender da curiosidade e motivação demonstradas nos momentos em que participam das atividades, certamente o sonho será possível.



Pesquisador ☐ ☐

Hélio Batista Barboza > Jornalista,
mestre em Administração Pública e Governo
pela FGV-EAESP e membro da equipe do
Programa Gestão Pública e Cidadania



Há alguns anos, Mauro Abreu de Camargo assumiu a propriedade de um açougue em Porto Alegre sem ter experiência no negócio. Ao procurar aprender com seus colegas do ramo, descobriu que todos enfrentavam sérias dificuldades: vendas e lucros definhavam, muitos estabelecimentos estavam prestes a fechar as portas e alguns partiam para a comercialização de outros produtos, perdendo sua identidade como casas de carnes. “Imagine uma situação dessas aqui, na terra do churrasco!”, diz Mauro.

Os problemas dos açougues da capital gaúcha não eram diferentes dos enfrentados por muitas outras micros e pequenas empresas brasileiras; um grupo do qual também fazem parte padarias, mercearias, oficinas mecânicas, farmácias, videolocadoras, lojas de roupas, de calçados, de utensílios domésticos e uma infinidade de outros negócios cuja presença na paisagem urbana é tão marcante quanto na economia. Mais da metade das empresas constituídas no Brasil durante a década de 90 eram microempresas e, destas, a metade (cerca

de dois milhões) estavam no ramo do comércio, da prestação de serviços pessoais ou de manutenção de veículos.¹ Das firmas que se estabeleceram em 99, por exemplo, as microempresas representaram 56,37%. Sua participação na geração de empregos passou de 44,3% em 1990 para 51,2% em 1999.²

No entanto, muitas das empresas que serviram de base para essas pesquisas provavelmente não existem mais. Um levantamento realizado pelo Sebrae entre 1998 e 1999 em 12 estados constatou uma “mortalidade” de 55% a 73% das empresas com menos de três anos de funcionamento.³ Entre as causas apontadas para o encerramento desses negócios, destacam-se: a falta de capital de giro, a falta de crédito, a elevada carga tributária, o desconhecimento de técnicas gerenciais por parte de seus proprietários, a concorrência das grandes corporações, as barreiras de acesso à tecnologia, a pequena escala de produção e de vendas e a ausência de uma estratégia eficaz de comunicação e *marketing*.

Baseados nas experiências bem-sucedidas das redes de pequenos empreendimentos e dos distritos industriais como os do norte da Itália, do Vale do Silício (nos EUA), da Austrália e do Japão, alguns estudiosos e formuladores de políticas públicas têm chegado à conclusão de que os problemas das micro e pequenas empresas não se devem ao seu tamanho e sim ao seu isolamento.⁴ Quando passam a colaborar umas com as outras, seja por sua proximidade geográfica (como nos *clusters* ou distritos industriais), seja porque fazem parte de uma mesma cadeia produtiva, elas não apenas têm mais possibilidades de sucesso como também podem se tornar um importante fator de desenvolvimento regional.



1. Fonte: Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresa (Sebrae), a partir de dados do Departamento Nacional de Registro do Comércio (DNRC). Disponível em www.sebrae.com.br

2. Fonte: Relação Anual de Informações Sociais (RAIS). Citado em PUGA, 2000.

3. SEBRAE, 1999

4. OCDE, 1996

As análises sobre as causas do desenvolvimento econômico encontram nesse aspecto vários pontos de contato com os estudos sobre o capital social. Observando o caso italiano, por exemplo, Robert Putnam chama a atenção para a existência, naquele país, de distritos industriais formados por pequenas empresas altamente produtivas e tecnologicamente avançadas. Tais distritos se caracterizam, entre outros atributos, por uma combinação aparentemente contraditória entre competição e cooperação.⁵

Porém, a forma pela qual o Estado pode estimular a criação ou o fortalecimento do capital social já existente ainda permanece em debate. No caso das políticas de fomento aos pequenos negócios, uma resposta pode ser o incentivo à organização dos empreendedores em redes de cooperação horizontal, indo além do mero apoio individualizado (concessão de crédito, oferecimento de cursos de capacitação gerencial, etc.).

Esse é o objetivo do Programa Redes de Cooperação, implementado desde 2000 pelo governo do Rio Grande do Sul, estado onde mais de 98% das empresas formalmente constituídas são de micro e pequeno porte (RAIS, 2001).

O apoio do Programa foi fundamental para um grupo de 11 donos de açougues de Porto Alegre. Segundo Mauro Abreu de Camargo, eles já haviam se reunido para encontrar soluções, mas estavam desmobilizados, sofrendo a desagregação provocada por interesses individuais e pela falta de metodologia adequada. Depois de buscar ajuda em vários órgãos governamentais, Mauro chegou ao Programa Redes de Cooperação, que apenas começara a funcionar.



5. "Uma vasta rede de associações econômicas privadas e de organizações políticas (...) gerou um ambiente propício aos mercados, promovendo a cooperação e propiciando às pequenas empresas a infraestrutura que elas sozinhas não teriam como obter." (LAZERSON, Mark H. Organizational growth of small firms: an outcome of markets and hierarchies? *American Sociological Review*, 53:331, Junho de 1988, apud PUTNAM, 1996)

O Programa

Concebido por técnicos da Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais, o Redes de Cooperação forma grupos de pelo menos 10 micro e pequenos empresários de um mesmo ramo de negócios. Cada grupo conta com o apoio de um consultor, que os auxilia no levantamento dos pontos fortes e fracos de sua atividade. O passo seguinte é a formalização dos grupos, que passam a se organizar juridicamente sob a forma de associações, com estatuto, regimento interno e código de ética.

Tais documentos estabelecem regras e normas como: a distância mínima que deve existir entre cada ponto comercial (evitando a concorrência direta entre dois açougues da mesma rede, por exemplo), o valor da contribuição mensal para a associação e a periodicidade das reuniões entre seus integrantes. As associações devem ter um caráter democrático, estabelecendo a igualdade entre os membros, independentemente do porte econômico de cada um. A fim de se evitar a formação de pequenos oligopólios, o Programa enfatiza que as redes têm de buscar constantemente a sua ampliação, com a inclusão de novos associados. Por isso, cada associação deve ter obrigatoriamente uma equipe encarregada da expansão, além de uma outra para o *marketing* e uma equipe de negociação.

Escolhido o presidente, a diretoria e o nome da rede, o grupo passa a elaborar o Plano de Implantação, contando com a ajuda do consultor. O Plano estabelece metas a serem alcançadas no período de seis meses ou um ano, o que inclui o desenvolvimento de uma estratégia de *marketing*. A contribuição dos associados possibilita a contratação de uma agência de publicidade, que cria a marca e o logotipo da rede, bem como a identidade visual dos pontos de venda, das embalagens e das peças de propaganda. Em alguns casos, também se contrata um arquiteto, que define o padrão arquitetônico a ser adotado nos estabelecimentos comerciais da rede.⁶



6. A rede Frutas Altas, de produtores de frutas, contratou um engenheiro agrônomo

Assim, o Programa acabou criando um mercado para esses profissionais – publicitários, arquitetos, programadores de computador, etc. Se não estivessem associados em rede, os microempresários dificilmente teriam condições de contratar tais serviços. Algumas associações conseguiram, inclusive, que as agências de publicidade trabalhassem gratuitamente, tendo em vista a divulgação do seu trabalho para esse novo mercado.

Nessa fase inicial, a estratégia de *marketing* culmina com a realização de um evento de lançamento da rede para os fornecedores, para os clientes, ou mesmo para a comunidade em geral. Encerrado o período de implantação, o consultor ajuda o grupo a desenvolver o planejamento estratégico de longo prazo e passa a fazer um trabalho de acompanhamento, ao mesmo tempo em que se dedica à formação de outra rede.

Cada consultor tem como meta a formação de duas redes por ano e deve apresentar um relatório mensal de atividades à coordenação estadual do Programa. Para desenvolver bem o trabalho, ele acaba tendo de conhecer profundamente os segmentos aos quais presta serviços. No final de 2002, os consultores criaram sua própria rede, visando trazer para o seu próprio desempenho os benefícios do associativismo que procuram fomentar.

Algumas redes acabam contratando o consultor de forma definitiva, mas é importante destacar que, a partir dessa etapa, elas também são acompanhadas por outros programas da Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais, voltados para a capacitação em técnicas de gestão empresarial, o fornecimento de crédito e outros serviços.

O Programa Redes de Cooperação funciona por meio de uma articulação entre a Secretaria e um conjunto de universidades regionais, que atuam na sensibilização das microempresas de sua região, na indicação de consultores (alunos ou ex-alunos dessas universidades) e no oferecimento de cursos de capacitação gerencial para os microempresários. O Programa conta também com alguns coordenadores regionais, que acompanham de forma descentralizada a execução de suas atividades.

A iniciativa dispôs de um orçamento de R\$ 3 milhões em 2003 e uma previsão de R\$ 16 milhões para o quadriênio 2003-2006, além da contrapartida das universidades, de 25% a 30% do valor repassado pelo governo estadual a cada uma delas. Tendo se iniciado em 2000, na gestão petista do então governador Olívio Dutra, a experiência prosseguiu sem alterações na transição para o governo de Germano Rigotto, do PMDB. Segundo seus coordenadores, ele pode se transformar numa estratégia do governo para impulsionar o desenvolvimento do Estado.

Até agosto de 2003, o Programa formou cerca de 50 redes, envolvendo aproximadamente 1.500 micro e pequenas empresas e 10 mil postos de trabalho. Os coordenadores da experiência informam que as redes já movimentam anualmente cerca de R\$ 500 milhões no Rio Grande do Sul. Até o final de 2006, o governo pretende integrar um total de 5.000 empresas.

Além das redes formadas por empresas do varejo, existem as que reúnem micro e pequenas indústrias e as que são integradas por prestadores de serviço ou por produtores rurais.⁷ Entre os setores que participam do Programa estão os de padarias e confeitarias, farmácias, lavanderias, laboratórios de análises clínicas, papelarias, academias de ginástica, laticínios, lojas de autopeças e serviços automotivos, floriculturas, produtores de frutas, apicultura, etc. O faturamento de tais empresas varia de R\$ 20 mil a R\$ 120 mil por mês.

O papel do governo e das universidades

A criação das redes de micro e pequenos empresários não se deve apenas à iniciativa do governo gaúcho, pois algumas delas surgiram espontaneamente. Pode-se afirmar que as pequenas indústrias de móveis da região de Bento Gonçalves, por exemplo, têm uma tendência



7. Conforme explica o coordenador do Programa Redes de Cooperação, Jorge Renato de Souza, para os produtores rurais a principal diferença entre as redes e as cooperativas agrícolas é que estas se preocupam mais com os aspectos diretamente relacionados à produção. As redes, por sua vez, trabalham mais com as questões de marketing e de vendas

natural a se associar para realizar determinadas atividades, devido a uma série de razões: a proximidade geográfica, as imposições do mercado globalizado, a necessidade de ganhar escala e competitividade nas exportações, etc. No entanto, sem o apoio do Estado, as redes não costumam elaborar um planejamento adequado e acabam operando numa seqüência de tentativas e erros. Os consultores e os instrumentos de gestão oferecidos pelo governo estadual funcionam, no mínimo, como catalisadores e facilitadores da formação de redes, colocando o Programa como um parceiro fundamental das empresas associadas.

Entre as mudanças trazidas pelas redes de cooperação, uma das mais evidentes é a transformação da imagem dos pequenos estabelecimentos comerciais, que passam a se apresentar como parte de uma única grande empresa. Mas a mudança na imagem das empresas não impede que elas mantenham o atendimento personalizado e próximo aos clientes – uma vantagem dos pequenos negócios em relação às grandes companhias. A rede tampouco interfere na gestão das empresas, preservando a autonomia de cada uma delas.

Assim como desenvolvem atividades bastante diferenciadas entre si, as redes também apresentam diferentes demandas ao Programa. Os fabricantes de móveis e os produtores de frutas, por exemplo, contam com o trabalho em rede para ajudá-los a desenvolver as exportações. As empresas varejistas estão mais interessadas em melhorar as condições de negociação com seus fornecedores.

Para se adaptar a essas diferenças e atender de forma adequada às necessidades de cada setor, o Programa conta com a proximidade entre as universidades, os coordenadores regionais, os grupos de consultores e os micro e pequenos empresários. Tal proximidade facilita o trabalho de sensibilização dos empresários quanto às vantagens do associativismo. Além disso, a iniciativa aposta no papel das universidades como agentes do desenvolvimento regional, a partir de seu conhecimento sobre as regiões em que se localizam.

O Programa dispõe ainda do apoio informal de algumas prefeituras, sindicatos e federações de municípios, que ajudam a divulgar a experiência. Em agosto de 2003, estava em negociação uma parceria com o Sebrae,

o principal órgão oficial de apoio aos pequenos negócios no país. Segundo o coordenador do Programa, Jorge Renato de Souza, a parceria com o Sebrae ainda não havia se efetivado devido às diferenças entre a iniciativa estadual e a linha de trabalho do órgão, que costuma se concentrar no atendimento individualizado aos empreendedores.

A transformação das empresas

Com o apoio do consultor fornecido pelo Programa Redes de Cooperação, os 11 proprietários de açougues liderados por Mauro Abreu de Camargo formaram a Associação, Gaúcha de Casas de Carnes, elaboraram o planejamento dos negócios, contrataram uma agência de publicidade e criaram a marca *ChefCarnes*. Os açougues da rede passaram por uma remodelação arquitetônica e ficaram com a mesma identidade visual, que inclui desde a fachada até as tabelas de preços, passando pela cor das paredes e do piso. Tornaram-se ambientes higiênicos, servindo inclusive como referência para a vigilância sanitária. Os funcionários agora trabalham uniformizados e são motivados pelo crescimento dos negócios e por fazerem parte de uma rede cuja marca tem exposição na mídia. Há também diversas campanhas promocionais, que atraem o público com a oferta de brindes, sorteios, degustação de vinhos e churrasco. A lucratividade aumentou porque os proprietários de açougues negociam coletivamente com os fornecedores, obtendo melhores preços. “Buscamos carne até em Mato Grosso, para conseguir qualidade e preço”, conta Mauro, o presidente da *ChefCarnes*.

De fato, a possibilidade de conseguir descontos na negociação com os fornecedores representa um dos maiores atrativos do trabalho em rede, segundo a opinião dos micro e pequenos empresários.⁸ Para os fornecedores, o sistema também é vantajoso, porque é mais



8. Foram ouvidos micro e pequenos empresários das seguintes redes: ChefCarnes (açougues), Redefort (mercados), Redemac (lojas de materiais de construção) e Afecom (fabricantes de móveis), além de consultores ligados às redes Frutas Altas (produtores de frutas), Lyt (laticínios) e Apil (apicultores)

econômico negociar com vários clientes ao mesmo tempo do que lidar com uma clientela dispersa.

No caso da *Redemac*, formada por mais de 50 lojas de materiais de construção, os comerciantes consideram o aumento do poder de barganha frente aos fornecedores como um aspecto crucial, já que o setor é dominado por grandes empresas. A rede obteve descontos especiais, por exemplo, da fabricante de tintas *Renner*. A negociação coletiva proporcionou ainda uma redução de 30% no valor das apólices de seguro das lojas. Como consequência desses e de outros ganhos, as taxas de financiamento para os clientes da rede caíram em até 60%.

A diminuição dos custos transacionais também é bastante perceptível entre os mercados que fazem parte da *Redefort*, composta por mais de 100 estabelecimentos distribuídos por grande parte do território estadual. Eles ganharam o acesso direto a algumas indústrias, o que lhes permite dispensar a intermediação dos atacadistas. Para facilitar as negociações, a rede dispõe, inclusive, de um *software* que centraliza as informações sobre os pedidos feitos pelos associados e sobre os preços oferecidos pelas indústrias.

O trabalho em rede possibilitou ainda a informatização dos mercados e a criação de um cartão magnético de compras para os clientes de cada estabelecimento. Com o cartão, os clientes ganham um limite pré-aprovado de compras para pagamento em até 30 dias. Na prática, o sistema organiza e dá um *status* formal ao antigo “fiado”, que é a venda a prazo com pouco método e quase nenhum controle. Como o titular do cartão deve preencher um cadastro, a inadimplência se reduz a níveis muito próximos de zero, embora a administração das vendas a prazo continue nas mãos do próprio dono do mercado. Comprar “fiado” representa um constrangimento para os clientes, ao passo que o cartão de compras personalizado constitui uma forma de valorizá-los e fidelizá-los. Os donos de mercados relatam que, antes de integrarem a rede, faziam poucas vendas a crédito e muitas delas resultavam em calote. Agora, as vendas com o cartão podem significar até 60% do total, praticamente sem risco de falta de pagamento.

Se, para essas empresas, as redes de cooperação aumentaram o poder de negociação com os fornecedores e melhoraram a relação com a clientela, para outras o maior ganho foi a conquista de novos mercados. Esse é o caso da rede formada por 21 indústrias de móveis da região de Bento Gonçalves, que criaram a Associação dos Fabricantes de Estofados e Móveis Complementares (*Afecom*).

Segundo Clainor Luís Scotton, diretor da *Politorno Móveis* e presidente da *Afecom*, a Associação não apenas ajudou as empresas a implementar medidas para melhorar a qualidade e a produtividade, como também foi fundamental para que elas chegassem ao mercado externo. “Minha empresa exportava apenas para a Argentina, porque os compradores vinham buscar nossos produtos”, recorda o empresário. Depois de se reunirem na *Afecom*, as empresas procuraram a Agência de Promoção das Exportações (Apex), ligada ao Ministério do Desenvolvimento, o Sebrae e outros órgãos que lhes pudessem ajudar a vender para outros países. Hoje, o grupo exporta móveis para mercados como o México, o Panamá e principalmente os Estados Unidos, onde há um *show room* com os produtos da *Afecom* em Miami.

A Associação também apóia a participação de seus membros em feiras especializadas, no Brasil e no exterior. Outra realização da entidade foi a construção do *Serra Center Móveis*, um *shopping* especializado que vende os produtos dos associados: luminárias, moveis para escritórios, poltronas, sofás, estantes, artigos de decoração, etc. Localizado no município de Garibaldi, à beira de uma rodovia estadual, o *shopping* tem sido uma grande vitrine para a produção das fábricas locais.

Aspectos inovadores e resultados

Os exemplos apresentados não abarcam a totalidade das redes participantes do Programa nem a diversidade das empresas beneficiadas. Eles permitem vislumbrar, porém, a abrangência da iniciativa, que atende setores econômicos tão diferentes quanto a produção rural, o comércio varejista, a pequena indústria e os serviços. Ao mes-

mo tempo, tais exemplos ilustram algumas das vantagens obtidas pelas micro e pequenas empresas que se organizaram em redes: a realização de investimentos, o crescimento das vendas, o aumento do poder de negociação com os fornecedores e a melhoria no relacionamento com a clientela.

Ao propiciar um aprendizado mútuo e possibilitar o compartilhamento das experiências entre os micro e pequenos empresários de um mesmo segmento, as redes induziram uma mudança na mentalidade desses empreendedores, que antes se viam apenas como concorrentes. Além disso, os empresários passaram a se preocupar com questões de *marketing* e com o planejamento de longo prazo, dois aspectos que ficavam ausentes dos pequenos negócios. “Nós não temos de nos comportar como ‘coitadinhos’”, resume Mauro Abreu de Camargo.

Dessa forma, o Programa tem contribuído não apenas para a sobrevivência das empresas, mas também para o seu crescimento. Alguns donos de mercados apontam que, depois de terem passado a integrar a *Redefort*, houve uma elevação de 40% no faturamento de suas lojas, dando-lhes condições de competir até com as grandes redes varejistas (*BIG*, *Carrefour*, etc.).

Tal crescimento impulsiona a geração de empregos e o desenvolvimento local. Todos os integrantes da *Redefort*, por exemplo, têm hoje mais empregados do que antes de ingressar na rede. “A maioria deles está no primeiro emprego”, conta o comerciante Leonel Bittencourt, que dobrou o número de funcionários da sua loja. Recentemente, a *Afecom* conseguiu fechar um acordo com uma indústria de espumas, que instalará uma fábrica em Bento Gonçalves. Em troca, as empresas associadas à entidade se comprometeram a comprar parte da produção da fábrica.

Os benefícios para as comunidades se traduzem também em ações de responsabilidade social, que foram facilitadas pela organização das redes. A união das empresas ampliou a escala de tais ações: a *Afecom* doou berços para uma creche de Bento Gonçalves, a *Redefort* entregou cestas básicas para uma entidade assistencial de Novo Hamburgo

e a *Redemac* cedeu um caminhão de telhas para o município de São Francisco de Paula, que em meados de 2003 foi atingido por um vendaval. A rede de lojas de materiais de construção gastou menos de 48 horas para mobilizar seus associados e fazer a doação.

A parceria entre o Programa e as universidades produz outros resultados positivos, pois reforça o papel de tais instituições como agentes do desenvolvimento regional e propicia que elas executem projetos de extensão e de estágio profissional para seus alunos. Segundo a professora Dalva Dotto, coordenadora do Programa na Universidade de Santa Cruz do Sul, antes da criação das redes de cooperação alguns programas de fomento ao empreendedorismo criados pelas universidades (como os cursos de extensão e as incubadoras tecnológicas) nem sempre conseguiam alcançar os micro e pequenos empresários. O Programa Redes de Cooperação impulsionou tais iniciativas e ainda levou ao surgimento de pesquisas sobre a temática das redes nas universidades parceiras.

Os limites do Programa

Embora o Programa Redes de Cooperação ofereça instrumentos para que os micro e pequenos empresários melhorem a gestão de seus negócios, ainda há necessidade de aumentar o conhecimento de tais empreendedores (principalmente no comércio varejista e na produção rural) a respeito de aspectos gerenciais, como fluxo de caixa, cálculo do lucro marginal, etc.

A Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais oferece tal capacitação por meio de outros programas, mas o alcance dessas iniciativas ainda é limitado frente ao elevado número de empresas que participam das redes. A futura parceria com o Sebrae deve ajudar a preencher tal lacuna. Segundo o coordenador do Programa, também existe a dificuldade de atrair os micro e pequenos empresários para os cursos de capacitação gerencial, pois eles costumam achar que já conhecem o suficiente sobre o seu próprio negócio.

As outras limitações se referem ao crédito e à legislação tributária. “São os nossos dois gargalos”, admite Joeci Hercílio, consultor que trabalha com a *Redefort*. As dificuldades com relação ao crédito se devem às exigências dos bancos para conceder empréstimos aos microempresários. Muitas vezes, eles não dispõem de garantias suficientes para obter financiamentos que poderiam ajudá-los a ampliar suas lojas e realizar outros investimentos. O máximo que o consultor pode fazer é ajudar na elaboração do plano de viabilidade econômico-financeira, a ser apresentado ao banco. Uma alternativa seria o aval solidário, até agora não implementado pelo Programa nem pela Secretaria.

A solução das dificuldades tributárias depende de mudanças na legislação. Atualmente, as redes podem centralizar a negociação das compras por parte de seus membros, mas não podem fazer compras centralizadas. Atualmente, os mercados da *Redefort*, por exemplo, só conseguem encomendar grandes quantidades aos fornecedores quando dois ou mais estabelecimentos se encontram próximos um do outro.⁹ O maior empecilho para que as associações centralizem as compras é que elas teriam de pagar impostos duas vezes: no momento da compra e no da distribuição aos associados. A própria forma jurídica das redes – organizadas como associações – não é a mais adequada para as transações comerciais.

A fim de impedir a bi-tributação e conseguir que as redes sejam reconhecidas como uma categoria específica na legislação tributária, os responsáveis pelo Programa trabalham pela criação da Federação Nacional de Redes (Fenarede), que deve congrega não só as redes de micro e pequenas empresas do Rio Grande do Sul como também as de outros estados. A entidade teria um papel fundamental na promoção do intercâmbio de informações entre as redes e na defesa de seus interesses.



9. Um comerciante da Redefort revelou que determinada indústria de amaciantes de roupas só atende pedidos de pelo menos 40 caixas, quantidade muito grande para uma única loja da rede

Considerações finais: possibilidades de disseminação

Com a criação da Fenarede, a discussão sobre as políticas de fomento à cooperação entre micro e pequenas empresas deve ultrapassar os limites do Rio Grande do Sul, colocando a questão de saber se o modelo é aplicável em outros Estados e no nível municipal. Para isso, é preciso considerar algumas peculiaridades do Rio Grande do Sul: a tradição associativista trazida pela colonização européia, a existência de um conjunto de universidades fortemente ligadas ao desenvolvimento de suas respectivas regiões, etc. Por outro lado, a experiência gaúcha sugere que o Estado pode, sim, ter um papel ativo no estímulo ao surgimento do capital social e em sua utilização como um dos fatores do desenvolvimento econômico.

Em agosto de 2003, o governo de Porto Alegre anunciou a criação de um programa semelhante, em nível municipal, o que mostra a viabilidade da aplicação da iniciativa por parte das prefeituras. Pouco antes, a rede *Construir*, integrada por lojas de materiais de construção espalhadas por todo o país, havia entrado em contato com o Programa Redes de Cooperação para buscar apoio. Como o Programa deve se limitar ao território estadual, o pedido foi negado, mas ficou a indicação de que há demanda por experiências desse tipo em outros estados.

Caso essa demanda seja atendida, o exemplo do Rio Grande do Sul terá inspirado uma nova forma de apoio aos pequenos e microempresários. O modelo de assistência que tem prevalecido no Brasil baseia-se no apoio individualizado, enfocando os problemas dos empreendedores como consequência do seu porte e não do seu isolamento. Mas os resultados obtidos pelo programa gaúcho mostram que os empreendedores podem aprender muito uns com os outros e que, ao fazê-lo, ampliam suas possibilidades de sobrevivência no mercado, diminuem o desemprego e impulsionam o desenvolvimento econômico.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico). *Networks of enterprises and local development*. Bruxelas: OCDE, 1996

MONTANO, Carlos. *Microempresa na era da globalização: uma abordagem histórico-crítica*. 2ª. edição. São Paulo: Cortez, 2001.

SERVIÇO Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. *Pesquisa "Fatores Condicionantes e Taxa de Mortalidade de Empresas"*. Brasília: Ed. Sebrae, 1999.

Disponível em www.sebrae.com.br

PUGA, Fernando Pimentel. *Experiências de apoio às micro, pequenas e médias empresas nos Estados Unidos, na Itália e em Taiwan*. Rio de Janeiro: BNDES, 2000. Disponível em: www.bndes.gov.br

PUTNAM, Robert D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas, 1996.

Porto Alegre começa
a introduzir em
seus programas
habitacionais
moradias adaptadas
aos portadores de
deficiência

HABITAÇÃO



Unidade Habitacional Acessível
a Pessoas Portadoras de
Deficiência em Loteamentos de
Habitação de Interesse Social

(PORTO ALEGRE, RS)

Pesquisador ☐ ☐

G. H. de Paula e Silva >

Arquiteto, mestre em Administração
Pública e Governo pela Escola de
Administração de Empresas de São
Paulo da Fundação Getulio Vargas
(EAESP-FGV)



A produção de habitações populares

Os programas habitacionais de cunho social significam, em geral, produção em massa de habitações padronizadas, de modo a permitir economia de escala, uma vez que o objetivo central é atender a famílias de baixo poder aquisitivo. Dessa forma, experiências pontuais que tornam exequível a diferenciação das habitações são, de modo geral, caracterizadas pela ausência de alguns detalhes – às vezes até itens essenciais – que ficam por conta da família contemplada. Em sua origem, essa habitação é o produto padrão de uma virtual “linha de montagem”.

A complicada engenharia financeira para tornar factível, em regime de mercado, a produção e venda (ou uso em forma de cessão) de uma habitação, e seu respectivo terreno, para populações que ganham até cinco salários mínimos, exige uma complexa engenharia de produto que subtrai quase todos os itens comuns de um imóvel – como uma porta, por exemplo – tentando, contudo, não descaracte-

rizá-lo completamente. Tais limitações, impostas pela engenharia financeira e pela engenharia de produto, moldam a produção de habitações padronizadas.

No entanto, além da legislação pertinente à habitação em zona urbana, a produção de habitações populares procura atender às normas técnicas editadas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), uma entidade privada sem fins lucrativos responsável pela padronização técnica da produção nacional, desde o projeto até a execução, por meio das chamadas Normas Brasileiras (NBR's). São estas normas que estabelecem os limites para a simplificação e barateamento da produção de unidades habitacionais, uma vez que estabelecem, principalmente, medidas mínimas para diversos itens de uma construção, como portas, corredores, janelas, escadas, etc. Assim, de certo modo, são as normas técnicas, aliadas à legislação pertinente às construções, que formam o quadro conceitual das habitações populares dos programas governamentais.

Para uma família comum, ainda que com renda baixíssima, essa padronização não se apresenta como uma dificuldade mas, no máximo, como um incômodo generalizante que é, freqüentemente, superado por alguns fins de semana de trabalho e um pequeno investimento em itens que individualizam a habitação recém-comprada. Mas o que acontece quando não se trata de uma família semelhante a outras tantas? E quando a família tem um portador de deficiência física que usa cadeira de rodas? O que acontece quando a família que tem um membro fora dos padrões recebe uma moradia padronizada segundo os princípios construtivos de uma habitação popular?

Normalmente, numa situação dessas, a família se desdobra – tanto em termos de dispêndio de dinheiro como de tempo e mão-de-obra da própria família – para adaptar a nova moradia, por conta própria, às condições específicas do portador de deficiência que necessite de cadeira de rodas – o “cadeirante”, no jargão gaúcho do departamento encarregado dos programas habitacionais para a população de baixa renda.

O programa habitacional da Prefeitura de Porto Alegre

A prefeitura da capital gaúcha conduz a política habitacional do município por intermédio do Departamento Municipal da Habitação (DEMHAB), que é uma autarquia com *status* de secretaria e existe desde 1965, quando substituiu o Departamento Municipal da Casa Popular (DMCP). Os recursos administrados pelo órgão, atualmente, provêm de repasses da administração municipal, do Fundo de Assistência Social e Cidadania (FASC) e de financiamentos externos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), nos quais o DEMHAB faz as vezes de órgão executor.

Em termos de ação, o Departamento tem tido, nos últimos anos, um foco bastante pronunciado na regularização fundiária de lotes de famílias de baixa renda e na realocação de outras famílias para áreas próximas àquelas anteriormente ocupadas. Essas políticas representam cerca de 90% da atuação do órgão em termos de habitação popular. Para extratos de renda mais altos – entre mais de cinco até 12 salários mínimos – o atendimento é feito por cooperativas habitacionais. Além dessa atuação, o DEMHAB faz as vezes de executor de uma política de integração socioeconômica urbana e de mediador de eventuais conflitos em casos de invasão de áreas particulares.

A formulação das políticas implementadas pelo DEMHAB tem sua origem imediata em dois fóruns internos da administração municipal: o Fórum de Políticas Sociais e o Fórum de Habitação. Atualmente, está em andamento a implantação de um mecanismo gerencial chamado de Gerência Ampliada, que está sendo implantado em duas fases, a saber: integração interna e, posteriormente, a integração externa. Estas fases são, na verdade, processos de ampliação da participação na esfera gerencial do DEMHAB, visando primeiro o pessoal interno à administração (1ª fase), e depois, representações externas à máquina administrativa do Departamento (2ª fase). Não obstante a competência funcional do DEMHAB e dos fóruns citados, há que se considerar a atmosfera participativa que contamina – no melhor dos sentidos – toda a gestão do município. Além do Orçamento Participativo (OP), carro-chefe de um grande número de iniciativas de participação direta da população na gestão da cidade, há

muitos comitês e comissões das quais participam membros de ONG's e associações comunitárias, cujo papel é a colaboração na formulação das políticas públicas municipais e a permanente legitimação das ações da administração.

Esse cenário, que envolve toda a cidade, não constitui uma característica descolada da história recente da administração do município. Porto Alegre tem tido uma continuidade administrativa desde o final dos anos 80, quando Alceu Colares, prefeito pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT), terminou seu mandato e passou o cargo para Olívio Dutra, do Partido dos Trabalhadores (PT), em 1989. A partir desse ano, sucederam-se gestões do PT (e seus coligados), com Tarso Genro administrando a cidade de 1993 a 1996, Raul Pont de 1997 a 2000 e novamente Tarso Genro em 2001. Este último deixou a prefeitura para concorrer ao governo do estado, ficando em seu lugar o então vice-prefeito João Verle.¹

Essa continuidade de quase quinze anos tornou a participação popular um elemento constitutivo da gestão do município, havendo um calendário infindável de eventos participativos para todos os temas e todos os públicos.

A gênese do Programa

Tudo indica que o Programa Habitacional de Porto Alegre seja o primeiro, dentre todos os programas governamentais de habitação popular, a atentar para o fato de que famílias com pessoas portadoras de deficiência devem ter acesso a moradias adaptadas à sua condição. Ainda que tenhamos feito uma pesquisa limitada, não encontramos notícia de programas que se preocupassem com a acessibilidade plena para portadores de deficiência, em particular para os que usam cadeira de rodas.



1. Depois de perder a disputa pelo governo do estado, Tarso Genro passou a integrar o primeiro escalão do governo federal, sendo atualmente o titular da pasta da Educação. Nas últimas eleições municipais (2004), o PT perdeu a prefeitura de Porto Alegre para José Fogaça, do Partido Popular Socialista (PPS). *(Nota dos organizadores)*

O Estado de São Paulo, através da Lei 10.844, de 2001, destina 7% dos imóveis populares aos portadores de deficiência ou às famílias que tenham um membro nessa condição. Mas esses imóveis são construídos com as mesmas dimensões dos destinados às outras famílias, isto é, com todos os entraves de acesso e uso para portadores de deficiência. O máximo que se costuma fazer é destinar, por exemplo, um apartamento no andar térreo do edifício, já que prédios de imóveis populares são construídos com três andares e sem elevadores, como forma de barateamento.

A legislação referente a obras em geral, que varia segundo o município, normalmente obriga os locais de uso público a prover pleno acesso aos portadores de deficiência, mas se exime quanto às habitações, uma vez que não há como reservar um imóvel para essas pessoas. Mesmo o município de Porto Alegre, pela Lei 8.317, de 1999, sancionada na administração Raul Pont e fruto de reivindicação de entidades que lutam pelos direitos dos portadores de deficiência, obriga à eliminação das barreiras de acesso apenas em edifícios e logradouros de uso público, que é o limite da jurisdição do poder público.

Ainda que tenhamos encontrado – e entrevistado – pessoas com limitações motoras (cadeirantes), mesmo estas, embora atuantes em movimentos pela igualdade de direitos, principalmente direitos de acesso, não incluíam reivindicações em torno de imóveis especiais, com pleno acesso para cadeira de rodas, nos programas habitacionais financiados pelo poder público.

A entrega das primeiras unidades especiais de Porto Alegre, ocorrida em maio de 2003, é o desenlace feliz de uma iniciativa que surgiu de maneira fortuita em 2001, quando a arquiteta responsável pelo Programa – Luciane Maria Tabbal – representando o DEMHAB, participou de um seminário na Câmara Municipal de Porto Alegre, promovido pela Comissão Permanente de Acessibilidade². Na ocasião, a arquiteta teve seu primeiro contato com o conceito de acessibilidade plena, principalmente



2. A Comissão Permanente de Acessibilidade foi criada em 1999 e é composta por representantes da administração municipal e entidades civis de portadores de deficiência, arquitetos e engenheiros.

através da exposição de Adriana Almeida, representante do Centro de Estudos e Pesquisas em Administração Municipal (CEPAM), que explicou sobre o tema do ponto de vista da arquitetura. A partir desse seminário, Luciane convenceu-se da necessidade de incorporar critérios de acessibilidade plena nos projetos que desenvolvia para o DEMHAB.

Não obstante ser uma funcionária técnica, dentro de uma estrutura hierarquizada nos moldes do poder público (Luciane é arquiteta da Unidade de Projetos Urbanísticos, que é uma das unidades da Coordenação de Projetos que, por sua vez, é subordinada à Superintendência de Projetos e Obras, uma das divisões do DEMHAB), ela propôs à sua colega e chefe, a também arquiteta Silvia Carpenedo, o desenvolvimento de um projeto de unidade habitacional especial para portadores de deficiência que tivesse dimensões compatíveis com a mobilidade da cadeira de rodas. A proposta foi imediatamente aceita e comunicada à instância superior, que deu o aval para o início do projeto. Com a anuência e ativa colaboração dos seus superiores imediatos e mediatos, Luciane saiu em busca de subsídios para o projeto, para o qual contou com o incentivo e colaboração daquela que a havia apresentado, pela primeira vez, ao conceito de acessibilidade plena: Adriana Almeida, do CEPAM, de São Paulo.

A casa especial

Como principal apoio técnico para o projeto, Luciane recorreu à ABNT e utilizou-se da norma que regula a “Acessibilidade de Pessoas Portadoras de Deficiências a Edificações, Espaço, Mobiliário e Equipamento Urbano” (NBR 9050), editada em 1994 e revisada em 2004. Apoiou-se também na Comissão Permanente de Acessibilidade. A arquiteta chegou a uma alternativa de projeto que foi aprovada para implantação no Programa Integrado Entrada da Cidade (PIEC)³. Esse



3. Este Programa – já em andamento e com diversas unidades habitacionais entregues – incorpora diversas políticas de reassentamento, inclusão social e geração de renda para a população de uma região que fica ao norte de Porto Alegre, ao longo da rodovia e da ferrovia que ligam a cidade ao resto do país, daí o nome do Programa.

projeto, já executado, com três unidades entregues e em uso por famílias que têm membros cadeirantes, apresenta soluções simples mas eficazes para a mobilidade e autonomia de uma pessoa portadora de deficiência.

As dimensões dos cômodos são compatíveis com o giro de uma cadeira de rodas, os acessos à unidade são feitos por rampa com corrimão, as torneiras são de alavanca para permitir que mesmo uma pessoa com limitações motoras nas mãos possa operá-la, o vaso sanitário está sobre uma base de concreto para torná-lo mais alto e cômodo para uma pessoa que não tem mobilidade nos membros inferiores, todas as portas têm 0,80m de largura para dar acesso à cadeira de rodas e as maçanetas e interruptores são instalados na altura adequada para o alcance de uma pessoa sentada. Nas portas e ao lado de todos os equipamentos há barras de apoio para permitir que o próprio portador de deficiência acesse qualquer coisa de que necessite. O local do chuveiro, com banco metálico engastado na alvenaria e torneira baixa, permite plena autonomia para o banho do usuário.

O projeto previa janelas de correr, mas a empresa construtora instalou janelas tipo guilhotina, que foram adaptadas por meio de um sistema de cordinhas e roldanas, de modo a facilitar a abertura e fechamento por uma pessoa portadora de deficiência.

Essas alterações nas especificações do projeto padrão da unidade habitacional resultaram em um acréscimo no custo da unidade de algo em torno de R\$ 2.000,00, segundo Luciane, e R\$ 6.000,00 segundo um jornal local, o que permite supor que o acréscimo de custo está em torno de 20% quando comparado com uma unidade comum. Este acréscimo é resultante da ampliação da área construída e da instalação de equipamentos especiais, como torneiras, barras de apoio, etc. A casa comum tem 45 m² e a especial, 49,5 m², o que significa 10% a mais em termos de área construída. No entanto, as famílias contempladas com uma unidade especial pagam a mesma prestação que as famílias residentes em casas de tipo padrão. Em termos financeiros, isso significa que outras famílias estão custeando parte do acréscimo no custo das casas especiais. Entretanto, esse arranjo não gerou

nenhum protesto por parte dessas famílias que, pelo contrário, têm se mostrado solidárias e aceitado até mesmo os privilégios de localização das casas especiais (próximas às avenidas, onde há linhas de ônibus também especiais).

Algumas dificuldades e alguma solidariedade

Para que o projeto da casa especial, finalmente pronto, se tornasse realidade, Luciane teve de vencer algumas dificuldades e, por outro lado, recebeu muita solidariedade. Alguns dos profissionais do DEMHAB, de formação mais técnica que humanista, como os engenheiros, viam com descrédito uma solução que alterava o equilíbrio de custo das unidades habitacionais e criava itens especiais em obras que se pautavam essencialmente pela economia de escala. Nesse *tour de force*, os arquitetos – profissionais de formação mista, isto é, técnica e humanista – tiveram papel de destaque no convencimento de seus colegas engenheiros, privilegiando uma argumentação técnica, porém pautada por uma visão humanista do problema dos portadores de deficiência que eventualmente seriam atendidos pelo programa habitacional.

Vencida essa barreira, restava conhecer o tamanho do problema, uma vez que a ficha cadastral usada para inscrição das famílias no programa habitacional do município não contemplava nenhuma informação sobre a existência ou não de um membro da família com deficiência motora e usuário de cadeira de rodas. A solução para essa questão foi essencialmente simples e direta, solicitada às assistentes sociais que trabalhavam com o programa PIEC – a inclusão de uma anotação, à margem da ficha cadastral, informando sobre a existência de membro cadeirante na família cadastrada.

Essa medida simples e direta permitiu a quantificação das unidades especiais – em número de oito, no total – e sua inclusão no projeto urbanístico de uma das áreas atendidas pelo PIEC, já no ano de 2002, cerca de um ano após o seminário sobre acessibilidade, que teve o condão de despertar a arquiteta Luciane para a questão dos portadores de deficiência contemplados pelos programas do DEMHAB.

À primeira vista, pode parecer insignificante o número de unidades especiais. É importante lembrar, porém, que o Programa Integrado Entrada da Cidade prevê um investimento total de R\$ 170 milhões para a reestruturação urbana da área, incluindo a construção de 3.061 novas moradias. Parte dessas moradias deverá contemplar os portadores de deficiência, conforme as três unidades já entregues.

Essas casas especiais estão localizadas na Vila Tecnológica, que foi eleita para a primeira etapa da implantação do PIEC, com 61 novas moradias que já haviam sido entregues à época de nossa visita.

Contemplando a contemplada

A exposição de questões técnicas, legais e normativas de uma casa especial para portadores de deficiência mais vela do que revela a verdadeira natureza da situação de uma família que, além de pobre e moradora de país emergente com todas as deficiências conhecidas, tem um membro que depende radicalmente dos outros membros para ações cotidianas, como lavar as mãos, passar de um cômodo a outro ou – o mais complicado – tomar um banho.

Tivemos oportunidade de visitar uma moradora, cuja filha, Tanise, nasceu com graves deficiências neurológicas e motoras resultantes de complicações durante o parto. Hoje, com nove anos e morando em uma casa especial na área do PIEC, Tanise tem a possibilidade de frequentar seções de fisioterapia, pois pode ser levada em sua cadeira de rodas a um dos postos de saúde que oferece esse serviço – algo impensável há cerca de seis meses, quando morava em um barraco de madeira que afundava paulatinamente numa pocilga lodosa e ficava com o chão úmido e malcheiroso.

Ao crescer, a criança saiu do carrinho de bebê para a cadeira de rodas e não podia nem mudar de cômodo, porque a cadeira não passava pela porta estreita do barraco. O banho era dado no próprio quarto, com latas de água aquecida no fogão, o que encharcava ainda mais o já úmido chão de madeira. A falta de exercício resultou numa obesidade que torna impossível para a mãe, Vera Lúcia – mulher sau-

dável, mas de porte pequeno –, carregá-la, mesmo que seja para o cômodo vizinho.

O natural e conhecido crescimento da auto-estima em famílias que saem de favelas para habitações dignas, aqui toma uma dimensão que não é possível dimensionar. Como avaliar a transformação ocorrida nessa família? Como ler no olhar do irmão Lucas, de sete anos, a visão de uma irmã convivendo entre irmãos?

Em que pese isso, foi possível perceber um imediato investimento na própria família por parte do pai – motorista profissional – desempregado há quase um ano e vivendo de “bicos”: na área de serviço, reluzia uma máquina de lavar roupas, recém-adquirida a prestações.

Como o Programa de casas especiais está numa fase inicial, sua institucionalização limita-se a decisões do próprio DEMHAB – o que não é pouco. Mas há entre todos os técnicos o consenso de que é necessário dar forma institucional à iniciativa, por meio de algum instrumento legal, de modo a garantir o futuro do Programa. Já que a questão técnica e institucional está solucionada, é de se presumir que a institucionalização da garantia de casas especiais para os portadores de deficiência será relativamente fácil. Quantos legisladores estariam dispostos a patrocinar legislação nesses moldes?

Discorrer sobre cidadania em termos gerais, ainda que com sólida fundamentação teórica, deve parecer esdrúxulo para quem não se enquadra nas condições gerais da maioria. De que serve o direito de ir e vir para quem está emparedado entre degraus intransponíveis e, em decorrência disso, impedido de exercê-lo? Nesse caso, vale mais a pena pensar a cidadania com o senso comum da solidariedade. As políticas públicas são garantidas por impostos pagos igualmente pelos portadores de deficiência que, se têm algum benefício fiscal, este se limita à isenção de tributos sobre carros especiais para uso pessoal⁴. Não sabemos quantos cidadãos brasileiros são cadeirantes, en-

□ □

4. Leis federais 4.613/65 e 8.383/91 (Imposto sobre a renda) e outras que variam entre os estados e municípios.

tre os 24,5 milhões que apresentam algum tipo de deficiência (IBGE, 2000) e, dentre estes, quantos necessitam de atendimento especial pelos programas habitacionais. Mas parece que saber quantos são também faz parte dos direitos de cidadania daqueles que, não sendo iguais, podem exigir direitos iguais.



Pesquisadores ☐ ☐

Carlos Frederico Bom Kraemer >

Economista, mestrando em Administração Pública pela Escola Brasileira de Administração Pública, da Fundação Getulio Vargas (FGV-EBAPE) e membro da equipe do Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS)

Maria Castellano > Mestre e doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental da Universidade de São Paulo (PROCAM-USP)



O Consórcio Lambari é uma iniciativa que reúne 16 municípios da região do Alto Uruguai Catarinense, com o objetivo de desenvolver um programa de gestão ambiental participativa a partir das bacias hidrográficas. Tendo nascido da preocupação das autoridades locais com os problemas ambientais da região, o Consórcio também deve sua origem às idéias e à metodologia apresentadas num curso ministrado aos membros da Associação dos Municípios do Alto Uruguai Catarinense (AMAUC), em outubro de 2000¹. Embora a mobilização para a fundação do Consórcio tenha começado durante o curso, suas atividades só se iniciaram oficialmente em 1º de junho de 2001.

Os municípios que participam do Consórcio são os 15 que constituem a AMAUC - Alto Bela Vista, Arabutã, Arvoredo, Concórdia,



1. O curso, intitulado "Planejamento Ambiental Participativo em Nível de Bacias Hidrográficas", foi ministrado pelo professor chileno Pedro Hidalgo

Ipira, Ipumirim, Irani, Itá, Lindóia do Sul, Paial, Peritiba, Piratuba, Presidente Castelo Branco, Seara e Xavantina – mais o município de Jaborá. À exceção de Concórdia (64.000 habitantes) e Seara (16.000 habitantes—+—), todos os demais municípios possuem população inferior a 6.000 habitantes. A soma da população dos municípios consorciados, que representa o público beneficiário das ações do Consórcio, é de aproximadamente 142.000 habitantes.

A maior parte dessa população descende de gaúchos, que colonizaram a região há menos de um século, e muitos deles, por sua vez, estão no Brasil há poucas gerações (MATHIAS, PIAZZA & THOMÉ, 2001; DAZZI, 1999). São, em sua maioria, descendentes de italianos e alemães², e ainda preservam muito da cultura trazida da Europa.

A presença da cultura européia na região é facilmente observada na forma de falar, na arquitetura e na gastronomia locais – em um dos municípios do Consórcio, por exemplo, fala-se apenas o idioma alemão. Além da origem européia, existe entre os municípios da região uma forte identidade construída em torno do Contestado – a disputa territorial entre Santa Catarina e Paraná, numa guerra que durou de 1912 a 1916. A maior parte dos municípios que hoje constituem a região da AMAUC foi palco dessa guerra (MATHIAS, PIAZZA & THOMÉ, 2001; SANTA CATARINA, 2003). A preservação histórica e cultural da região, e especificamente dos aspectos referentes a essa guerra, é muito cuidadosa, havendo desde pequenos museus até um parque temático sobre a história e as tradições locais.

Parte dessas tradições encontra-se também nos principais produtos da região. Embora a área total dos municípios consorciados represente apenas 3,5% da área total de Santa Catarina, a região é a maior produtora agropecuária do Estado, tendo suas atividades



2. Embora ainda se encontrem na região alguns “caboclos”, descendentes de europeus misturados a índios (Kaingangs e Koklengs, primeiros habitantes da região) e negros escravos (MATHIAS, PIAZZA & THOMÉ, 2001)

baseadas prioritariamente na suinocultura³, avicultura e produção de leite.

É na base da economia local, portanto, que se encontra um dos mais sérios problemas ambientais e de saúde pública da região: a poluição provocada pelos dejetos suínos. Esta foi a principal questão que motivou a formação do Consórcio, seguida do problema dos lixo e da destinação inadequada do esgoto urbano.

Antes da formação do Consórcio, as ações dos municípios para enfrentar esses e outros problemas eram muito dispersas, e em geral descontínuas, não conseguindo alcançar os resultados esperados. As autoridades locais compreenderam que a busca de soluções efetivas para essas questões somente seria viável a partir de uma ação integrada entre os municípios. Tornava-se evidente também que essa ação conjunta poderia reduzir custos e potencializar esforços para a solução dos problemas. A maioria dos municípios que vieram a constituir o Consórcio é de pequeno porte, o que esvaziava o sentido de uma atuação isolada.

Dinâmica de funcionamento

A médio e longo prazo, o Consórcio pretende alcançar diversos objetivos relacionados às questões ambientais, tais como: a) reduzir o impacto ambiental provocado pelas atividades rural e urbana; b) conservar, recuperar e revitalizar os recursos ambientais da região; c) apoiar as políticas públicas regionais relacionadas ao meio ambiente; d) promover a educação ambiental; e) viabilizar a elaboração da Agenda 21 regional; e f) participar da criação dos Comitês de Bacias Hidrográficas da região do Consórcio. A partir dos problemas identificados como prioritários, foram elaborados projetos-chave, cuja execução teve início em 2001.



3. A suinocultura está presente em mais de 70% das propriedades na região da AMAUC, e a arrecadação de impostos estaduais gerados por essa atividade representa também cerca de 70% do total do movimento agropecuário. As agroindústrias instaladas na região (suínos e aves) representam o maior complexo agroindustrial do Brasil, sendo a suinocultura a principal responsável pela industrialização

Redução dos impactos provocados pelos lixões

Para atingir este objetivo, o Consorcio priorizou a recuperação das áreas ocupadas pelos lixões e a construção de aterros sanitários. O primeiro passo foi a desativação de todos os lixões dos municípios consorciados e a construção de quatro aterros sanitários para o atendimento aos municípios do Consorcio. Nas áreas dos antigos lixões, após consulta à população do entorno, estão em andamento projetos de recuperação. No caso de Concórdia, a população optou pela ocupação da área por um bosque, com área de lazer.

Alem disso, a coleta seletiva já foi implementada em oito municípios, enquanto nos demais sua implantação está em andamento. O objetivo da coleta seletiva é aumentar a vida útil dos aterros, reduzindo a quantidade de resíduos que eles recebem. Pretende-se também reintegrar à sociedade os catadores que trabalhavam dentro dos lixões, além de gerar empregos para estas e outras pessoas de baixa renda. Com a construção dos aterros sanitários, os antigos lixões foram fechados, e as pessoas que viviam ali foram integradas a projetos que visam gerar trabalho e renda. No caso do município de Ipumirim, há uma empresa que realiza a coleta e reciclagem de resíduos, assim como a industrialização dos resíduos plásticos, empregando cerca de 60 pessoas nesse município. Em Concórdia, foi instalada através do Consórcio uma cooperativa de reciclagem, como parte de um projeto mais abrangente.

Redução do impacto ambiental provocado pelo esgoto urbano

Dados os altos custos para a construção de Estações de Tratamento de Esgoto (ETEs), o Consórcio priorizou a conscientização das comunidades sobre o problema que representa o esgoto urbano, encorajando cada bairro, escola, clube, etc. a pelo menos eliminar os esgotos a céu aberto e construir sumidouros. Essa conscientização – assim como no caso do lixo, dos dejetos suínos e de outros problemas – tem sido alcançada através de uma metodologia de trabalho participativa, que leva as comunidades a refletirem sobre a situação ambiental de seu entorno, e as incentiva a tomar parte na busca de soluções para os problemas observados.

Redução do impacto ambiental causado pelos dejetos suínos

Considerados o mais grave problema ambiental da região, os dejetos suínos geram uma poluição equivalente à produzida por 5,5 milhões de pessoas. Tal forma de poluição já tornou impróprias para consumo humano mais de 90% das fontes superficiais de água na região (EMBRAPA Suínos e Aves, 2002).

Segundo levantamento realizado na região do Consórcio, 80% das propriedades suinícolas na região estão em desconformidade com a legislação ambiental e sanitária. Entretanto, o custo de adequar tais propriedades às exigências da lei é tão alto que tornaria inviável a continuidade da suinocultura para grande parte dos proprietários, causando um sério problema social, uma vez que essa atividade é a base da sustentação econômica da região.

Para equacionar esse problema, o Consórcio, por proposição do Ministério Público Estadual, está coordenando a elaboração do Termo de Compromisso de Ajustamento de Condutas (TAC) da Atividade Suinícola, envolvendo toda a cadeia produtiva (suinocultores, agroindústrias, municípios, órgãos ambientais e governo do Estado, empresas de pesquisa, instituições de ensino e ONGs). O Consórcio tem conseguido promover o diálogo entre todos esses atores, apesar da complexidade do problema (dado o número de envolvidos e o elevado custo de adequação das propriedades, estimado em R\$ 12 milhões).

Partindo de uma visão abrangente de gestão territorial, que vai desde o cadastro das propriedades até a promoção da educação ambiental, as atividades promovidas pelo Consórcio beneficiam diretamente 16 mil propriedades agrícolas, que recebem apoio para implementar o TAC.

Outros projetos

A elaboração da Agenda 21 regional também está entre os objetivos do Consórcio Lambari, tendo em vista a promoção do desenvolvimento sustentável, por meio da parceria entre governos e sociedade. O Consórcio levou aos 16 municípios a proposta da elaboração da Agenda 21, que já foi implantada em quatro deles e está em andamento nos demais.

Alem disso, o Consórcio procurou ajudar na criação de um Comitê de Bacia Hidrográfica na região. Tal objetivo foi concretizado com a aprovação, pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos, da formação do Comitê Rio Jacutinga e seus Contíguos, em agosto de 2003.

Síntese dos objetivos específicos dos projetos e resultados alcançados

Projeto	Objetivos específicos	Situação/resultados
Reduzir o impacto provocado pelos lixões	Eliminar lixões a céu aberto	Concluído
	Recuperar as áreas degradadas pelos antigos lixões	Em andamento
	Construção de 4 aterros sanitários	Concluído
	Implantar coleta seletiva em todos os municípios	Já implantada em 8 municípios, implantação em andamento nos demais
	Gerar trabalho e renda para as pessoas de baixa renda na região	Geração de aproximadamente 80 empregos diretos nas atividades de reciclagem
	Melhorar as condições de vida das pessoas de baixa renda na região	Trabalho, moradia, educação, saúde e documentos para 18 “trabalhadores do lixo” e suas famílias
Reduzir o impacto provocado pelo esgoto urbano	Trabalho de conscientização nas comunidades para eliminação de esgoto a céu aberto e construção de sumidouros	Em andamento (caráter contínuo)
	Construção de Estações de Tratamento de Esgotos	Atividades ainda não iniciadas

Reduzir o impacto causado pelos dejetos suínos	Coordenação da elaboração do Termo de Ajustamento de Condutas da Atividade Suinícola	Em andamento
Implantação da Agenda 21 regional	Elaboração e implantação das Agendas 21 municipais	Implantação concluída em 4 municípios, em andamento nos demais
	Elaboração e implantação da Agenda 21 Regional	Depende da conclusão da implantação das Agendas 21 municipais
Participação na elaboração do Comitê de Bacia Hidrográfica	Elaboração da proposta do Comitê Rio Jacutinga	Concluída, e aprovada pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos

Gerenciamento

O gerenciamento do Consórcio se dá através do trabalho articulado entre os Conselhos, Câmaras e Grupos de Trabalho que o compõem, realizado de forma participativa pelas comunidades. Cada uma dessas instâncias desempenha funções específicas, dentro da seguinte estrutura:

- o Conselho de Prefeitos é o órgão deliberativo, constituído pelos prefeitos dos municípios consorciados e presidido por um de seus integrantes, o qual é escolhido de forma consensual uma vez por ano;
- o Conselho de Vereadores atua como órgão consultivo e fiscalizador, constituído por um representante de cada Câmara de Vereadores dos municípios consorciados, sendo que a diretoria deste Conselho compõe o Conselho Fiscal;
- a Gerência Administrativa é o órgão executivo, constituído de um gerente e auxiliares técnicos e administrativos, contratados pelo Consórcio ou cedidos pelos consorciados e conveniados;

- a Câmara Técnica e de Apoio é composta por funcionários das instituições públicas e privadas que participam e do Consórcio. Sua função é assessorar a Gerência Administrativa e os Grupos de Trabalho Municipais, elaborar as políticas e diretrizes do Consórcio e a proposta orçamentária anual, submetida ao Conselho de Prefeitos. Cederam profissionais para atuar na Câmara Técnica, a Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina S/A (EPAGRI), a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - Suínos e Aves (EMBRAPA) e a Universidade do Contestado (UnC), situada em Concórdia);
- os Grupos de Trabalho Municipais (GTMs) têm a finalidade de executar as tarefas repassadas aos municípios pelo consultor do Consórcio e pela Câmara Técnica. Os integrantes dos GTMs foram definidos pelos próprios municípios. Nos municípios que possuíam Comissão, Conselho, Fundação ou outro órgão ambiental, este foi ampliado para atender melhor o caráter participativo do Consórcio.

O fato de o Consórcio ser formado por 16 municípios, com integrantes de diferentes partidos políticos, não chegou a gerar conflitos que dificultassem seu funcionamento. Um dos fatores que pode ter contribuído para isso é o histórico de relativa interação entre os municípios da região do Alto Uruguai Catarinense, uma característica anterior à própria formação da AMAUC.

Fontes de recursos e administração financeira

As atividades de rotina do Consórcio são atualmente financiadas pela contribuição de cada município, totalizando R\$ 8 mil por mês. Cada município é responsável pela manutenção de seus “Grupos de Trabalho Municipais” e de seus projetos específicos. Também há projetos em que o financiamento é compartilhado entre o Consórcio, os municípios, instituições parceiras e outros atores, como as agroindústrias instaladas na região.

As instituições parceiras cumprem também um papel fundamental em relação aos recursos, cedendo ao Consórcio tecnologias e pessoal capacitado, a custo zero. A AMAUC, por sua vez, fornece a estrutura física, equipamentos e profissionais para a área administrativa. O Consórcio pretende, no futuro, dispor de sua própria infra-estrutura.

A administração dos recursos é feita de forma participativa e transparente. A discussão para a aprovação dos orçamentos acontece nas Assembléias Gerais da AMAUC e, mensalmente, são enviados balancetes com a prestação de contas a todos os participantes do Consórcio, às suas diversas instâncias (Conselhos, Câmaras, etc.) e às instituições parceiras.

Metodologia de trabalho e participação comunitária

A metodologia de trabalho do Consórcio está baseada nas orientações do professor Pedro Hidalgo, que atua como consultor do Consórcio. Essa metodologia é desenvolvida em sete etapas, envolvendo as instituições parceiras e a comunidade como um todo.

A primeira etapa (“promoção”) teve o objetivo de despertar a atenção das comunidades locais para a importância da conservação da natureza e do desenvolvimento social, considerando-se o contexto regional, na perspectiva de uma gestão ambiental participativa e de formação do Consórcio. Os municípios foram convidados a se integrar à iniciativa, num processo que envolveu diretamente mais de 2.600 pessoas. O segundo passo foi a integração da comunidade regional na identificação e discussão dos problemas prioritários da região, a partir dos quais foram elaboradas as três propostas de ação iniciais – atividade que constituiu a terceira etapa dessa metodologia.

A elaboração dos projetos, realizada pela Câmara Técnica com o auxílio dos Grupos de Trabalho Municipais, constituiu o quarto passo. A etapa seguinte consistiu na execução dos projetos técnicos elaborados anteriormente, contando, para isto, com a experiência prática e a mão-de-obra da própria comunidade, aliadas ao conhecimento técnico das instituições.

O processo de avaliação, a sexta etapa, é realizado pelas organizações participantes (avaliação de impactos ambientais) e também pela comunidade (avaliação do alcance dos objetivos). Esta última tem como instrumento os “*Cadernos do Consórcio*”, material que contém diversas questões, redigidas de forma simples e objetiva, a serem respondidas pelo público diretamente interessado. Assim, por exemplo, o *Caderno da Nossa Escola* foi respondido por alunos, professores, serventes e diretores das escolas; o *Caderno do Esgoto Urbano* foi preenchido pelos moradores dos municípios do Consórcio, acompanhados por técnicos municipais ou por representantes dos Grupos de Trabalho Municipais, e assim por diante. Além destes, já foram aplicados o *Caderno da Nossa Universidade*, o *Caderno do Município*, o *Caderno das Comunidades Rurais* e o *Caderno dos Dejetos Suínos*. Os cadernos acabam cumprindo um papel educativo, uma vez que despertam a observação e a reflexão por parte de quem responde as questões em relação a seu entorno, e especificamente em relação ao tema tratado pelo caderno.

Finalmente, a sétima etapa prevista na metodologia de trabalho é a da sustentabilidade, na qual o Consórcio pretende obter autonomia em relação ao setor público.

Além de envolver-se na maior parte destas etapas, a comunidade regional participa também por meio de atividades que são desenvolvidas nas escolas, associações comunitárias, clubes de serviços, cooperativas, sindicatos, igrejas e demais segmentos da sociedade organizada. Na medida em que a sociedade civil foi chamada a participar efetivamente do programa, observou-se uma mudança gradual de comportamento em relação às questões socioambientais da região, criando assim um senso de responsabilidade, participação e cooperação.

Cada município consorciado possui suas próprias estratégias de ação, incluindo à sua maneira as comunidades locais nas atividades propostas. A mudança na relação entre a sociedade civil, o cidadão e os agentes públicos decorre, portanto, do espaço aberto pelo Consórcio para a participação e a integração desses atores, tanto internamente a cada município, como no contexto intermunicipal.

Impactos sobre a cidadania

“A cidadania expressa um conjunto de direitos que dá à pessoa a possibilidade de participar ativamente da vida e do governo de seu povo. Quem não tem cidadania está marginalizado ou excluído da vida social e da tomada de decisões, ficando numa posição de inferioridade dentro do grupo social”⁴

O Consórcio Lambari traz duas importantes implicações quanto à questão da cidadania. A primeira é a possibilidade de a população conhecer e participar de forma democrática do desenvolvimento de seu município e de sua região; desde a priorização dos problemas e projetos a serem desenvolvidos até sua execução e avaliação. A segunda atinge diretamente um número bem mais restrito de pessoas, mas nem por isso é menos importante, e ocorre através da inclusão social, fornecendo oportunidades a grupos antes excluídos de seus direitos.

O exemplo mais significativo nesse sentido observa-se no Projeto Colibri, em funcionamento no município de Concórdia, por meio do qual foi criada uma cooperativa de coletores de material reciclável, que tem como principal objetivo devolver aos antigos moradores do lixão a condição de cidadãos. A cooperativa conta com um galpão para a separação dos materiais recicláveis; um refeitório coletivo bem estruturado, onde as tarefas de preparo das refeições, limpeza, etc., são realizadas pelos próprios cooperados; vestiários, banheiros e salas de aula. Nestas salas funcionam duas turmas de ensino fundamental para os membros da cooperativa.

O Projeto providenciou documentação para esses trabalhadores e seus familiares, forneceu-lhes assistência médica e odontológica gratuita, e construiu cinco moradias de alvenaria, destinadas às famílias que viviam em barracos no lixão.

Foi construída também uma creche para atender as crianças que antes passavam o dia no lixão com seus pais. Elas participam de di-

versas atividades, e recebem um acompanhamento pedagógico, tendo-se em vista sua reinserção social. Não é permitido que os pais estejam acompanhados por suas crianças na cooperativa.

O Projeto conta também com uma fábrica de vassouras de palha, que possibilita uma segunda alternativa de renda para os membros da cooperativa, além da obtida com a venda dos materiais recicláveis. A Escola Agrotécnica Federal de Concórdia, uma das instituições parceiras do Consórcio, cedeu a área de 1,5 ha onde é cultivado o sorgo palha, planta que fornece a matéria-prima. Na cooperativa há uma sala com o espaço e equipamentos necessários para a confecção das vassouras.

Uma vez fornecida essa estrutura, a expectativa do Consórcio é que os membros da cooperativa gradualmente adquiram autonomia para o gerenciamento dos projetos, até chegarem à total independência social e econômica.

O Consórcio procura incentivar a população local a comprar os diversos produtos feitos na região – não apenas as vassouras produzidas pela cooperativa, mas também a carne suína, de aves e demais produtos regionais – de modo a estimular o mercado local, gerando empregos e conferindo sustentabilidade econômica à região.

É também por meio de ações integradas, portanto, que o Consórcio procura solucionar não apenas problemas ambientais, mas também outras questões de extrema importância, tal como a reinserção social de grupos desfavorecidos.

Fatores de inovação

Entre as inovações do Consórcio, destacam-se a intensa articulação e a cooperação alcançada não apenas entre os 16 municípios envolvidos, mas também entre estes e as instituições parceiras. A estrutura do Consórcio lhe permite trabalhar de forma integrada, contando com diversas instâncias que possuem funções específicas.

Além da articulação entre os municípios, foram constituídas diversas parcerias com outras instituições (públicas e privadas), possibi-

litando reunir os recursos financeiros, físicos, humanos e tecnológicos necessários para elaborar e dar início aos projetos do Consórcio.

É inovadora também a abrangência da participação comunitária que o Consórcio conseguiu alcançar, partindo do pressuposto de que não seria possível atingir os resultados propostos a não ser através de uma abordagem participativa que envolvesse de fato a comunidade. Destaca-se ainda o caráter permanente com que o Consórcio foi planejado, sendo que sua atuação não se restringe a campanhas com começo, meio e fim, mas constitui um processo contínuo de educação, participação e ação, em benefício do meio ambiente e da coletividade. Analogamente, a abrangência de seus objetivos não é pontual, sendo que por meio destes busca-se o desenvolvimento sustentável de toda a região, pela atuação em diversas frentes.

Conclusões

Dentre os aspectos que têm permitido ao Consórcio Lambari obter bons resultados dentro dos objetivos propostos, podem ser destacados alguns grandes “acertos”, vários dos quais feitos logo no início de sua idealização, e que depois se mostraram fundamentais para seu bom desempenho. Em primeiro lugar, foi de suma importância que tenha sido levado à região da AMAUC o professor Pedro Hidalgo, pois foi a partir do curso ministrado por ele que as autoridades e membros de diversas instituições locais tomaram contato com a metodologia posteriormente adotada para o trabalho do Consórcio. Essa metodologia contribuiu para que o Consórcio tivesse uma concepção participativa desde o início de sua formação.

O segundo grande “acerto” foi o apoio da AMAUC, uma vez que os municípios pertencentes a esta Associação já tinham algum nível de coordenação e articulação, o que favoreceu a consolidação da forma de trabalho adotada pelo Consórcio.

As parcerias estabelecidas pelo Consórcio também contribuem muito para o seu sucesso e para a sua credibilidade, pois, conforme explicou um membro da AMAUC, as instituições parceiras têm gran-

de prestígio na sociedade local. Por outro lado, o Consórcio tem conseguido uma penetração social muito grande, o que cada uma das instituições parceiras não conseguiria alcançar isoladamente.

O Consórcio também tem desempenhado um papel importante na disseminação de experiências de sucesso entre os municípios participantes, viabilizando, por exemplo, visitas e encontros entre os gestores públicos.

As limitações relativas à atuação do Consórcio Lambari têm se concentrado essencialmente na falta de recursos para a execução de projetos que exigem altos investimentos, como no caso do esgoto urbano ou dos dejetos suínos. Nesse sentido, há possibilidades de acordo com as grandes agroindústrias instaladas na região, no sentido de que elas contribuam de forma significativa nos investimentos necessários para a adequação das propriedades suinícolas ao TAC, como também para que as ações promovidas pelo Comitê do Rio Jacutinga venham a potencializar as ações do Consórcio.

As possibilidades de aplicar uma iniciativa como essa em outras regiões esbarram em duas grandes particularidades. A primeira é a forte cultura associativa do Alto Uruguai Catarinense, dificilmente encontrada em outras regiões do país. Além disso, a estrutura institucional que precedeu a formação do Consórcio – notadamente, a AMAUC e algumas das instituições parceiras – facilitou a estruturação do Consórcio de forma participativa. Isso não significa, porém, que a adaptação e o desenvolvimento dessa experiência em outras regiões do País não seja possível, dependendo da vontade e da iniciativa de líderes locais.

Neste sentido, vale lembrar que o Consórcio Lambari também é fruto da disseminação de outras experiências bem-sucedidas, tendo se “inspirado” no Consórcio Quiriri⁵ e no Consórcio Iberê, certamente com adaptações às particularidades encontradas na região.



5. Sobre a experiência do Consórcio Quiriri, ver: JACOBI, Pedro e TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. “Consórcio Quiriri: Programa Intermunicipal de Tratamento Participativo de Resíduos Sólidos da Região do Alto Rio Negro Catarinense”. In: FARAH, Marta Ferreira Santos e BARBOZA, Hélio B. (orgs.). *Novas Experiência de Gestão Pública e Cidadania*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000

DOCUMENTOS CONSULTADOS

Consórcio Intermunicipal de Gestão Ambiental Participativa do Alto Uruguai Catarinense, s/d.

EMBRAPA Suínos e Aves – Imprensa. “Reunião define Termo de Ajuste da suinocultura”. Agosto de 2002.

EMBRAPA Suínos e Aves – Imprensa. “Termo de Ajustamento de Condutas será assinado oficialmente”. Novembro de 2002.

SANTA CATARINA. “O Vale do Contestado”. Visare, 2003.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DALLARI, Dalmo. *Direitos Humanos e Cidadania*. São Paulo: Moderna, 1998.

DAZZI, Rudinei Scaranto. *Reminiscenza*. Concórdia: Cabeça Ôca, 1999.

JACOBI, Pedro. *Consórcio Quiriri: Programa Intermunicipal de Tratamento Participativo de Resíduos Sólidos na Região do Alto Rio Negro Catarinense*. (s/d).

MATHIAS, Herculano Gomes; PIAZZA, Walter & THOMÉ, Nilson. *Contestado*. IOESC (Imprensa Oficial do Estado de Santa Catarina), Florianópolis, 2001.

Ao incentivar a
maricultura,
Florianópolis preserva
o meio ambiente e
oferece alternativa de
renda para uma
população que sempre
viveu do mar

DESENVOLVIMENTO REGIONAL E
LOCAL EM BASE SUSTENTÁVEL



Programa de Desenvolvimento Sustentável da Maricultura

(FLORIANÓPOLIS, SC)

Pesquisadores ☐ ☐

Adriana Mariano > Assessora de gestão do Centro de Estudos do Terceiro Setor (CETS), da FGV-EAESP

Melody Porsse > Pesquisadora do Núcleo de Estudos e Tecnologia em Gestão Pública (Nutep) da Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)



O Programa de Desenvolvimento Sustentável da Maricultura é uma iniciativa da Prefeitura de Florianópolis, implementada em 1999, por intermédio do Escritório Municipal de Agropecuária, Pesca e Abastecimento (Emapa). O Programa visa incentivar o cultivo de moluscos (ostras e mexilhões) como alternativa de geração de renda à população pesqueira artesanal, propiciando a melhoria da qualidade de vida e, também, a recuperação e preservação ambiental.

Florianópolis, capital de Santa Catarina, possui cerca de 360 mil habitantes (IBGE, 2002). É dividida em dois territórios: a ilha, cuja extensão territorial é de 424 Km², e o continente, com apenas 12 Km². Por suas características geográficas, tem a pesca e a extração de frutos do mar como uma de suas atividades tradicionais. Durante gerações, moradores da ilha viveram do mar e da comercialização de seus produtos. Nas últimas duas décadas, a atividade extrativista passou a ser produtiva graças à maricultura - técnica de criar frutos do mar em fazenda marinha. A Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e a Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Ca-

tarina (Epagri) foram determinantes para o desenvolvimento da maricultura no Estado.

Levando em conta características ambientais, bem como pesquisas da UFSC e com o apoio técnico da Epagri, a Prefeitura investiu no desenvolvimento do cultivo de ostras e mexilhões, com o intuito de fazer da maricultura uma atividade econômica que viabilizasse o incremento de renda para as comunidades que durante gerações tiraram do mar a sua sobrevivência. O Programa pode ser resumido em um conjunto de ações, coordenadas pelo Emapa: (1) criação do Fundo Municipal de Desenvolvimento Rural e Marinho (Funrumar); (2) criação e realização anual da Festa Nacional da Ostra e da Cultura Açoriana (Fenaostra); (3) promoção do intercâmbio técnico-científico com a França entre produtores, técnicos e estudantes; e (4) incentivo à implantação da Cooperilha – Cooperativa Aquícola da Ilha de Santa Catarina.

Histórico

A maricultura teve início em Florianópolis na década de 70, quando foram realizados os primeiros estudos sobre a produção de ostra (ostreicultura), sem muito sucesso. Nessa época, mergulhadores e pescadores extraíam dos costões ostras e mexilhões para incrementar sua renda.

Florianópolis reúne condições favoráveis para a maricultura. Entre o continente e a ilha há formação de baías com águas calmas, com influência de correntes frias, ricas em produção primária (como fitoplânctons). A despeito das condições ambientais favoráveis, a experiência com a ostra nativa (*Crassostrea rhizophorae*) não atingiu bons resultados. Para solucionar o problema, em meados da década de 80, foram trazidas sementes de outras regiões e a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) passou a produzir sementes em um laboratório, construído em 1986 na praia de Sambaqui (ao norte da ilha).

Dois anos mais tarde, a Epagri, vinculada à Secretaria de Agricultura do Estado, começou a incrementar as técnicas de cultivo do me-

xilhão com semente nativa nas comunidades litorâneas. O baixo custo da produção e o suporte técnico oferecido pela Epagri permitiram o crescimento do número de produtores marinhos.

O cultivo da ostra começou a ser desenvolvido pelas populações tradicionais num segundo momento, pois, embora apresente uma rentabilidade maior, exige técnicas de manejo complexas e um investimento inicial elevado. Mas, aos poucos, pescadores, população litorânea e estudantes ingressaram na atividade, desenvolvendo novos cultivos.

Para atender ao aumento da demanda por sementes foi construído, em 1995, o segundo Laboratório de Cultivo de Moluscos Marinhos (LCMM) da UFSC, em parceria com diversas instituições. Atualmente, esse é o mais avançado laboratório de produção de sementes do Brasil, considerado um centro de referência internacional.

O Programa

A Prefeitura Municipal, em 1999, realizou reuniões com a população, nos doze distritos de Florianópolis. Nesse processo, foram levantados os problemas enfrentados pelos maricultores, como a falta de organização do setor, a dificuldade de legalizar as áreas de cultivo, a necessidade de ampliação do mercado consumidor e a dificuldade de acesso à tecnologia e ao crédito. Para responder a essas necessidades e fazer da maricultura uma atividade econômica do município foram criados o Funrumar, a Fenaostra e o projeto de intercâmbio com a França.

Funrumar

O acesso ao crédito, considerado um fator essencial para alavancar o setor, era praticamente inexistente. O Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar (Pronaf), principal fonte pública de financiamento para a atividade, era inviável para os maricultores, pois eles não conseguiam comprovar renda, moravam em terrenos irregulares e não possuíam o registro da área de cultivo, pré-requisitos para a

solicitação do financiamento. Para superar essa dificuldade, foi criado em dezembro de 1999 o Fundo Municipal de Desenvolvimento Rural e Marinho (Funrumar).

O Fundo apóia financeiramente projetos na área da maricultura, pesca e agricultura. Atua em dois eixos: fundo rotativo, para a concessão de microcrédito, e fundo de fomento, que financia pesquisas, palestras, seminários, *workshops* e novas tecnologias.

Apesar de a maior parte dos financiamentos do Funrumar ser concedida à maricultura (68%), o Fundo também financia atividades relacionadas à pesca (30%) e à agricultura (2%).¹ Em 2003, seus recursos ultrapassavam o montante de R\$ 750.000,00, com investimento da Prefeitura de R\$ 250.000,00.

O Conselho Diretor, responsável pela definição das normas de funcionamento e pelo gerenciamento do Fundo, é formado por representantes dos três setores – um maricultor, um pescador e um agricultor – e por três representantes indicados pelo poder público municipal.

O fundo rotativo cobra uma taxa administrativa de 5% sobre o valor financiado, a ser paga integralmente na primeira parcela do empréstimo, independentemente do prazo de pagamento do empréstimo, que pode ser de 12 a 24 meses.

O fundo oferece diversas condições de financiamento. O empréstimo individual inicial é de no máximo R\$ 2.000,00 e o empréstimo em grupo, com “aval cruzado”, pode chegar a R\$ 3.250,00 por pessoa. Após a quitação do primeiro empréstimo, o credor pode fazer outro, com o mesmo valor mais R\$ 500,00, até o limite de R\$ 5.000,00 por pessoa. Os prazos de carência dependem do projeto apresentado, sendo diferentes para a compra de insumos (como sementes de ostras) e para investimento em maquinário.

Para pleitear o financiamento, o produtor deve ter na maricultura sua principal fonte de renda. Além disso, não pode ter débitos na Prefeitura e deve possuir a inscrição estadual como produtor rural. O interessado é entrevistado por um técnico do Emapa, que o auxilia na elaboração do projeto. A planilha utilizada, indicando o propósito do produtor, sua renda complementar e o orçamento do projeto, permite calcular a capacidade de pagamento do produtor. O valor do empréstimo é determinado a partir da análise da planilha e das condições do fundo.

Os projetos são submetidos à análise do Conselho Diretor do Funrumar. O Conselho prioriza os projetos que contribuam para o desenvolvimento do município, utilizando como critério de desempate a capacitação profissional do produtor na área. Segundo profissionais do Emapa, esse critério serve para estimular o estudo e a formação dos produtores e também para aumentar as chances de sucesso do negócio.

Ainda em relação aos critérios do Conselho, não são aprovados os projetos que se destinam à compra de insumos usados e que não obedecem à legislação. Dentre os 200 projetos que haviam passado pelo Conselho até julho de 2003, somente três foram reprovados. Todavia, tais projetos foram revistos, modificados e posteriormente aprovados.

Para garantir que o beneficiário esteja aplicando os recursos no que se propôs, exige-se que o produtor entregue uma nota fiscal comprovando a aquisição dos bens e, em alguns casos, ocorre uma avaliação *in loco*.

Para o gerenciamento do fundo, o Emapa usa um banco de dados, diretamente ligado ao Banco do Estado de Santa Catarina (Besc), o qual permite que se verifique a situação de cada um dos credores. A implementação desse banco de dados foi fundamental para o controle do pagamento das parcelas do financiamento, aumentando a eficiência do fundo.

Se os credores apresentam problemas de pagamento, são estudadas, em conjunto, formas de renegociação da dívida, aplicando-se, nesses casos, taxas de juros que são inexpressivas em relação ao mercado.

Alguns credores consideram a prestação baixa e acabam acumulando as parcelas,² mas o acompanhamento sistemático resulta em uma inadimplência de apenas 2%. Dos 107 maricultores registrados em agosto de 2003, 95 recebiam financiamento do Funrumar.

Fenaostra

A ampliação do mercado para os produtos da maricultura é um dos desafios para o crescimento da atividade. Com o intuito de abrir novos mercados para a ostra, difundir um novo hábito de consumo, divulgar a cultura açoriana, bem como transformar esse produto em símbolo da cidade, a Prefeitura criou a Festa Nacional da Ostra e da Cultura Açoriana – Fenaostra. O evento anual reúne em um mesmo espaço atividades técnico-científicas, culturais, comerciais e gastronômicas.

A IV Fenaostra, realizada em 2002, teve um custo de R\$ 994.569,00, divididos entre a Prefeitura, a Fundação Municipal Franklin Cascaes, o Banco do Brasil, o Fundo Estadual de Cultura e o Governo do Estado. Nesse ano, a Festa recebeu mais de 58 mil visitantes e consumiu quase 53 mil dúzias de ostras.

Durante a Fenaostra, que ocorre no mês de outubro, os produtores vendem diretamente aos consumidores, nos estandes da Associação de Maricultores do Sul da Ilha (Amasi) e da Associação de Maricultores do Norte da Ilha (Amani), ou para os restaurantes que participam da Festa, o que gera um aquecimento do mercado³.

A Festa mobiliza o mercado local e divulga o produto no mercado nacional. O evento reúne instituições importantes para o desenvolvimento da maricultura. A comissão organizadora e as instituições parceiras conveniadas são significativas para a atividade. Entre



2. O Conselho do Funrumar está discutindo a possibilidade de criar um prêmio para estimular o pagamento em dia

3. O custo para produzir uma dúzia de ostras é de R\$ 2,50. No mercado, os produtores vendem a dúzia da ostra a R\$ 3,00 e na Fenaostra eles vendem a R\$ 4,00

essas instituições estão a Associação Catarinense de Aqüicultura (ACAq), a Associação Florianopolitana de Voluntárias (Aflov), a Associação Brasileira da Alta Gastronomia (Abaga), a Associação Brasileira de Restaurantes e Empresas de Entretenimento (Abrasel), a Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina (Fiesc), o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac), a Universidade do Sul de Santa Catarina (Unisul), a Universidade do Vale do Itajaí (Univali), o Banco do Brasil, a Epagri e as Associações de Maricultores do Sul da Ilha (Amasi) e do Norte da Ilha (Amani).

Desde a sua primeira realização, em 1999, a Fenaostra despertou na população o hábito de consumo de moluscos, contribuindo de forma direta para o crescimento econômico da atividade. A cada ano, a Festa recebe um número maior de visitantes, tanto de Santa Catarina, como de outros estados.

Cooperação técnica com o governo de La Rochelle (França)

A tecnologia é um dos fatores cruciais para o desenvolvimento da maricultura. Com o intuito de aperfeiçoar as técnicas existentes, buscar outras mais eficazes e ampliar os conhecimentos dos maricultores sobre a atividade, a Prefeitura de Florianópolis implementou em 2002 um termo de cooperação técnica com o governo de La Rochelle, na França, uma das principais produtoras de ostras e mexilhões do mundo.

Esse termo de cooperação possibilita o intercâmbio técnico-científico entre produtores, técnicos e estudantes dos dois países. A cada ano, são sorteados três maricultores que viajam para a França, com passagens financiadas pelo Funrumar, e passam 30 dias trabalhando com os produtores franceses, aprendendo técnicas de manejo.

A França produz ostras e mexilhões há aproximadamente 200 anos e vem desenvolvendo técnicas que possibilitam a mecanização do processo e geram uma produção em larga escala. Em Florianópolis, a atividade tem apenas 15 anos e é praticamente artesanal.

Os maricultores que participam do intercâmbio procuram aplicar as técnicas francesas em Florianópolis. Para tanto, é preciso fazer adaptações, devido às diferenças ambientais e tecnológicas entre o processo de produção francês e o brasileiro.

Florianópolis possui algumas vantagens que lhe garantem perspectivas positivas. Há vantagem com relação ao menor tempo de maturação da ostra⁴, à pequena variação das marés (o que possibilita trabalhar dia e noite), à proximidade entre as áreas de cultivo e as casas dos produtores (que facilita o manejo), e, por último, à reprodução das ostras, induzida em laboratório da Universidade Federal de Santa Catarina, o que permite um controle maior da produção.

Parceria e desenvolvimento tecnológico

A Epagri e a Universidade Federal de Santa Catarina construíram, ao longo de três décadas, os alicerces para o desenvolvimento da maricultura. Na Universidade, a maricultura ganhou um peso diferenciado. Primeiramente, foi criado um departamento de aquicultura, para desenvolver os projetos de pesquisa. Mais tarde, foram introduzidas cadeiras optativas de aquicultura e piscicultura no curso de agronomia. A grande procura levou à criação do curso de especialização, do curso de mestrado e, posteriormente, do curso de graduação (em 1999). Antes das iniciativas da UFSC, só havia um curso técnico em aquicultura, no Nordeste do Brasil. Atualmente, a Universidade tem mais de 20 departamentos envolvidos com a maricultura e seu laboratório⁵ responde por 90% da produção de sementes (que inicialmente atendia 10 produtores e hoje atende 120).



4. Na Espanha, na França e no Canadá, o ciclo da produção da ostra varia de dois a quatro anos, e, em Santa Catarina, é de apenas 6 meses

5. Além do Laboratório de Cultivo de Moluscos Marinhos, a UFSC tem o Laboratório de Camarões Marinhos, o Laboratório de Piscicultura Marinha e o Laboratório de Biologia e Cultivo de Peixes de Água Doce

No início, o laboratório tinha por objetivo desenvolver tecnologia para a iniciativa privada. No entanto, isso ainda não aconteceu. Apesar de existirem na ilha empresas privadas que produzem sementes, elas ainda atuam de forma incipiente. O laboratório encontra muitos desafios para viabilizar sua sobrevivência, sendo dependente da articulação com órgãos de financiamento à pesquisa nacionais e internacionais.

Como o laboratório é uma instituição de ensino e extensão, também trabalha com treinamento e consultoria. Os produtores cobram, no ato da compra das sementes, o apoio no desenvolvimento de técnicas de produção em campo.

Ao longo da década de 90, houve um crescimento significativo da demanda por sementes. Para atendê-la, o laboratório desenvolveu tecnologias que possibilitaram a venda de sementes em tamanho menor e o aumento da sobrevida. Tecnologias foram importadas do Canadá e adaptadas no Brasil, como no caso das “bandejas” (modo de criar as sementes deixando-as mais próximas da superfície da água) e do “assentamento remoto” (que possibilita deixar a larva fora d’água por mais tempo).

Porém, mesmo com o desenvolvimento de novas tecnologias, o fornecimento de sementes ainda não atende à demanda. Visando suprir essa carência, a Epagri - órgão de pesquisa e extensão rural do Estado - adaptou o sistema canadense de “Bouncing Bucket”, que ficou conhecido como “*técnica do balde*”. A fase de crescimento termina no mar, com o produtor utilizando um balde adaptado que custa R\$ 5 e tem uma grande durabilidade (10 anos). Isso permitiu ao laboratório disponibilizar a semente em tamanho menor e antecipou em um ou dois meses a aquisição da semente, reduzindo o custo em aproximadamente 40%. Essa tecnologia foi publicada em anais científicos.

Assim como a UFSC, a Epagri é fundamental para o desenvolvimento de tecnologias, tendo como diferencial o suporte técnico. Começou a atuar na maricultura em 1985, na capacitação e na profissionalização. Segundo um de seus técnicos, a capilaridade da assistência técnica e o serviço de extensão possibilitaram o convi-

vio direto com o produtor e garantiram, somados à “pesquisa bem aplicada, de resposta imediata”, da UFSC, o sucesso da atividade em Santa Catarina.

A Epagri possui um escritório central em Florianópolis, escritórios regionais e centros de treinamento em todo o Estado. Os escritórios locais são conveniados com as prefeituras, trabalhando integrados com os interesses dos municípios, que pagam a Epagri para receber assistência técnica.

No entanto, sem o apoio financeiro da Prefeitura de Florianópolis, a Epagri não tem como trabalhar. Por isso, o Programa de Desenvolvimento Sustentável da Maricultura tem como uma de suas iniciativas a continuidade do convênio com a instituição.

Desafios

Aspectos Legais

O aumento do número de maricultores trouxe a necessidade de legalizar a ocupação do ambiente marinho. Diante disso, em 1992, a Epagri, por meio de um acordo com o Ibama para a concessão das áreas, definiu o parque aquícola do litoral catarinense, demarcando 102 áreas de cultivo. Destas, 50 estavam em Florianópolis, ocupando 0,23% da lâmina de água das Baías Norte e Sul.

Contudo, a regulamentação da seção de águas públicas no Brasil, efetuada em 1998 pelo Decreto Presidencial 2.869, anulou legalmente a subdivisão do parque aquícola realizada pela Epagri. Como os produtores já estavam estabelecidos nas áreas, a Epagri adequou a subdivisão à nova legislação.

Mesmo com essa adequação, em 2001, a Instrução Normativa nº 9 impediu que as áreas de cultivo fossem legalizadas, causando um problema para a ampliação do número de áreas e de produtores. Como reflexo disso, a atividade de maricultura no município encontra-se estagnada. Ademais, sem a legalização das áreas de cultivo, o produtor não tem acesso a linhas de crédito, como o Pronaf, e tampouco

recebe a licença ambiental para a retirada de sementes de mexilhões em bancos naturais.⁶

As atribuições legais para resolver esse problema são do governo federal, especialmente do Ibama, o qual não tem critérios definidos para que a regulamentação seja realizada. Como este problema é específico de Santa Catarina, líder nacional em produção de moluscos (1,5% do PIB do estado) e como os órgãos federais responsáveis ainda não consideram a maricultura uma atividade significativa para o futuro do Brasil, é difícil encontrar forças políticas para acelerar o processo de legalização.

Essas indefinições de normas e critérios por parte do governo federal estão prejudicando o ordenamento da atividade e dificultando o seu desenvolvimento. Quando a legalização das áreas for efetivada, a atividade de maricultura em Florianópolis poderá ter um novo impulso, pois o número de áreas e de produtores poderá ser ampliado e os produtores poderão ter acesso a algumas linhas de crédito.

Comercialização e Certificação

A comercialização de ostras é uma barreira a ser superada. O mercado interno é muito competitivo, o que leva à redução de preços. A margem de lucro reduzida inviabiliza a capitalização e o aumento da produção. Para enfrentar esse problema, a Prefeitura investiu na criação da Cooperativa Aquícola de Santa Catarina (Cooperilha) e na obtenção do Certificado de Inspeção Federal (CIF), do Ministério da Agricultura.

A sede operacional da Cooperilha foi construída pela Prefeitura em terreno municipal, sendo repassada aos produtores no início de 2002. A Prefeitura concedeu também R\$ 100.000,00 em insumos (redes, arames, baldes, dentre outros), que pertencem aos 72 cooperados, membros das associações do norte da ilha (Amani) ou do sul da ilha (Amasi).



6. A maricultura em Florianópolis ainda depende da extração de sementes de mexilhões nos ambientes naturais, embora os produtores já estejam implementando uma nova tecnologia de captação dessas sementes, por meio de coletores artificiais

Intencionalmente, a sede da Cooperilha não foi concluída pela Prefeitura. O restante da obra era de responsabilidade dos próprios cooperados e seria viabilizado pela venda dos insumos concedidos pelo governo municipal. Porém, a Cooperilha não conseguiu os recursos necessários à finalização da obra, que em agosto de 2003 estava dependendo do apoio de empresas, públicas ou privadas. Tal fato demonstrou uma deficiência na capacidade de organização e de cooperação dos maricultores.

Sem concluir a obra, não há como colocar em funcionamento a área de comercialização e nem como conseguir o CIF, que possibilitaria a venda do produto em qualquer lugar do país e do mundo. Enquanto isso, os produtores da região continuam vendendo os moluscos para as empresas que já possuem o Certificado, como a Fazenda Marinha Atlântico Sul e a Ostravagantes.

Quando a obra estiver concluída e o CIF autorizado, todos os moluscos dos cooperados passarão pela Cooperilha para a comercialização, que se dará para fora do estado e do país, com qualidade sanitária e um preço melhor para os maricultores. A Cooperilha poderá ter um controle maior sobre a produção dos maricultores, e, conseqüentemente, sobre a qualidade do produto. A cooperativa pode conscientizar os consumidores para que comprem apenas ostras “cifadas”, isto é, ostras com qualidade, obrigando os produtores a adequar a sua produção e excluindo do mercado os produtores irregulares.

Considerações finais e resultados

A produção de ostras na safra de 1998/1999 foi de 93.465 dúzias. No ano seguinte, subiu para 505.737 dúzias, em 2000/2001 para 566.000 dúzias, depois para 1.283.000.⁷ A produção de mexilhão também teve um crescimento significativo: a safra de 98/99 foi de 155,85



7. A safra 02/03 caiu para 1.057.639, devido à falta de sementes e ao aquecimento da água

toneladas e a safra de 2001/2002, de 569,8 toneladas.⁸ Considerando a produção em 2002, observa-se que Florianópolis produz quase quatro vezes mais que o maior produtor entre os municípios vizinhos. A cidade produziu 1.057.639 dúzias, enquanto Palhoça registrou a produção de 280.000 dúzias. São José, com 60.000 dúzias e Bombinhas, com 140.000 dúzias, são outros produtores importantes.⁹

O Funrumar foi o principal responsável por alavancar o setor da maricultura, podendo-se observar o crescimento significativo da produção após a criação do Fundo, em 1999. Assim, o Funrumar é uma ferramenta importante para a implementação do Programa de Desenvolvimento Sustentável da Maricultura do município de Florianópolis. Os próprios beneficiários reconhecem a sua relevância e afirmam que ele é a única fonte de financiamento a que têm acesso. Os produtores vêem o Fundo como uma forma de apoio dada pela Prefeitura e percebem que o objetivo é ajudar os produtores a se tornarem empreendedores.

Florianópolis é a única prefeitura no Estado que possui financiamento próprio para a maricultura. Pode-se observar também que, tanto as decisões referentes ao fundo de fomento, quanto as concernentes ao fundo rotativo, são tomadas de forma colegiada pela comunidade e pelo poder público, o que evidencia uma mudança de paradigma da gestão pública. As resoluções e a aprovação de projetos relacionados às atividades de maricultura, pesca e agricultura não dependem exclusivamente do poder executivo.

A criação do Funrumar trouxe uma mudança na relação entre os cidadãos e o poder público, graças à forma como foi concebido e ao modo como tem sido gerenciado pelo Emapa. Oferecendo atendimento ao público (mesmo quando as reivindicações não são de sua competência), o Emapa é visto pela comunidade como um canal de acesso aos órgãos do governo.



8. A safra 02/03 caiu para 321 toneladas, devido à falta de sementes e ao aquecimento da água

9. Dados da Epagri

Dentro do Programa, é importante considerar a realização anual da Fenaostra, que gerou impacto direto na produção e no consumo de ostras, ampliando o mercado interno. A Festa proporcionou, desde a sua primeira edição, a criação do hábito de consumo da ostra, estimulou a gastronomia local e o aparecimento de muitos restaurantes, além de promover as culturas tradicionais da ilha, incrementando o turismo e a vinculação da ostra à cidade de Florianópolis.

Embora os investimentos do Programa sejam elevados (R\$ 1.505.379,50 em 2002) e a atividade seja significativamente subsidiada, notadamente com relação ao Funrumar, tais investimentos foram e são necessários para a implementação e o avanço da maricultura e trazem muitos benefícios para a população da ilha. O número de maricultores e das áreas de cultivo aumentou, possibilitando a criação de 400 empregos diretos e 1.500 indiretos e o incremento na renda dos produtores, estimado em R\$ 23.000,00 *per capita* ao ano (bruto).

Com opção de trabalho e aumento da renda, os maricultores não precisam mais migrar para outras localidades da ilha, principalmente para o centro, onde estão as principais atividades de comércio. Passaram a conseguir sobreviver do mar, como seus antepassados. Isso permitiu que as comunidades pesqueiras não perdessem sua identidade cultural e seu vínculo com o mar.

Com o incremento da atividade, os integrantes dessas comunidades passaram a acreditar na sua capacidade e no seu conhecimento do mar, transformando-se em produtores, ao invés de simplesmente exploradores. A produção de ostras e mexilhões exige planejamento, monitoramento e avaliação dos resultados, diferentemente das atividades extrativistas, o que fomentou o empreendedorismo.

As atividades do mar, como a pesca, eram tradicionalmente realizadas pelos homens, pois exigiam que se ficasse muito tempo longe de casa, mas a maricultura pode romper com essa tradição. As mulheres representam hoje 20% do total dos maricultores.

A maricultura também gerou uma contrapartida positiva ao meio ambiente, pois estimulou a consciência ecológica das comunidades e a preservação do meio ambiente. Os produtores hoje são conscientes

da importância de não poluir as águas, que antes serviam como depósito de lixo e esgoto. Atualmente, os próprios maricultores fiscalizam as áreas de cultivo, chamando a atenção de quem polui o mar, pois a poluição prejudica a produção de ostras. Por outro lado, as áreas de cultivo se tornaram um atrativo da biodiversidade marinha, um refúgio natural que repovoa as baías e as costas litorâneas.

Outros reflexos da atividade de maricultura ocorreram no turismo e no desenvolvimento da estrutura das comunidades litorâneas, como a do Ribeirão da Ilha. Antigamente, o turista visitava Florianópolis apenas para conhecer as praias e comer camarão. A maricultura também possibilitou a construção de vários restaurantes e pousadas no Ribeirão da Ilha.

Todos esses resultados dependeram de um significativo investimento por parte do poder público, pois a implementação da atividade de maricultura requer o desenvolvimento de tecnologia de ponta. Desse modo, tanto o apoio da UFSC – financiando as pesquisas e o laboratório para a produção de sementes –, quanto o incentivo da Prefeitura de Florianópolis – por meio do convênio com a Epagri, da concessão de microcrédito, do financiamento do intercâmbio com a França pelo Funrumar e do investimento na Fenaostra –, foram cruciais para o fomento e o sucesso da atividade. A experiência é um exemplo de que instituições públicas de diversas naturezas podem trabalhar juntas em uma ação focada de maneira coordenada.

O Programa deu apoio técnico e financeiro, procurou a sustentabilidade do empreendimento, fomentou uma alternativa econômica para o município, ajudou o pequeno produtor e incorporou a temática ambiental. É uma iniciativa que enfrenta um dos desafios do século, a geração de emprego e renda, e se volta para o mar, ainda pouco explorado. Isso reforça sua importância, visto que no Brasil a produção econômica e os ganhos sociais obtidos pelas atividades marinhas são ainda muito incipientes.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Depoimentos de maricultores/produtores. Florianópolis, 07 e 08 de agosto de 2003.
- EMBRAER. *Cidades mais visitadas do Brasil*. Disponível em: <<http://www.pmf.sc.gov.br>>. Acesso em: 4 agosto 2003.
- EMPRESA de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural. (Epagri) *Cadastro dos Maricultores do Sul e do Norte da Ilha de Florianópolis*. Florianópolis, 1997.
- . *Evolução da Produção de Ostras em Dúzias*. Florianópolis, 1999/2000 e 2002/2003.
- ESCRITÓRIO Municipal de Agropecuária, Pesca e Abastecimento (Emapa). *Investimentos, origem e utilização dos recursos do Programa de Desenvolvimento Sustentável da Maricultura*. Florianópolis, exercício de 2002.
- . *Orçamento do Funrumar*. Florianópolis, exercício de 2002.
- . *Porcentagem de Financiamento do Funrumar Concedida à Agricultura, Pesca e Maricultura*. Florianópolis, 2001/2003.
- FUNDAÇÃO Municipal Franklin Cascaes. *Orçamento*. Florianópolis, exercício de 2002.
- MINISTÉRIO Da Ciência E Tecnologia. *Notícia do MCT – Rede de Pesquisa do Mar*. Disponível em: <http://www.mct.gov.br/sobre/noticias/2001/08_05_1.htm>. Acesso em: 24 ag. 2003.
- PREFEITURA Municipal de Florianópolis. *Relação de Orçamentos (Despesas)*. Florianópolis, exercício de 2002.
- . *Balanco Social*. Florianópolis, 2001.
- SIMÕES, A. “Crescendo o olho”. *Jornal A Notícia*. Florianópolis, 10 set. 2002. Coluna Fala Mané.

A melhoria dos campos
naturais do planalto
catarinense preserva o
meio ambiente e amplia
o potencial de
desenvolvimento da
região mais pobre
do Estado

DESENVOLVIMENTO REGIONAL E
LOCAL EM BASE SUSTENTÁVEL



Programa de Melhoramento
de Campos Naturais
do Planalto Catarinense

(LAGES, SC)

Pesquisadores ☐ ☐

Fernando Monteiro > Aluno
do curso de Mestrado do Programa de
Ciências Ambientais da Universidade
de São Paulo (PROCAM-USP)

Diego Pedalino > Aluno do
curso de graduação em administração
de empresas da FGV/EAESP



Introdução

Uma transformação silenciosa está acontecendo na região serrana de Santa Catarina, a 1.500 metros de altitude. Revertendo uma situação que muitos consideravam insuperável, o Programa de Melhoramento de Campos Naturais tem conseguido promover o desenvolvimento do planalto serrano catarinense, considerado a região mais pobre do estado.

A paisagem predominante nessa porção de Santa Catarina é a de campos naturais e o sistema de produção mais difundido é a pecuária extensiva. Nesse sistema, o gado é criado solto na propriedade e não se faz nenhum tipo de manejo das pastagens. Apesar da baixa produtividade, a pecuária é a atividade socioeconômica mais importante do planalto e está presente em quase todas as propriedades, além de ser parte da história da região. Antes mesmo do povoamento, grandes rebanhos de bovinos já haviam ocupado os campos naturais do planalto.

Mas as severas condições climáticas locais, com um rigoroso inverno, aliadas à forma inadequada como vem sendo conduzido o manejo dos recursos naturais, especialmente das pastagens, contribuem para a insustentabilidade da atividade. O resultado mais perceptível são os baixos índices de produtividade, que concorrem para diminuir cada vez mais a renda do homem do campo e aumentar o êxodo rural. O serrano é um homem forte e tem uma arraigada paixão pela pecuária, mas, à medida que o modelo extensivo de produção começa a dar sinais de exaustão, o espírito também vai se esvaindo.

O Programa de Melhoramento de Campos Naturais surge como uma resposta criativa a essa sombria trajetória. Por meio de técnicas relativamente simples e acessíveis, abre uma nova perspectiva para os produtores e vai além da geração de renda. Trata-se de uma incitativa de inclusão social, de valorização do saber e da cultura local, de promoção da cidadania e de preservação ambiental.

A região da serra catarinense

Situada no sudoeste do estado de Santa Catarina, a cerca de 100 km do litoral, a região do planalto serrano compreende 19 municípios, correspondendo a uma área de 20.000 km², onde vivem cerca de 280.000 pessoas.

Com montanhas superando os mil metros de altitude, o planalto abrange uma área que ocupa o sudeste de Santa Catarina e parte do nordeste do Rio Grande do Sul. No passado, a região tinha uma vasta cobertura de floresta de araucárias. Hoje, é caracterizada por grandes dimensões de campos ondulados (as chamadas coxilhas) e pequenas áreas de mata nativa. Há alguns aglomerados urbanos, destacando-se os municípios de Lages, com 160 mil habitantes, e de São Joaquim, com 22.790 habitantes¹.



1. Dados do Governo do Estado de Santa Catarina: <http://www.sc.gov.br>

Ocupação

O povoamento do planalto serrano foi diferente do observado no litoral catarinense. As escarpas serranas, densamente cobertas pela Mata Atlântica, e a existência de povoaamentos indígenas representaram sérios obstáculos para o a ocupação do planalto. A ocupação ocorreu principalmente através do comércio de gado entre o Rio Grande do Sul e São Paulo, observado no início do século XVIII, quando surgiram os primeiros locais de pouso. Já no final desse século, a ocupação foi impulsionada pela decisão estratégica do governo da colônia de desenvolver um povoado na área mais avançada da América do Sul sob domínio português, a fim de evitar a invasão das terras pelos espanhóis. Isso foi feito mediante a instalação de um entreposto comercial no Caminho dos Tropeiros. O estado de Santa Catarina é, dessa forma, marcado por uma forte influência de imigrantes, destacando-se os portugueses, alemães e italianos. Enquanto os alemães fixaram-se mais no litoral, muitos portugueses e italianos alcançaram o interior catarinense, estando esses grupos bastante presentes na cultura serrana.

Economia

No início do século XX, a economia catarinense era baseada no extrativismo mineral e vegetal e o planalto se destacava pela produção pecuária extensiva. A extração do pinheiro araucária na serra de Santa Catarina foi fundamental para o desenvolvimento econômico do Estado no século XX. De meados dos anos 40 até a década de 60, num período conhecido como o Ciclo do Pinheiro, a prosperidade dos fazendeiros do sul e do centro do planalto catarinense era medida em pinheiros. Nesse contexto de prosperidade, Lages se tornou a cidade mais rica de Santa Catarina. A atividade extrativista no Ciclo do Pinheiro impulsionou a indústria do estado, que assistiu à ampliação e à diversificação de sua base produtiva, como nos setores de papel, metal-mecânico, têxtil, carbonífero e à transição do negócio agrocomercial para o agroindustrial.²

A degradação decorrente do então próspero extrativismo teve impactos ambientais e econômicos cruéis, como a redução da biodiversidade e a pobreza oriunda da insustentabilidade daquela atividade. A região do planalto, que já ocupou papel fundamental na economia catarinense, hoje tem pouca expressão no estado, frente ao litoral industrializado e ao oeste com robusta atividade agropecuária. Hoje, a economia da região baseia-se na pecuária de corte e na agricultura, cujo manejo é realizado por meio de técnicas extensivas pouco eficientes e ambientalmente impactantes. Essas atividades não têm conseguido garantir a renda do produtor rural.

A necessidade de buscar fontes complementares de renda abriu caminho para uma série de iniciativas de diversificação da produção, coordenadas por meio de programas governamentais e de políticas públicas que favoreceram a abertura desse leque. Na esteira desse movimento, a região se tornou um significativo pólo de fruticultura - maçã, principalmente - e vem assistindo a um grande avanço do plantio de *pinus*, evidenciando a forte presença da indústria madeireira e de papel e celulose. Muitos pequenos produtores assumem o cultivo e o manejo das árvores, enquanto as indústrias fornecem mudas e a promessa de compra da madeira. O turismo no planalto também é uma atividade promissora, pela beleza natural da região e por seus atributos culturais. Ainda em estruturação, é uma alternativa econômica para a população local, especialmente para os pequenos produtores.

Mas essa alteração da vocação natural não é livre de consequências. Primeiro, muda profundamente a paisagem de campos nativos que dão suporte à pecuária e que agora vêm sendo rapidamente substituídos por novas culturas. Em segundo lugar, cria a necessidade de adaptação técnica e cultural de um povo que não traz na sua bagagem a experiência da lida com as novas culturas. Ou seja, essas iniciativas são contraditórias com duas das dimensões da sustentabilidade: a preservação de ecossistemas naturais e a valorização do saber local. Superar esse problema crônico a partir do uso sustentado de recursos locais é justamente o desafio que o programa de melhoramento de campos nativos se propõe a enfrentar.

Melhoramento de campos nativos: uma oportunidade criativa para o desenvolvimento rural sustentável

Os problemas enfrentados pelos produtores serranos não são exclusivos da região. A perda de renda no meio rural e a decorrente migração para a cidade é um efeito que se reproduz em quase todo o país. Inverter essa tendência é fundamental, tendo em vista a limitada capacidade dos municípios em lidar com as consequências desse fluxo.

As alternativas propostas para a região, como apontamos anteriormente, esbarram em problemas decorrentes de práticas que não consideram as aptidões edafoclimáticas, ecológicas e culturais locais e normalmente resultam em insucessos que contribuem para aumentar a descrença no potencial da região, reforçando a percepção equivocada sobre a inviabilidade dos campos naturais. Dessa forma, e contrariando o senso comum, o desenvolvimento da pecuária a partir do potencial oferecido pelos campos é uma alternativa bastante interessante, pois se configura em um modelo que valoriza o potencial natural, minimizando a dependência de insumos e tecnologias importadas, características típicas dos modelos intensivos de produção animal.

O Programa de Melhoramento de Campos Naturais tem como objetivo principal o incremento na renda dos produtores agropecuários através do ganho de produtividade e, como efeito indireto, a manutenção do homem do campo no campo. Esse aumento de produtividade é conseguido através de práticas de manejo e melhoramento, tais como correção da acidez do solo, subdivisão das pastagens, descansos estratégicos, roçadas, ajuste da lotação de bovinos por unidade de área, fertilização superficial, controle de plantas indesejáveis e introdução consorciada de espécies de alto valor forrageiro, resistentes aos períodos de frio intenso, quando os campos nativos perdem seu valor nutritivo. A combinação dessas práticas, aliada ao manejo sanitário preventivo e adequado do rebanho, permite, no mínimo, dobrar a eficiência de utilização dos campos naturais, garantindo a viabilidade da atividade. Entretanto, as melhorias não se restringem

ao aumento da produtividade agropecuária. Como veremos adiante, uma série de efeitos secundários – e até mesmo inesperados – vêm sendo observados na dinâmica socioambiental do serrado.

Beneficiários

Os beneficiários do Programa são pequenos produtores rurais que têm na agropecuária, especificamente na bovinocultura, importante fonte de renda, ou cuja propriedade apresente potencial para essa atividade. Para participar do Programa, o produtor deve frequentar um curso profissionalizante em pecuária de corte ou leite e outro em manejo e melhoramento de campo nativo. Cada produtor inscrito pode financiar ou ser contemplado com os recursos necessários para a implantação de no máximo quinze hectares.

Historicamente, a imagem do pecuarista, principalmente o extensivo, esteve associada à grande propriedade, ao latifúndio improdutivo, de baixa eficiência, e à aversão a inovações tecnológicas. Os produtores serranos sofrem com essa interpretação equivocada da sua realidade. Suas propriedades são pequenas (na média entre 50 e 100 hectares), geralmente administradas pela família, às vezes com alguns trabalhadores contratados, e localizadas em regiões extremamente inapropriadas à agricultura, devido ao relevo montanhoso que predomina na região. Muitos têm pouca ou nenhuma instrução formal.

Como se dá o financiamento

Já se tornou lugar comum a queixa da falta de recursos para a execução de políticas públicas. Essa dificuldade também vem sendo enfrentada pelo Programa, que não conta com nenhuma linha de crédito específica oferecida pelo estado ou por outros organismos de fomento. Ou seja, apesar de ser um programa oficial de desenvolvimento local, coordenado por uma autarquia estadual, a Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (Epagri), não há no orçamento estadual uma verba destinada especificamente ao Programa. Isso causa problemas adicionais e, como veremos adiante, a forma como foram supe-

rados é justamente um dos aspectos inovadores da experiência.

Os recursos financeiros são provenientes de algumas poucas fontes. Parte é disponibilizada pelo Fundo de Desenvolvimento Rural (FDR), operado diretamente pelas prefeituras com recursos repassados pelo governo estadual. Outra parte é proveniente das associações de produtores rurais, principalmente a Federação dos Agricultores de Santa Catarina (FAESC), que cuida do fortalecimento institucional do Programa, e é utilizada para a realização de encontros e reuniões técnicas. A terceira linha de crédito é o Programa Pró-Pasto, mantido pelo BNDES. O Pró-Pasto é a linha de crédito oficial do governo federal para a implantação e a recuperação de pastagens degradadas. Entretanto, há uma grande dificuldade de acesso a esse crédito, uma vez que as garantias exigidas são extremamente restritivas. Dentre os produtores da região, são poucos os que têm condições efetivas de acessar esses recursos. Muitos agricultores também têm restrições que os impedem de usufruir do Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar (Pronaf), seja pela extensão de suas propriedades, seja pelo fato de não serem agricultores familiares na acepção da palavra.

Dessa forma, as alternativas de financiamento do Programa, tanto no âmbito técnico – o recurso financeiro necessário aos produtores para que adotem a tecnologia disponível – quanto no âmbito do fortalecimento institucional são mobilizadas individualmente ou a partir da articulação e da coordenação da rede de atores envolvidos no Programa, o que permite tanto o acesso a fontes externas quanto a mobilização interna de recursos.

Sustentabilidade

Ao colocar a importância da preservação da paisagem natural e das características socioculturais da região serrana no centro do debate, o Programa fortalece a noção de sustentabilidade no desenvolvimento rural. Uma das preocupações é evitar que não se cometam no planalto catarinense os mesmos erros de outros estados, que atualmente lamentam a perda de suas áreas de campos nativos. É

importante ressaltar que alternativas de desenvolvimento para a região, como o ecoturismo e o turismo rural, somente se viabilizam pela manutenção, ainda que parcial, da paisagem natural da região. Assim, ao incorporar dimensões econômicas, ecológicas, culturais e sociais, o Programa reforça sua coerência com os pressupostos da sustentabilidade. Mas, para transformar intenções em ações, é necessário mais do que boa vontade. Como veremos a seguir, a consecução destes objetivos está claramente associada a uma dinâmica institucional própria da região.

A dinâmica institucional do planalto serrano catarinense

Transformações sociais não ocorrem num vácuo institucional. É necessário um arranjo entre os principais atores, de maneira que iniciativas que pressuponham cooperação possam ocorrer. Construir esse ambiente de cooperação, onde cada ator se sinta motivado a mudar suas práticas e convicções e embarcar em uma nova empreitada, não é uma tarefa fácil. No planalto, não foi diferente. Foi necessária uma enorme capacidade de articulação e de complementaridade de saberes e experiências para que os resultados comesçassem a aparecer. A forma como os diferentes atores envolvidos estão conseguindo se articular tem sido fundamental para o sucesso do Programa.

Os atores relevantes

A iniciativa surgiu da Epagri, que é o órgão oficial responsável pela coordenação e pela promoção de ações e programas de desenvolvimento rural no estado. Dotada de um experiente corpo de profissionais, a empresa mantém uma rede de assistência técnica que atende quase todos os produtores da região. As atividades de pesquisa também ocupam lugar de destaque e foi justamente a sinergia entre pesquisa e extensão que permitiu o surgimento do Programa.

A Epagri é responsável, no Programa, pela geração e difusão de tecnologia, pela capacitação de produtores e técnicos, pela organização

de eventos, pela assistência técnica e pela coordenação técnica. Além das suas atividades de pesquisa, a empresa estabelece convênios de cooperação técnica com universidades, principalmente a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). A Epagri assume, sem dúvida, um papel importantíssimo de liderança tanto técnica como institucional nesse processo.

A Associação dos Municípios da Região Serrana (Amures) é composta pelos dezenove municípios da região. Trata-se de uma organização suprapartidária, em que são discutidos os problemas de caráter regional. A Amures ainda não desfruta da importância típica de organismos como as agências de desenvolvimento regional, ou mesmo dos consórcios intermunicipais, mas claramente seu destino caminha nessa direção. Participa da experiência através da alocação de recursos, da organização de eventos e da promoção do Programa junto às prefeituras. Seu papel é extremamente importante, pois é a organização com maior capacidade de mobilização política entre os municípios da região.

A FAESC representa os produtores rurais da região e congrega os sindicatos patronais de produtores rurais. Tem um papel fundamental, que é o de possibilitar, por meio dos recursos do Sistema Nacional de Aprendizagem Rural (Senar), a realização da maioria dos eventos de difusão tecnológica e a capacitação de técnicos e produtores.

O quarto ator relevante no processo é o Fórum de Secretários Municipais de Meio Ambiente (Forsema). Trata-se do principal fórum de discussão do Programa, pois está diretamente ligado à Amures. Participam ainda a Secretaria Estadual da Agricultura e Política Rural, através do Fundo de Desenvolvimento Rural (FDR), que tem financiado máquinas e insumos para grupos de produtores no âmbito do programa, além do Banco do Brasil e do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), através dos programas Pró-Pasto e Pronaf.

Coordenação em rede

Conforme apontamos acima, um dos pontos fortes e inovadores do Programa é a sua alta capacidade de articulação institucional. Olhá-lo apenas sob o ponto de vista técnico significa fazer uma leitura simplificada dos avanços alcançados. Os resultados expressos no aumento de produtividade são, sem dúvida, os mais evidentes, mas uma série de outros benefícios se revela quando passamos a observar outras características da região.

Outros autores já apontaram para a relevância de ampliação do conceito de desenvolvimento rural para além da expansão da capacidade produtiva de um determinado setor econômico. Correntes intelectuais modernas que pensam o desenvolvimento rural apontam para a necessidade de olharmos o território pelo prisma do capital social, ou seja, como a base de um conjunto de recursos capazes de promover a melhor utilização dos ativos econômicos pelos indivíduos.³

Ampliar esse foco de análise permite incorporar aspectos sociais à dimensão técnica. Os estudos que se propõem a explicar o dinamismo ou a estagnação de determinadas regiões rurais cada vez mais apontam para a importância que as redes sociais criadas a partir da interação e da proximidade social entre atores privados, instituições, agências públicas e organizações não-governamentais exercem sobre o desenvolvimento. Mais do que as adversidades geográficas da região, são os padrões de relacionamento estabelecidos entre esses atores os principais determinantes para o sucesso ou o fracasso. Essas redes de relacionamento se tornam o “*locus*” no qual se estabelecem regras e normas – ou instituições – que ordenarão o relacionamento entre os atores e se configuram em um espaço social importante para o estabelecimento de um ambiente cooperativo. Esse conjunto de atributos capaz de permitir a cooperação e coordenação de ações entre atores, presentes em um grupo social em maior ou menor escala, vem sendo chamado de capital social, e diz respeito a “*características da organização social, como confiança, nor-*

mas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas"⁴.

No caso do planalto serrano, o capital social foi o principal fator responsável pela articulação da rede. A relação estabelecida entre os atores está assentada em um ambiente de confiança mútua, no qual a Epagri coordena as ações em um plano regional. Em cada município, há um parceiro local responsável por contatar e apoiar diretamente os produtores. Em alguns casos, esse espaço é preenchido pela prefeitura, em outros pelo sindicato rural e em determinados casos o agente-referência do Programa pode ser o próprio extensionista da Epagri. Essa versatilidade, aliada ao papel fundamental exercido por algumas lideranças, confere ao Programa uma altíssima eficiência em um ambiente de profunda escassez de recursos.⁵

É nesse sentido que o Programa se destaca de muitas iniciativas de desenvolvimento rural. Não se trata aqui de uma mera experiência exitosa de extensão rural. Os alcances não se restringem ao lado de "dentro da porteira". Foi a confiança mútua que permitiu, por exemplo, que os produtores assumissem o risco de adotar uma nova técnica de produção. A rede sociotécnica que se formou no planalto a partir de relações de confiança e de reciprocidade constitui o elemento central para explicar o sucesso do Programa.

Resultados

As transformações e melhorias proporcionadas pelo Programa vão além do campo econômico, incluindo uma série de efeitos secundários, dentre os quais podemos identificar a ampliação do potencial de desenvolvimento regional, avanços institucionais, benefícios culturais, uma maior organização social, além da elevação dos padrões de qualidade e de consciência ambiental.



4. PUTNAM, 1996

5. É importante notar que o Programa não é prioritário dentro da agenda da Secretaria Estadual de Agricultura

Impactos econômicos

As metas estipuladas para o Programa, entre 2002-03 incluíam a capacitação de 36 técnicos, o atendimento direto de 864 produtores nos 18 municípios da região e o melhoramento de 3.713 hectares. Seis anos após o início do Programa, os resultados são bastante animadores. Entre 1998 e 2003, foram realizados 55 eventos técnicos de difusão tecnológica, com a participação de 6.299 pessoas. Na região do planalto, existem aproximadamente 10.100 pequenos produtores. Durante os seis últimos anos foram beneficiados 650, ou seja, 6,4% do total, o que corresponde a 75% da meta inicial. Somente nessa área, o melhoramento de campo nativo possibilitou o incremento de produtividade de 50 para 365 kg de peso vivo/ha/ano, o que equivale a uma receita adicional bruta para a região de R\$ 3.240,00 por ano⁶. Os impactos econômicos ficam claros ao analisarmos a tabela abaixo.

Indicadores	Sistema Tradicional	MCN*
TÉCNICOS		
Produtividade (kg/ha/ano)	40,00	356,64
Taxa de natalidade (%)	60,30	96,90
Taxa de mortalidade (%)	2,00	0,53
Lotação (cab/ha/ano)	0,40	2,01
Idade de abate (meses)	39,00	27,00
Idade de entoure (meses)	28,00	21,00
ECONÔMICOS		
Renda bruta (US\$/ha/ano)	26,00	200,13
Custos variáveis (US\$/ha/ano)	14,00	47,37
Margem bruta (US\$/ha/ano)	12,00	152,76

* Melhoramento de Campo Nativo

Desenvolvimento regional

Além desses benefícios, despontam inúmeras oportunidades para o desenvolvimento regional. Uma delas decorre do fato de o planalto catarinense ser uma das melhores regiões do país para a produção do “boi orgânico” ou “boi verde”, dadas as suas características edafoclimáticas. Esse tipo de carne, mais cara que a normal, é produzida através da engorda de rebanhos em regime de alimentação natural, como nas pastagens naturais ou melhoradas, e deve utilizar o mínimo de produtos químicos possível. A técnica empregada pelo Programa e a crescente articulação institucional têm se configurado num insumo fundamental para garantir o sucesso de iniciativas como essa.

Avanços institucionais

O Programa tem contribuído para o aumento do associativismo entre os produtores, uma vez que agora há um elemento aglutinador dos interesses até então atomizados. Trata-se de um aspecto bastante importante, pois o fortalecimento dessa rede, que não se limita apenas a produtores, mas também a pesquisadores, extensionistas, técnicos, lideranças e políticos locais é um passo decisivo para a construção e o fortalecimento do capital social local. Ao aumentar, por meio da articulação intermunicipal e entre as instituições locais, os pontos de contato entre as esferas pública e privada, numa perspectiva de sinergia entre essas instâncias, fortalecem-se os espaços de participação popular, a democracia participativa e a cidadania

Benefícios culturais

Diferentemente de outras iniciativas, o programa valoriza o saber e o potencial da cultura local através do fortalecimento de uma atividade típica da região. Isso é bem ilustrado na fala de Luiz Marcos Cruz, funcionário da Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrário de Santa Catarina (CIDASC): “o serrano pode ter inúmeras atuações, mas é pecuarista por vocação”. Isso devolveu aos produtores orgulho e auto-estima. De fato, segundo os próprios produtores, são

raras as pessoas que voltam ao sistema tradicional após a implantação do Programa nas suas propriedades e a percepção da viabilidade da pecuária faz o serrano se sentir novamente uma figura importante no cenário local. Uma outra questão relevante sob este ponto de vista é a questão de gênero. O Programa tem proporcionado maior participação e inserção social das mulheres. Na medida em que aumentou a interação entre os produtores, suas esposas também ampliaram seu horizonte de atuação e passaram a realizar atividades conjuntas com maior frequência, como artesanato e outras atividades sociais.

Melhoria da qualidade ambiental

No que se refere aos aspectos ambientais, podem ser percebidos uma série de benefícios. Talvez o mais visível seja a diminuição da ocorrência de queimadas nos campos. A prática da queimada está arraigada na cultura local e é considerada essencial para garantir a renovação da pastagem após o inverno. Cientificamente, não há nenhum benefício comprovado. Na verdade, a queimada é altamente indesejável, por motivos como a perda da biodiversidade e o aumento da poluição atmosférica. Os produtores que aderiram ao Programa eliminaram de uma vez por todas essa prática e alguns deles não queimam o pasto há mais de cinco anos. Além disso, o Programa de campos melhorados contribui para a manutenção do ambiente natural e do equilíbrio ecológico, para o fortalecimento de uma cultura preservacionista entre os produtores, para a recuperação de pastagens degradadas e para a promoção de práticas preservacionistas, como o controle da erosão do solo.

Inovação e Replicabilidade

À primeira vista, a maior inovação promovida pelo Programa se refere aos aspectos técnicos. De fato, levar uma tecnologia de produção relativamente simples e barata, que possibilite ganhos de produtividade de até cinco vezes em relação aos sistemas tradicionais, levando-se em conta a escassez de recursos, situa o Programa dentre as mais eficientes experiências de políticas públicas.

No entanto, além dessa percepção imediata, devemos levar em conta a sensibilidade dos atores envolvidos nesse processo, principalmente as lideranças, em perceber que a única maneira de alcançar o sucesso era justamente investir os esforços naquilo que tinham e têm de mais valioso: a rede de proximidade social existente entre os atores, consolidada pela identificação comum de todos com a figura, a cultura, os valores e as crenças do povo serrano. Transformar essas características um tanto quanto subjetivas em fatores concretos que permitissem a articulação de uma rede sociotécnica capaz de gerar resultados concretos nos parece um grande salto qualitativo na execução de políticas públicas.

Inúmeras experiências práticas já demonstraram que não considerar a dimensão social nos processos de desenvolvimento, como normas, costumes, cultura, valores, motivação ou solidariedade levariam a resultados pouco desejáveis ou até mesmo a enormes fracassos. Dessa forma, poderíamos pensar a replicabilidade da experiência da região serrana catarinense para outras realidades do país a partir de dois referências. O primeiro, e menos relevante, diz respeito aos aspectos técnicos e às características da região, no sentido físico. A técnica empregada pode ser facilmente adaptada para outras regiões similares. O segundo, e mais interessante, se refere a características de natureza institucional. Aqui, se há algo passível de ser replicado, é justamente a atenção e a importância que os formuladores e executores de programas e políticas públicas devem dar às redes sociais ou, em um sentido mais amplo, ao capital social do território.

Alcances do Programa e próximos desafios

Um dos alcances mais visíveis proporcionados pelo Programa foi a introdução da perspectiva da sustentabilidade no processo de desenvolvimento regional do planalto serrano catarinense. Partindo desse raciocínio, fica clara sua concepção multidimensional, na medida em que integra diversos aspectos do desenvolvimento, como geração de renda, preservação ambiental, valorização da cultura lo-

cal e fortalecimento da cidadania e da cooperação. Essa outra forma de pensar o desenvolvimento tem promovido na região duas importantes mudanças. Primeiro, quebrou-se o paradigma local sobre a ineficiência da produção pecuária. Segundo e, a nosso ver mais importante, houve a construção coletiva de um ambiente de cooperação, que integra diversos atores públicos e privados, fortalecendo o associativismo entre produtores e, conseqüentemente, ampliando a noção de cidadania.

Entretanto, alguns desafios ainda persistem no horizonte. O Programa, na sua formação original, ainda é excessivamente técnico. A articulação intermunicipal, via prefeituras e suas secretarias, e entre produtores de regiões mais distantes, ainda é frágil e muito dependente da Epagri. Essa situação pode tornar a articulação da rede refém de oportunismos políticos ou da própria descontinuidade administrativa. Inserir formalmente na estrutura do Programa a preocupação em ativar e fortalecer cada vez mais essa rede de atores sociais nos parece fundamental para transformar essa iniciativa em uma política pública regional.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

GOULARTI, A. *Formação Econômica de Santa Catarina*. Extraído de <http://cedeplar.ufmg.br>.

ABRAMOVAY, R. "O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural". In: *Economia Aplicada* – volume 4, n° 2, abril/junho 2000

PUTNAM, Robert D. *Comunidade e Democracia – A experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1996.

ANDRADE, S. A. *Os efeitos da técnica de melhoramento de campo nativo na pecuária de corte na região da AMURES*. Lages: UNIPLAC – Universidade do Planalto Catarinense, 2001.

A criação de
equipes de
referência tornou
o atendimento
médico no
município mais ágil
e abrangente

SAÚDE



Programa Paidéia de
Saúde da Família

(CAMPINAS, SP)

Pesquisadores □□

Eduardo de Lima Caldas > Economista, mestre em Administração Pública e Governo (FGV-EAESP) e Ciência Política (USP), doutorando em Ciência Política (USP), faz parte da equipe técnica do Instituto Pólis

Estêvão Passos Eller > Graduando em Administração Pública na Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV-EAESP) e monitor acadêmico do Programa Gestão Pública e Cidadania



Campinas é o terceiro município do Estado de São Paulo em termos populacionais, totalizando mais de um milhão de habitantes. Além disso, a cidade é o pólo da Região Metropolitana de Campinas, possui um dos maiores centros tecnológicos do país e, dessa forma, depara-se com todas as complexidades e dificuldades de um município de grande porte.

O Programa Paidéia de Saúde da Família foi formulado pelos gestores públicos municipais de Campinas especificamente para atender a demandas e responder a desafios colocados para municípios grandes, com população superior a 200 mil habitantes. Trata-se, na verdade, de um conjunto de correções e complementações ao Programa Saúde da Família (PSF), voltadas para municípios de grande porte. Segundo os gestores do Programa Paidéia, o Programa de Saúde da Família é suficiente para os municípios pequenos, mas insuficiente para municípios com grande população.

Histórico

Desde a implantação do Sistema Único de Saúde (SUS), com a Constituição Federal de 1988, muitos municípios buscam implantar sistemas locais de saúde capazes de universalizar o atendimento de maneira ágil, humanizada, capaz de resolver problemas de doença e garantir preventivamente a saúde integral dos indivíduos e das famílias. Entretanto, mesmo em municípios com tradição na oferta de serviços de saúde pública, os resultados alcançados são insuficientes. Não é raro ouvirmos queixas dos usuários quanto aos serviços prestados, o tamanho das filas, o tempo de espera, a ausência de profissionais, dentre outros problemas.

Diante dessas dificuldades e de diversas experiências localizadas, como também influenciado por programas existentes na Europa, Canadá e Cuba, o Ministério da Saúde criou no Brasil, em 1994, o Programa de Saúde da Família, com o intuito de interiorizar o SUS. Naquele período, a prioridade foi lançar o Programa nas regiões mais pobres e carentes de cuidados médicos. De acordo com o Programa, a saúde da família, seja qual for a sua estrutura social, não deve somente ser compreendida como assistência médica *scriptu sensu*, mas como articulação entre assistência médica e um conjunto de ações que considerem a realidade psíquica, social e cultural das referidas famílias.

Em Campinas, constatou-se que o modelo proposto pelo governo federal era insuficiente para trabalhar com as complexidades de um município de grande porte. Daí surge, em janeiro de 2001, fruto do acúmulo e da tradição em saúde coletiva no município, o Programa Paidéia de Saúde da Família. Paidéia é uma palavra grega que significa “desenvolvimento integral do ser humano”. Isso representa o que o Programa da Secretaria de Saúde de Campinas almeja: cuidar da saúde, da educação, das relações sociais, do ambiente e fazê-lo respeitando as diferenças entre as pessoas e os grupos.

O Programa reorganiza as instituições para que elas possam cumprir funções pedagógicas, além de promover atenção básica, prevenir riscos, cuidar de doenças e da reabilitação de pessoas com problemas

crônicos. Além das características do PSF “tradicional”, como a vinculação das famílias a uma equipe de profissionais da saúde, o foco na família e não apenas no indivíduo e ações voltadas para a prevenção de doenças; o Programa Paidéia se distingue pela formação de equipes multiprofissionais, com capacitação e ambiente propício à troca e à “soma” de saberes e pelo atendimento diferenciado dos usuários do sistema, não mais de acordo apenas com o agendamento prévio ou com a ordem de chegada no posto de atendimento, mas considerando as condições emergenciais e os riscos que correm os usuários.

Objetivos

O Sistema de Atendimento Básico de Saúde de Campinas está alicerçado na Rede de Atendimento Básico e no Programa Paidéia de Saúde da Família. A Rede de Atendimento Básico está organizada em cinco distritos, que se subdividem em unidades de saúde. Ao todo são 46 unidades de saúde e 13 módulos (extensões das unidades alocadas em bairros de difícil acesso) distribuídos nos referidos distritos. Essa rede capilar é a referência física do sistema e das equipes que operam o sistema.

O Programa Paidéia, por sua vez, estrutura e organiza as ações de atendimento básico, cuja base é a rede de unidades de saúde, e tem os seguintes objetivos:

- Garantir ações de saúde baseadas no vínculo entre os profissionais de saúde e um número determinado de famílias, que moram próximas umas das outras;
- Ampliar a ação dos profissionais da saúde para além da saúde curativa e compartimentada;
- Ampliar e garantir a participação dos trabalhadores da saúde e dos usuários do sistema nas tomadas de decisões quanto ao planejamento, gerenciamento e avaliação das ações programáticas;
- Garantir aos usuários acesso ao sistema.

Além dos objetivos, são definidas metas específicas anualmente. As metas definidas em 2003 foram:

- Formar 100 equipes de referência completas, cada qual com um médico da família em tempo integral, um médico pediatra (20 horas semanais), um médico ginecologista-obstetra (20 horas semanais), um enfermeiro, três auxiliares de enfermagem, quatro agentes comunitários de família, um dentista e um auxiliar de consultório dentário;
- Constituir mais 50 equipes de referência, completando, portanto, 150 equipes de referência (atingir cobertura efetiva de 100% das famílias dependentes do SUS em Campinas);
- Criar em todas as unidades de saúde, Núcleos de Saúde Coletiva com a participação de pelo menos três profissionais da saúde;
- Implantar o Sistema de Acolhimento em todas as unidades de saúde, possibilitando a identificação imediata dos problemas dos usuários, o encaminhamento e atendimento imediatos dos mesmos;
- Aumentar a quantidade de atendimentos domiciliares, facilitando, portanto a identificação e o acesso das pessoas acamadas e imobilizadas;
- Cadastrar as famílias atendidas e manter uma relação numérica de 1.200 a 1.500 famílias por equipe de referência, para não sobrecarregar as equipes.

Tanto os objetivos, quanto as metas do Programa, estão orientados pelos princípios da universalização do sistema, da facilitação do acesso, da humanização do atendimento e do aumento da capacidade de resolução de problemas relacionados à saúde da família, em seus aspectos psíquicos, físicos, biológicos e sociais.

Implantação e Funcionamento do Programa

Em janeiro de 2001, havia duas estratégias para iniciar a implantação do Programa Paidéia de Saúde da Família: o desenvolvimento

de um projeto-piloto ou a implementação em toda a rede de unidades de atendimento. A expectativa de resultados limitados decorrentes da implantação do piloto e a necessidade de um esforço adicional na gestão de dois sistemas paralelos, além do entendimento que o Programa seria constantemente revisado e modificado levaram os gestores a optarem pela segunda estratégia, ou seja, a implementação do Programa em todo o município.

Uma vez definida a estratégia, foram mobilizados os profissionais da Secretaria de Saúde, realizado concurso público para contratação de novos profissionais, definidos coordenadores do Programa por distrito e por unidade, e implementados componentes do Programa nas unidades de atendimento de saúde.

O Programa Paidéia está estruturado a partir de cinco componentes:

- **Adscrição da clientela:** trata-se de registrar e circunscrever as famílias. Esse trabalho é feito tanto no posto de atendimento, quanto pelas equipes de referência em visitas às residências. A adscrição é fundamental para criação do vínculo entre a equipe de referência e as famílias.
- **Equipe de Referência:** esta equipe, como diz o próprio nome, é a referência de saúde para a família visitada, que passa a ter uma equipe de sua confiança. Uma das primeiras tarefas das equipes, realizada pelos agentes de saúde, foi cadastrar as famílias da região. Estas equipes também são responsáveis por definir o planejamento operacional das atividades.
- **Acolhimento:** realizado geralmente por um auxiliar de enfermagem na unidade de atendimento, consiste em uma escuta qualificada, numa conversa para encaminhamento aos serviços de saúde. Esse procedimento aumenta o vínculo do usuário com o sistema de saúde e melhora a capacidade de resolução dos problemas, uma vez que o usuário é encaminhado imediatamente para o atendimento de que necessita. Da mesma forma que o usuário recebe a equipe de referência em suas residências, o auxiliar de enfermagem recebe os usuários nas unidades de atendimento.

- **Núcleo de Saúde Coletiva:** composto por representantes das equipes de referência que se reúnem periodicamente para discutir questões que não fazem parte dos atendimentos e têm um caráter mais estratégico. O Núcleo de Saúde Coletiva do Bairro São Cristóvão, por exemplo, organizou o planejamento anual da unidade, que contemplou desde o levantamento de necessidades e de informações para análise das ações até a definição de ações e responsabilidades. Há também iniciativas nas quais o Núcleo de Saúde Coletiva realiza atividades em escolas, como no caso de ações de promoção da saúde bucal: além da prática de escovação, os dentistas puderam registrar e classificar as crianças de acordo com o risco de cárie. Dessa forma, os casos são discutidos coletivamente para a elaboração de projetos terapêuticos singulares.
- **Colegiado Gestor:** consiste em um órgão interno das unidades de saúde, composto por representantes de cada equipe de referência e pelo coordenador da unidade. O Colegiado tem o papel de decidir pela adoção de ações que vão além das consultas e dos procedimentos médicos tradicionais. De acordo com a demanda local ou a descoberta de problemas recorrentes na comunidade, como pressão alta ou dores lombares, por exemplo, o Colegiado pode providenciar a introdução de medicinas alternativas, como a acupuntura ou a oferta de aulas de ginástica postural, em parceria com grupos de apoio, organizações comunitárias, ou mesmo com outras secretarias municipais.

As equipes de referência e os agentes de saúde

As equipes de referência realizam visitas regulares e programadas, para diagnósticos e acompanhamento terapêutico definidos conjuntamente. Essas equipes se reúnem uma vez por semana, por pelo menos três horas, em encontros nos quais não há hierarquia e privilégio de encaminhamentos, na definição dos projetos terapêuticos singulares para cada paciente com a saúde debilitada. Desse modo é pos-

sível perceber quais são os problemas coletivos e individuais mais frequentes na comunidade e assim definir quais os maiores riscos presentes para o planejamento das ações.

O cadastro das famílias para acompanhamento posterior é uma das ações de responsabilidade das equipes de referência para realizar o acompanhamento posterior. Em São Cristóvão, por exemplo, foi realizado o cadastramento das famílias a partir do questionário elaborado e aplicado pelas equipes de referência locais, o que demonstra que as ações são descentralizadas, não apenas desconcentradas. Se, por um lado, a descentralização, inclusive da elaboração dos questionários, é importante porque valoriza a iniciativa das equipes locais e o conhecimento das diversas áreas da saúde, por outro lado, implica o desafio de unificar as informações. De qualquer modo, deve-se ressaltar que as várias experiências locais auxiliaram na constituição de um formulário padrão (cadastro) para todo o município.

“O barato do Programa é que o agente é do próprio bairro”, diz uma das integrantes da equipe de agentes de saúde. De acordo com ela, isso implica, por um lado, maior compromisso e maior vínculo entre os agentes e a comunidade mas, por outro, deixa de existir uma rotina e um horário fixo de serviço. Além do serviço padrão, o agente acaba atendendo durante os finais de semana e de noite também.

O agente comunitário é o elemento chave para o sucesso do Programa Paidéia. É esse profissional que constrói as relações de confiança entre a comunidade, os profissionais e os serviços de saúde. No último concurso para agentes comunitários 20.000 pessoas se inscreveram para disputar 500 vagas, em todas as 46 regiões. Em decorrência do alto índice de desemprego, o concurso selecionou funcionários extremamente qualificados.

O orçamento está organizado por equipe de referência. Deve-se lembrar que cada equipe de referência é responsável por aproximadamente mil famílias. Portanto, em cada unidade de atendimento básico há geralmente mais de uma equipe de referência.

De acordo com o gestor do sistema de saúde em Campinas, o custo mensal de uma equipe pode chegar a R\$ 34.000,00. Para o fun-

cionamento das unidades de atendimento básico, há necessidade de recursos para manutenção e reparos, ações de educação para a saúde e equipamentos. O orçamento geral da saúde em Campinas para 2003 é da ordem de R\$ 240 milhões, dos quais R\$ 85 milhões são transferências do Ministério da Saúde. Um aspecto que se destaca é que as gestões orçamentária e financeira são centralizadas, o que dificulta algumas ações imediatas, em decorrência dos procedimentos necessários para efetivação dos gastos.

Resultados

No entanto, os recursos orçamentários são apenas uma face da moeda. A outra é a qualificação e a sensibilização dos profissionais da saúde para o Programa. Atualmente são 2.872 funcionários diretos, dos quais 45 exercem função de gerência e 2.827 desempenham funções operacionais. Destes, mais de 70% são mulheres.

Além dos Núcleos de Saúde Coletiva e dos Colegiados Gestores, os Conselhos Regionais de Saúde são importantes instâncias de participação do Programa Paidéia. Cada bairro tem seu Conselho Regional de Saúde, que discute as ações de saúde, mas também ações sociais e políticas em suas localidades. Alguns conselhos, mais ativos, realizam cursos para compreensão do orçamento e demonstram que efetivamente buscam exercer o controle social sobre as ações do governo.

Além dessas três instâncias de participação, deve-se lembrar da constituição de redes de articulação e a participação ativa do movimento e dos funcionários da saúde nestas redes, compostas por associações de bairro, movimentos populares, outras secretarias, Pastorais (como a Pastoral da Criança), dentre outras organizações. Trata-se da ampliação e consolidação de ações definidas, em grande medida, nos Núcleos de Saúde Coletiva e nos Colegiados Gestores.

Indicadores dispersos revelam que o Programa Paidéia de Saúde da Família vem se legitimando perante a opinião pública e a socieda-

de civil organizada. Sondagens de opinião indicam o aumento da satisfação dos usuários. Quanto aos profissionais, verifica-se o aumento de satisfação daqueles que se comprometeram com o projeto e com a efetivação de resultados. Por outro lado, também é possível perceber uma forte resistência de alguns profissionais, principalmente dos médicos, descontentes com a ênfase na medicina generalista. Também há certa resistência do Conselho Regional de Enfermagem, em decorrência do aumento de procedimentos e funções dos profissionais da área.

Tanto o coordenador quanto usuários entrevistados apontam o aumento da satisfação decorrente do acolhimento e do agendamento prévio de consultas, que humanizam o atendimento, reduzindo filas, diminuindo prazos, respeitando as urgências e emergências, bem como aumentando a capacidade de resolução de problemas do sistema de saúde municipal.

A redução das consultas pediátricas nos prontos-socorros também indica a melhoria de atendimento nas unidades de saúde. Outro indicador importante é o fato de haver aumentado em 25% a quantidade de profissionais atuantes no sistema, e em 49% o número de atendimentos, o que demonstra aumento no nível de acesso. No entanto, esse aumento do número de atendimentos deve se reduzir com o tempo, como demonstrativo de efetividade das ações. Em termos específicos dos dentistas, somente 5% da população brasileira têm acesso a tratamento curativo. Em Campinas, o índice chega a 12% de acesso. Deve-se ressaltar também que o Ministério da Saúde recomenda pelo menos seis consultas pré natal para as gestantes. Em Campinas, 80% das gestantes fazem acompanhamento pré-natal.

Quanto ao tempo de espera para o atendimento, deve-se ressaltar que antes da implantação do Programa demorava-se em média dois meses para se conseguir uma consulta. Atualmente esse período não é superior a uma semana. Com o cadastramento das famílias feito pelos agentes comunitários, o atendimento passa a ser mais rápido, pois o paciente é orientado sobre qual unidade de saúde procurar em caso de algum problema, o que facilita o atendimento e o acesso às informações de saúde coletadas nas visitas.

Limites, Possibilidades e Desafios

A questão cultural é, segundo o gestor do sistema de saúde em Campinas, o principal limite imposto ao Programa, pois molda o comportamento quanto à especialização e “compartimentação” do conhecimento, tanto dos profissionais quanto dos usuários. Essa dificuldade está sendo trabalhada principalmente com um programa de qualificação e sensibilização dos profissionais, em conjunto com a Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Trata-se de um curso de formação e capacitação de 360 horas, realizado nos horários de trabalho.

Outro desafio enfrentado é a criação prática de uma matriz de conhecimento entre os especialistas e os médicos generalistas. As conversas entre os especialistas e os generalistas que acontecem nas reuniões semanais com cada equipe de saúde da família são fundamentais para compartilhar o conhecimento e reconhecer o usuário em sua integridade. É importante perceber que sobre este aspecto recai a barreira cultural dos médicos: os pediatras, por exemplo, brigaram muito para não implantar o PSF. Os especialistas reconhecem que os casos encaminhados são triviais e que a valorização dos generalistas daria conta da resolução da maioria dos problemas. Por outro lado, a matricialização seria fundamental para a resolução dos problemas mais complexos. Esse, aliás, é um desafio que, quando superado, será o grande diferencial do Programa Paidéia em relação ao Programa Saúde da Família tradicional. Consideramos que esse aspecto talvez seja o mais difícil de ser replicado em municípios pequenos.

**Conclusão: Programa Paidéia e
Programa Saúde da Família tradicional**

No atendimento proposto pelo PSF tradicional, quando o usuário vai até a unidade, geralmente ele enfrenta problemas no atendimento. Por outro lado, quando o médico vai até a casa do usuário, este o recebe, quando na verdade a prioridade seria atender o paciente quando este procurasse o serviço de saúde. Esse descompasso pode

ser ilustrado por uma pequena história: o médico ia visitar o paciente regularmente e sempre era recebido. Certo dia, o paciente foi até a unidade sem agendamento prévio e não recebeu o atendimento adequado. Quando o médico realizou nova visita à casa do paciente para cumprir sua rotina, este lhe disse: “Olha doutor, toda vez que o senhor veio até aqui eu o atendi sem precisar de médico. A única vez que precisei de médico e fui atrás do senhor, o senhor me mandou embora. Então eu não preciso mais do senhor”. O médico teve que repactuar a confiança de seu cliente.

As reuniões semanais das equipes de referência e a definição coletiva dos projetos terapêuticos são outros diferenciais entre o Programa Paidéia e o PSF. Destaca-se também que o PSF é bem visto principalmente por quem tem doença crônica. O histórico de insatisfação do usuário sem doença crônica é reduzido com o Programa Paidéia, principalmente por causa do agendamento realizado pelos agentes comunitários, mas fundamentalmente, pelo auxiliar de enfermagem, no momento de acolhida. Este exemplo é propício para mostrar a importância da acolhida, componente do Programa Paidéia de Saúde da Família.

O Paidéia consegue aumentar o acesso do usuário, por meio da humanização do atendimento, diferenciando-o de acordo com a necessidade do paciente, o que garante alta capacidade de resolução de problemas do sistema. Em Campinas, esse último aspecto sofrerá grande melhora quando os gestores do Programa conseguirem convencer os profissionais da importância de “matricular” o conhecimento.



Crianças internadas
continuam a ter aulas
no Hospital, o que
evita prejuízos ao ano
letivo e acelera a
recuperação da saúde

EDUCAÇÃO



Classe Hospitalar do Hospital das Clínicas

(UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO/FACULDADE
DE MEDICINA DE RIBEIRÃO PRETO, SP)

Pesquisadora ☐ ☐

Fernanda Teles de Lima > Formada em administração pela Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo (FEA – USP/RP), pós-graduada em administração de empresas e mestranda em administração pública e governo pela FGV-EAESP



O Programa Classe Hospitalar tem como objetivo inserir as atividades escolares no cotidiano das crianças internadas no Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina de Ribeirão Preto (HCFMRP-USP), preparando-as para a volta à escola. Para que o aprendizado durante o ano letivo não fique prejudicado, as pedagogas comprometem-se a seguir o currículo da escola de cada criança e os familiares fazem o contato entre a escola e a Classe Hospitalar. Criado em 1970, o Programa sofreu várias mudanças até 1997, quando passou a funcionar nos moldes atuais.

A inserção do ambiente escolar no período da internação é importante para a recuperação da saúde da criança, já que reduz a ansiedade e o medo advindos do processo de doença. De acordo com Zannon (1999, *apud* Gorayeb, 2002:9), “não é a separação em si que causa danos às crianças, mas o que ela representa em termos de ausência de condições favorecedoras ao seu desenvolvimento”.

Portanto, a hospitalização aumenta as restrições que a própria doença traz à locomoção e à atividade física da criança, o que muitas vezes agrava a angústia causada pela enfermidade. O Programa Classe Hospitalar visa minimizar tais efeitos negativos, além de ter uma função pedagógica, por aumentar as chances de reintegração da criança na volta para a casa. Conforme relata Kain (1998, apud Gorayeb, 2001:270), “a literatura mostra que programas de apoio e informação às crianças antes das cirurgias melhoraram sua recuperação no pós-cirúrgico”.

Gonçalves (2001) inclui a Classe Hospitalar entre as mudanças desencadeadas pelo processo de humanização dos hospitais, que tem o objetivo de “tornar o ambiente hospitalar menos aversivo e frio”. A Classe Hospitalar representa, segundo a autora, um dos vários recursos para atender de maneira global crianças e adolescentes hospitalizados. Entre esses recursos destaca-se, por exemplo, o acompanhamento feito pela mãe ou pelo pai do paciente, e que lhe traz uma sensação de segurança. Isso só foi possível após um trabalho das equipes de enfermagem e de assistência social para convencer os médicos a permitir que a mãe ou o pai acompanhe a cirurgia pediátrica. Antes, os médicos temiam o risco de infecção hospitalar.

Funcionamento do Programa

O trabalho é realizado por pedagogas da rede estadual de ensino, que atendem principalmente crianças de seis a 14 anos, seja as que se encontram internadas no Hospital das Clínicas, seja as que recebem tratamento durante o dia e que retornam para casa.

As salas da Classe Hospitalar são coloridas, decoradas com desenhos e repletas de livros infantis, jogos educativos e brinquedos, para que o momento da aula seja tanto de estudo como de entretenimento e lazer. Também há recursos audiovisuais, como televisão e videocassete.

Atualmente, três classes estão funcionando, uma pela manhã e duas no período da tarde. As aulas são realizadas nas salas e nos leitos,

dependendo da mobilidade da criança. As aulas no leito são destinadas às crianças que não conseguem ir até a classe. Para elas, a pedagoga deixa uma atividade a ser realizada no próprio leito. Na segunda vez em que passa pelo leito, ela recolhe e avalia a atividade.¹

Se for necessário que as crianças sejam medicadas ou examinadas, tanto a enfermeira como o médico priorizam não interromper as atividades escolares, adiando ou antecipando a medicação ou o exame. Os médicos respeitam o horário das crianças nas aulas, só retirando-as da classe quando estritamente necessário

O atendimento hospitalar às crianças pode ser agudo (pontual, como no processo que envolve cirurgia, recuperação e alta) ou crônico (cíclico, como em uma patologia que vai e volta). No tipo agudo, o acompanhamento pedagógico é realizado antes e após a cirurgia. No tipo crônico, que tem uma rotina de volta ao hospital, as crianças, já conhecidas das pedagogas, trazem a lição de casa, criando uma sinergia no aprendizado.

O Programa abrange desde a pré-escola ao ensino fundamental, mas já chegou a atender adolescentes maiores de 14 anos e tem recebido pedidos para alfabetização de adultos. Cada mês é dedicado a um tema² e cada dia da semana a um grupo de matérias. Pelo convênio entre o Ministério da Saúde e o Ministério da Educação, a Classe Hospitalar pode ser considerada como integrante do anoletivo.³ Dessa forma, a criança hospitalizada não perderá o ano por



1. Elas também atendem as crianças no isolamento, o que exige maior cuidado para evitar infecção hospitalar

2. Planejamento de 2003: projeto férias (janeiro), projeto amigos (fevereiro), projeto carnaval e fechamento do projeto anterior (março), projeto páscoa (abril), projeto mãe e família (maio), projeto festas juninas (junho), projeto para gostar de ler (julho), projeto história que a família conta (agosto), projeto preservação dos recursos naturais (setembro), exposição dos trabalhos e comemoração da semana da criança (outubro), projeto descobrindo preferências (novembro) e projeto atividades natalinas (dezembro) (Magalini, Maria A. F. e Carvalho, Sandra, H. V. 2003. "Projeto Pedagógico Classe Hospitalar HC/FMRP/USP")

3. No que se refere à legislação, o Estatuto da Criança e do Adolescente Hospitalizados assegura esse atendimento através da Resolução nº 41, de Outubro de 1995, no item 9 - "Direito de desfrutar de alguma forma de recreação, programas de educação para a saúde, acompanhamento do curriculum escolar durante sua permanência hospitalar"

excesso de faltas mesmo não freqüentando as aulas de sua escola de origem. É importante lembrar que, de acordo com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), a falta em 25% das aulas ocasiona a perda do ano-letivo.

Se a criança for matriculada, pede-se aos pais que entrem em contato com a escola e tragam o conteúdo, o material e a prova referente às matérias dadas, quando for o caso. Para crianças que ultrapassam o período letivo durante a internação, aplicam-se provas para que não percam o ano escolar.

Crianças que não estão matriculadas na rede de ensino são registradas na escola vinculada ao Programa Classe Hospitalar, a Escola Estadual Prof. Dr. Aymar Baptista Prado. No ano de 2002, foram registradas 14 crianças.

É comum que uma criança receba alta hospitalar mas precise terminar a fase de recuperação em casa, sem poder se locomover para a escola, como nos casos de pós-operatório de cirurgias ortopédicas. Em tais situações, as pedagogas solicitam à escola um professor itinerante.

No final do ano, é enviado um relatório à escola vinculada, contendo o número de crianças atendidas em cada mês e o andar de internação do hospital. No ano de 2002, foram atendidos 684 pacientes, sem contar os menores de seis anos e os maiores de 14.

O Hospital das Clínicas

O Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina de Ribeirão Preto é um hospital-escola de referência (residência e aprimoramento), vinculado à Secretaria do Governo nas questões administrativas, e à Universidade de São Paulo no que se refere a ensino, pesquisa e assistência. Dispõe de três prédios: Unidade de Emergência (UE), HC-Campus (onde está localizada a Classe Hospitalar) e o Hemocentro.

Embora concentre sua atuação basicamente no município de Ribeirão Preto, o Hospital recebe pacientes até de outros Estados e ab-

sorve cerca de 20% da demanda de internações da região.⁴

Diariamente, na área de internação do hospital, são feitas reuniões chamadas de “Grupos de Acolhimento”, nas quais os funcionários transmitem aos pacientes informações úteis sobre o período de estadia no hospital. Na internação das crianças, a reunião envolve os familiares dos pacientes. O trabalho da Classe Hospitalar é divulgado nessas reuniões.

Semanalmente, as professoras da Classe Hospitalar se reúnem por duas horas na escola vinculada, com o objetivo de trocar experiências e fazer a atualização do ensino. As pedagogas do Classe Hospitalar passaram por cursos complementares oferecidos pelo próprio Hospital sobre humanização hospitalar, cuidados com pacientes e psicologia hospitalar. Tal investimento na formação das pedagogas demonstra o apoio da instituição ao Programa.

Histórico do Programa

Os primeiros passos da Classe Hospitalar foram dados em meados de 1970, com a iniciativa da assistente social Silvana Mari-niello. Nessa época, a Classe Hospitalar era voltada para crianças internadas, com as aulas ministradas por uma estagiária do colégio Santa Úrsula, estudante do curso de magistério, e para adultos, com a alfabetização pelo método Mobral e, posteriormente, por professoras voluntárias.

Esse padrão de voluntariado e atendimento pedagógico às crianças hospitalizadas se manteve até a década de 1990. Porém, as professoras voluntárias não tinham conhecimento operacional-administrativo do hospital e o acesso à criança era muito mais restrito. Silvana

Mariniello apresentou ao Ministério da Educação diversos projetos para a regularização da Classe Hospitalar, sem obter sucesso.

As aulas não tinham um ritmo constante, pois dependiam da boa vontade dos voluntários, não atendiam a todas as crianças (apenas as internadas que não fossem passar por nenhuma cirurgia), e não serviam para o reconhecimento da frequência escolar pelo Ministério da Educação, o que levava à perda do ano letivo. Muitas vezes, tais dificuldades faziam com que o aluno abandonasse a escola.

Em 1997, o Serviço Social de Assistência a Pacientes Internados e o Departamento de Pediatria da Faculdade de Medicina entraram com um pedido na Secretaria de Educação para a criação do Projeto Classe Hospitalar nos moldes atuais.

Inicialmente foram criadas duas classes, por meio da divisão do espaço físico da enfermaria do andar da pediatria e da cessão de um espaço da ortopedia, com a divisão do refeitório. Em 2002, após vários pedidos à Secretaria Estadual de Educação, foi aberta a terceira classe, na cirurgia pediátrica.

Como podemos verificar, a Classe Hospitalar é realizada pelo envolvimento e comprometimento das diversas áreas do Hospital e da Secretaria de Educação. O Hospital, através da área de Assistência Social, tem o encargo de gerenciar o Programa. Conta com o envolvimento direto dos profissionais da área de Assistência Social, Psicologia, Enfermagem, Cirurgia e do corpo de médicos, principalmente os que trabalham nas áreas de pediatria, cirurgia pediátrica e ortopedia. A Secretaria da Educação tem a incumbência de fornecer pedagogas e realizar a avaliação e o controle da qualidade de ensino, através da diretora da Escola e do supervisor de ensino.

Existem no Hospital uma Fundação (Fundação de Apoio ao Ensino, Pesquisa e Assistência - FAEPA) e organizações não-governamentais, como a Liga de Assistência aos Pacientes (LAP), o Centro de Voluntariado, o Grupo Espírita, e os Doutores da Alegria. Porém, mesmo as ONGs que trabalham diretamente com as crianças não têm relação direta com o trabalho pedagógico da Classe Hospitalar. Por outro lado, o trabalho das pedagogas é integrado ao das equipes

multidisciplinares do Hospital e há também uma integração entre a Classe Hospitalar e outras iniciativas, como a Biblioteca Viva⁵ e a Oficina do Conto.

Além disso, por meio da Biblioteca Itinerante, o Hospital ainda coloca jornais e livros à disposição de pais, adolescentes, crianças e acompanhantes.⁶

Principais resultados

Os resultados do Programa podem ser observados em aspectos internos e externos ao ambiente da Classe Hospitalar.

No campo interno, percebe-se a diminuição do tempo médio de permanência das crianças no hospital. Embora não existam dados para a comparação entre o tempo de internação das crianças atendidas e o das não atendidas pela Classe Hospitalar, é possível notar que a recuperação dos pacientes atendidos pelo Programa é mais rápida.

O reconhecimento do Programa pelo Hospital das Clínicas pode ser medido pelo próprio crescimento da Classe Hospitalar, com a abertura da terceira classe, e pela valorização dos profissionais da assistência social e da pedagogia, que participam das equipes multidisciplinares.⁷ O Hospital recebeu em 2002 o Prêmio de Qualidade Hospitalar do Ministério da Saúde, com o Certificado de Hospital Amigo da Criança concedido pela Organização Mundial de Saúde (OMS), pelo Unicef e pelo Ministério da Saúde. Há também o reconhecimento por parte dos beneficiários. Ouvimos depoimentos de apoio e não há registro de nenhuma reclamação na Ouvidoria do hospital.



5. A Biblioteca Viva recebe doações da Fundação Abrinq e do Citibank

6. Depois que o livro é utilizado ele vai para um freezer, onde é congelado para a eliminação de bactérias, que poderiam causar infecção hospitalar

7. Hoje, existe até a preocupação em se verificar se o braço que recebe a injeção é o que a criança utiliza para escrever

No âmbito externo, um sinal do reconhecimento obtido pelo Programa é a visitação de equipes de outros hospitais, buscando informações e conselhos práticos para a implantação de iniciativa semelhante.

Na escola vinculada ao Programa, há a percepção de que a Classe Hospitalar diminui a evasão escolar dos que estavam internados. Pre-sume-se que, antes da implantação da Classe Hospitalar nos moldes atuais, a criança sentia uma dificuldade maior para voltar à rotina, sendo comum a perda do ano escolar. Atualmente, as crianças não deixam de frequentar a escola após saírem do Hospital e, conseqüentemente, não perdem o ano letivo.

Um caso que merece destaque é o do menino Pedrinho⁸, um garoto em risco social que estava afastado da escola há mais de três anos. Foi internado, recebeu atendimento pedagógico e sentiu a necessidade de voltar à escola. Porém, por suas condições econômicas e sociais e pelo seu histórico escolar anterior de abandono freqüente das aulas, Pedrinho teve que voltar para a mesma escola que havia abandonado, onde já estava estigmatizado, tanto por professores como colegas. Nesse caso, o trabalho das pedagogas foi além do que normalmente elas fazem: conseguiram sensibilizar a direção da escola para que o aluno mudasse de período, a fim de recomeçar do zero e modificar sua história.

Obstáculos enfrentados

O principal obstáculo enfrentado no ambiente hospitalar foi a resistência de muitos profissionais da saúde em aceitar a idéia de que possa haver aprendizagem em um hospital para crianças. O último grupo a aceitar o trabalho das pedagogas foi o da cirurgia. Também foi preciso lutar para se conseguir uma sala de aula dentro do hospital.

Já no âmbito externo ao hospital, o obstáculo foi a descrença dos profissionais de educação quanto à possibilidade de haver ensino num



8. O nome da criança foi trocado em respeito à ética e ao sigilo entre paciente e hospital

contexto de doença. Algumas pedagogas, por não estarem comprometidas com o trabalho, não geraram um resultado satisfatório no que se refere à aprendizagem das crianças. Outro problema foi a falta de reconhecimento por parte do Ministério da Educação, que não considerava o trabalho da Classe Hospitalar como atividade condizente com o ano letivo.

Os obstáculos que ainda persistem também são internos e externos. Internamente, temos a limitação de verba por parte do hospital para a compra de materiais recomendados pelo MEC, como máquina fotográfica, computador e filmadora, que serviriam para melhorar a execução do Programa. Também há resistência quanto à liberação de espaço físico, pois a área do hospital é limitada pelo aumento de especialidades e sub-especialidades e pelo crescimento do número de pacientes que demandam procedimentos mais complexos.

Externamente, existe o risco do abandono escolar da criança que recebe alta não definitiva e está se recuperando em casa. O risco existe porque a criança está distante do incentivo diário ao estudo advindo da escola ou da Classe Hospitalar. Também há o risco da não renovação do contrato com o governo para o comissionamento das professoras, como já ocorreu com o Hospital Santa Lídia, que teve a Classe Hospitalar de 1991 a 1995.

Projetos futuros

Os novos projetos da Classe Hospitalar são a criação de um espaço fora do hospital para recreação, a implantação de mais uma Classe Hospitalar na unidade de emergência do Hospital e a realização de um fórum entre as classes hospitalares do Brasil. Segundo o Prof. Dr. Milton Roberto Laprega, superintendente do Hospital, existe o interesse de ampliar as classes hospitalares, através do aumento de recursos e da integração com o Programa de Saúde da Família.

Antes de 2003, o Hospital apenas “tolerava” a Classe Hospitalar. Nesse ano, com a posse do novo superintendente, um médico da área sanitária, o apoio à Classe Hospitalar tornou-se realmente efetivo. Tanto que

já está em andamento a abertura da nova Classe na unidade de emergência, um processo que antes demorava alguns anos para ser aceito dentro do hospital. A realização dos projetos só não é mais rápida devido à burocracia interna do hospital e da Secretaria da Educação.

Comparação com Outras Experiências

Iniciativas de Classes Hospitalares existentes em outros hospitais diferenciam-se ora por sua abrangência ora pela data de criação. Nos ciclos de premiação do Programa Gestão Pública e Cidadania, há duas iniciativas similares.

Em 1996, houve a inscrição do Programa “Educação no Leito = Educação Especial”, realizado pela Secretaria da Educação, em parceria com a Associação Paulista Feminina de Combate ao Câncer e com o Hospital Estadual Infantil Darcy Vargas, em São Paulo (SP). Em 2001, houve a inscrição do Programa “Associação Saúde Criança Renascer”, do Rio de Janeiro (RJ), que oferecia “durante seis meses, doações de cestas básicas, medicamentos, apoio psicológico e psiquiátrico, orientação nutricional, educacional e social a famílias de baixa renda com crianças internadas no Hospital da Lagoa, além de possibilitar aos pais a participação em oficinas profissionalizantes”.

Entre as outras iniciativas de Classe Hospitalar, encontramos a do Hospital Municipal Dr. Mario Gatti, criada em 1998, que atua em parceria com a Secretaria Municipal de Educação de Campinas.⁹ Também temos a iniciativa do Hospital Infantil Joana de Gusmão, implantado em 1999, em parceria com a Secretaria de Educação e Inovação do Estado, em Florianópolis - SC¹⁰, e a do Hospital de Base de Rio Preto (SP), criada em março de 2003¹¹. A principal diferença entre essas iniciativas e a de Ribeirão Preto é que elas foram criadas após a autorização do MEC, em 1998, para a criação de Classes Hospitalares.



9. http://www.campinas.sp.gov.br/smenet/noticias/noticia_2003_07_25a.htm. Obtida no dia 12/08/2003

10. <http://www.saude.sc.gov.br/hijg/Pedagogia/ClasseHospitalar.htm>. Obtida no dia 12/08/2003

11. <http://www.funcamp.unicamp.br/espacofuncamp/noticia/noticiasLer.asp?noticia=819>. Obtida no dia 12/08/2003

Além dessas iniciativas, a Secretaria de Educação Especial (Seesp/MEC), com a colaboração de especialistas da área, distribuiu em maio de 2003 o documento “Classe Hospitalar e Atendimento Pedagógico *Domiciliar: Estratégias e orientações*”, para as 54 secretarias de Educação e de Saúde dos estados e do Distrito Federal. “O objetivo da publicação é incentivar o atendimento a estudantes do Ensino Fundamental e do Ensino Médio que, por motivo de doença, não podem freqüentar regularmente a escola”.¹²

Segundo o documento da Seesp/MEC, “têm direito ao atendimento escolar os alunos do ensino básico internados em hospital, hospital-dia, hospital-semana, em serviços ambulatoriais de atenção integral à saúde ou em domicílio; alunos que estão impossibilitados de freqüentar a escola por razões de proteção à saúde ou segurança abrigados em casas de apoio, casas de passagem, casas-lar e residências terapêuticas. Para estudantes nessas condições, as secretarias de Educação e de Saúde devem oferecer alternativas para que continuem estudando e estejam aptos a retornar à escola assim que cessar o tratamento ou a condição especial que os obrigou a ficarem fora da rotina escolar”.

“O documento recomenda, sempre que possível, que a Classe Hospitalar disponha de recursos audiovisuais, como computador em rede, televisão, videocassete, máquina fotográfica, filmadora, videoquê, antena parabólica digital, aparelho de som e telefone com linha externa”. Os recursos, segundo a publicação, “são essenciais para o desenvolvimento e a avaliação do trabalho pedagógico e para o contato efetivo entre a Classe Hospitalar e a escola onde o aluno está matriculado”.

A Secretaria lembra ainda que “o direito ao atendimento escolar regular e diferenciado está previsto no artigo 214 da Constituição Federal; nos artigos 5º e 23 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB); na Resolução nº 2/2001 do Conselho Nacional de Educação; e na Resolução nº 41/1995 do Conselho Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda)”.



12. <http://www.mec.gov.br/acs/asp/noticias/noticiasId.asp?Id=3511>. Obtida no dia 12/08/2003

O que é Inovador

É inovadora a própria existência e funcionamento do Programa anteriormente à criação da lei que autorizou as classes hospitalares e que impulsionou, como vimos no item anterior, outras iniciativas. O Programa diferencia-se de outros semelhantes por sua abrangência, atendendo não apenas as crianças internadas de seis a quatorze anos, como também crianças com idade pré-escolar e adolescentes.

Outro aspecto inovador é a sinergia entre o Programa e as entidades com que ele se relaciona, o Hospital e a Escola. A Classe Hospitalar consegue, ao mesmo tempo, trabalhar com mini-projetos próprios, integrá-los a projetos realizados na Escola e interagir com outros programas do hospital (Biblioteca Itinerante, Oficina do Conto e Biblioteca Viva).

Além disso, o Programa não se limita a atender as crianças. Os profissionais que fazem parte da experiência participam da equipe multidisciplinar do Hospital e relacionam-se com os pais, realizando um trabalho de conscientização com relação à participação deles na educação de seus próprios filhos.

Considerações Finais

O Programa tem como pontos fortes a qualidade das aulas, a integração da equipe, o resultado alcançado, o cuidado e a dedicação das pedagogas e a ênfase preventiva na educação.

Já as fraquezas que podem ser apontadas são a dependência em relação às pedagogas envolvidas e à política de educação do Estado de São Paulo (que pode tirar o comissionamento das professoras), a falta de integração com as outras iniciativas existentes de Classe Hospitalar e a ausência de dados sobre os atendimentos prestados.

A sustentabilidade do Programa se apóia na interação e na co-operação entre a equipe da Classe Hospitalar e os agentes do Hospital e da Educação, bem como na filosofia seguida por todos, de

humanização hospitalar e de melhoria da qualidade de vida.

Por fim, a replicabilidade do Programa é perfeitamente possível, dado o baixo custo de manutenção, desde que exista uma integração entre as áreas de Saúde e Educação.¹³

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- GONÇALVES, Adriana Garcia. 2001. *Poesia na Classe Hospitalar: Texto e contexto de crianças e adolescentes hospitalizados*. Dissertação de Mestrado apresentada na Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Marília/PR.
- GORAYEB, Renata Pânico. (2002). *Intervenção psicológica realizada em crianças submetidas a cirurgias eletivas e suas mães*. Dissertação de Mestrado da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ribeirão Preto da USP.
- GORAYEB, Ricardo. 2001. "A prática da psicologia hospitalar". In: MARINHO, Maria Luiza; Caballo, V. E. *Psicologia clínica e da saúde*. Editora Universidade Estadual de Londrina.



13. Agradecemos a todas as pessoas que nos prestaram depoimentos, em especial à Silvana Marimiello (Assistente Social), Sandra Helena Vicente de Carvalho (Pedagoga – Educação Especial), Maria Aparecida Fava Magalini - Cidinha (Pedagoga – Educação Especial), Rejane Campos (Pedagoga – Educação Especial), Renata Pânico Gorayeb (Psicóloga), Profa. Dra. Yvone Avalloni de Moraes Vilela de Andrade Vicente (Chefe da disciplina de Cirurgia Pediátrica do Departamento de Cirurgia e Anatomia da FMRP/USP), Prof. Dr. Volpon José Batista (médico cirurgião pediátrico), Prof. Dr. Milton Roberto Laprega (Superintendente do Hospital das Clínicas de Ribeirão Preto), Neide Lorençato Medeiros (Diretora da Escola Prof. Dr. Aymar Batista Prado), Jaime Rodrigues da Silva (Supervisor de Ensino da Secretaria da Educação)

Santana de Parnaíba
oferece uma perspectiva
para os jovens de baixa
renda ensinando-lhes a
restaurar construções
históricas

CULTURA, PATRIMÔNIO
HISTÓRICO E ARTÍSTICO

 Oficina-Escola de
Artes e Ofícios

(SANTANA DE PARNAÍBA, SP)

Pesquisadora □ □

Paula Maciel Pedrotti > Bacharel em
Relações Internacionais pela Pontifícia
Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP)
e em Letras pela Universidade de São Paulo
(FFLCH – USP), pós-graduada em
administração de empresas e mestranda em
Administração Pública e Governo pela FGV-
EAESP. Visita de campo acompanhada por
Nathalie Perret, aluna do curso de graduação
em Administração Pública e Governo da
FGV-EAESP e integrante da equipe do
Programa Gestão Pública e Cidadania.



Apresentação

Fundada em 1580 e situada a 35 km de São Paulo, no Vale do Tietê, Santana de Parnaíba possui um centro histórico com o maior conjunto arquitetônico em taipa tombado e preservado do Estado de São Paulo. Suas ruas abrigam 209 edificações construídas em taipa que mantêm, em sua grande maioria, as características da época em que foram construídas. O conjunto foi tombado pelo Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Artístico, Arqueológico e Turístico (CONDEPHAAT) em 1982.

A parte mais significativa da história do município resulta de sua proximidade às margens do rio Tietê, que foi rota de penetração dos bandeirantes aos sertões de Goiás e Mato Grosso. Santana de Parnaíba foi um dos centros de expansão bandeirante do século XVII, possuindo o único exemplar restante de casa bandeirista urbana, que atualmente abriga o Museu Histórico e Pedagógico “Casa do Anhangüera”. A cidade preserva também festas e tradições populares, como o tape-

te de Corpus Christi, a encenação ao ar livre do Drama da Paixão de Cristo, o Carnaval e sua festividade denominada “Grito da Noite”.

O município tem 85.000 habitantes, com uma renda *per capita* de R\$ 762,05¹. De acordo com pesquisa divulgada em dezembro de 2002, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M)² de Santana de Parnaíba é 0,853, o sétimo melhor indicador do Estado de São Paulo e o 25º do Brasil. A taxa de alfabetização é de 92,8%³, elevada se comparada à taxa nacional, de 85,2%. Apesar de indicadores tão favoráveis no contexto nacional, Santana de Parnaíba possui 31 núcleos de favela localizados na periferia do município, totalizando aproximadamente 8.000 habitantes e 2.000 barracos⁴. Portanto, aproximadamente 9,5% de sua população vive em precárias condições habitacionais.

Tendo em vista essa realidade, foi estruturado, em 1999, o Projeto Oficina-Escola de Artes e Ofícios, visando incluir socialmente os jovens da periferia e dos núcleos favelares. O Projeto oferece formação profissional a jovens entre 16 e 21 anos, que se encontram em situação de risco psicossocial, promovendo a conservação e a restauração do patrimônio cultural e inserindo-os no mercado da construção civil. Após aprenderem as técnicas da construção civil moderna, eles recebem os certificados emitidos pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) e pela Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (Fiemg).

A Oficina-Escola de Artes e Ofícios é um projeto da Diretoria de Memória e Patrimônio Cultural e Natural, órgão vinculado à Secretaria



1. Fonte: Censo IBGE, 2000

2. O IDH Municipal faz parte do Novo Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil - projeto do Ipea, da Fundação João Pinheiro e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, com apoio do IBGE. O índice municipal foi baseado nos dados do último censo brasileiro, ano 2000. O estudo englobou três áreas: a educação, que inclui as taxas de alfabetização e de matrícula, a renda municipal *per capita* e a expectativa de vida da população. Para cada cidade foi atribuída uma nota de 0 a 1, que varia de acordo com a média obtida nos três indicadores analisados

3. Fonte: Censo IBGE, 2000

4. Fonte: Secretaria de Assistência Social do Município de Santana de Parnaíba

ria Municipal de Cultura e Turismo. Suas atividades começaram em abril de 1999, por meio de um convênio entre as prefeituras de Ouro Preto e de Santana de Parnaíba. Durante uma viagem a Minas Gerais, o vereador Osvaldo Borelli, então secretário de Cultura e Turismo, teve contato com o “Projeto Oficina-Escola” da Secretaria de Turismo e Cultura de Ouro Preto. Criado a partir da proposta dos restauradores Turinã Inácio e Júlio César Barros, o Projeto buscava divulgar e popularizar o trabalho da restauração, oferecendo, ao mesmo tempo, uma alternativa para a formação profissional de adolescentes em situação de risco psicossocial. Em Santana de Parnaíba, o Projeto começou com um objetivo ambicioso: restaurar as 209 fachadas do centro histórico da cidade, tarefa realizada em oito meses.

Público beneficiário

Em agosto de 2003, eram atendidos 70 jovens, sendo 37% mulheres. A escolha dos participantes leva em conta a ordem de inscrição, a situação socioeconômica e a idade do jovem, priorizando-se os de mais baixa renda e os mais velhos⁵. Evita-se, também, que jovens do mesmo núcleo familiar participem do Projeto, buscando-se estender a oportunidade ao maior número possível de famílias.

Ao ser admitido, o jovem passa por uma prova de português e matemática. Caso não esteja estudando, ele é obrigatoriamente encaminhado a um estabelecimento de ensino do município,⁶ e todo o seu desempenho escolar é acompanhado pela coordenação pedagógica. O jovem também é encaminhado ao posto médico do município, para a realização de uma série de exames e de uma consulta psicológica⁷.



5. Grande número de alunos do Projeto é do Bairro São Pedro, onde existe uma grande favela

6. Em conformidade com o artigo 63, item 1, do Estatuto da Criança e do Adolescente: “garantia de acesso e frequência obrigatória ao ensino regular”

7. Há o caso de um aluno que, aos 21 anos, era analfabeto e não possuía grande parte dos dentes. Ele já ganhou uma prótese dentária e atualmente recebe reforço escolar, além das aulas regulares

Estrutura do Projeto

O Projeto é estruturado de maneira a conciliar as atividades do curso profissionalizante às do curso escolar regular. As aulas têm duração diária de quatro horas, sendo oferecidas em dois turnos, matutino e vespertino, em horários complementares aos da escola regular⁸.

A metodologia de ensino se baseia no oferecimento de aulas teóricas em sala de aula e em aulas práticas, realizadas *in loco* nos imóveis restaurados. Os alunos são avaliados por meio de testes periódicos, práticos e teóricos, e pelo controle da frequência. Fatores como interesse e participação também são considerados. O Projeto Oficina-Escola procura, ao restaurar um imóvel, aproximar-se ao máximo das suas características originais, que são resgatadas por meio de pesquisas históricas, documentais, fotográficas e em todos os relatos orais coletados na comunidade.

São oferecidos aos alunos benefícios como bolsa⁹, vale-transporte e duas refeições diárias. É obrigatório o uso dos equipamentos de proteção individual e todos os alunos são segurados contra acidentes¹⁰. Periodicamente, são apresentadas palestras de interesse geral, abordando temas como drogas, doenças sexualmente transmissíveis, dicas de segurança e relacionamento humano e familiar.

Trimestralmente, há reuniões com os pais, nas quais os jovens expõem o que estão aprendendo e produzindo. Caso identifique problemas familiares, a coordenação do Projeto solicita que a Secretaria de Assistência Social faça um acompanhamento à família.

Em novembro de 2002, foi criado, a partir da demanda dos alunos, um Conselho Discente, composto por quatro alunos e um membro da equipe técnica. O Conselho, eleito anualmente pelos jovens,

□ □

8. Em conformidade com artigo 63, item 3, do ECA: “horário especial para o exercício da aprendizagem”

9. Em conformidade com artigo 68 do ECA: “deverá assegurar ao adolescente que dele participe condições de capacitação para o exercício de atividade regular remunerada”

10. Em conformidade com artigo 69 do ECA: “O adolescente tem direito à profissionalização e à proteção no trabalho”

tem o objetivo de oferecer uma ferramenta formal de comunicação com a equipe técnica, servindo como um fórum para a discussão de problemas e a apresentação de sugestões.

A primeira fase do Projeto, que ocorreu entre junho de 1999 e fevereiro de 2000, teve como meta restaurar as 209 fachadas do centro histórico. Nessa fase, 48 jovens receberam certificados. A fase 2, ocorrida entre fevereiro de 2000 e julho do mesmo ano, reabilitou as fachadas da Igreja Matriz de Santana, cuja construção data de 1889. Nessa etapa foram certificados 21 jovens, incluindo 15 que já haviam sido certificados na fase anterior. Nas duas fases, foram oferecidas aulas de pintura, pinturas especiais e recomposição de fachadas.

Na terceira fase, foi oferecido o curso introdutório em alvenaria e carpintaria, iniciando-se a restauração da denominada “Casa 80” (localizada no Largo da Matriz, nº 80), desapropriada pela Prefeitura e totalmente recuperada para abrigar o laboratório de conservação preventiva de acervos gráficos e conservação e restauro de bens culturais móveis. Os mesmos 21 jovens envolvidos na fase anterior participaram dessa fase, o que representou outra certificação. A restauração foi concluída em julho de 2003.

A última fase, iniciada em junho de 2001 e com encerramento previsto para novembro de 2003, ofereceu os cursos de preservação do patrimônio edificado (técnicas construtivas modernas e tradicional), marcenaria e carpintaria, além de conservação preventiva de acervos gráficos. Nessa última fase, foram envolvidos os 21 alunos certificados na fase anterior e abriram-se vagas para 49 novos alunos. Todos participaram de cursos de pintura, aplicando o aprendizado na manutenção das fachadas do centro histórico. Nesse período, também foi recuperada a “Casa 49” (localizada no Largo da Matriz, nº 49), que será a nova sede do Projeto e abrigará os cursos de marcenaria e carpintaria, um auditório e o Centro de Memória.

Com a ampliação do espaço disponível, tornou-se possível a implementação de um novo plano pedagógico, que possibilitará a separação das turmas. Atualmente, alunos de diferentes estágios participam das mesmas aulas teóricas e práticas.

O primeiro período, denominado “Nivelamento”, oferece o “Curso Preparatório”, com duração de três meses, que certifica o aluno como aprendiz e oferece bolsa-auxílio de R\$ 70,00.¹¹ Pretende-se atender mais 10 alunos, de modo a oferecer um total de 40 vagas nesse módulo. Depois de receber o certificado, o aluno poderá cursar o segundo período, denominado “Ofícios da Construção”, podendo optar pelos cursos “Técnicas Construtivas Tradicionais Modernas” e “Carpintaria e Marcenaria”. Ambos têm a duração de 5 meses e oferecem bolsa-auxílio no valor de R\$ 80,00. A partir do segundo mês do curso, de acordo com o desempenho do aluno, ele pode ser promovido a monitor, recebendo um auxílio de R\$ 104,00.

O terceiro período, “Conservação e Restauração”, oferece cinco opções de cursos: “Conservação e Restauro em Madeira”, “Conservação e Restauro em Marcenaria”, “Pinturas Especiais em Edificações”, “Conservação e Restauro de Bens Culturais Móveis” e “Conservação Preventiva em Acervos Gráficos”. O valor da bolsa-auxílio é de R\$ 100,00 para alunos e de R\$ 130,00 para monitores. A previsão é que sejam atendidos 25 jovens nesse módulo.

Após a conclusão do 3º período, os alunos fazem estágio obrigatório, com duração mínima de seis meses e carga horária diária de 6 horas por dia,¹² tendo de ministrar algumas aulas práticas e auxiliar o mestre responsável pelo curso. O aluno qualifica-se como instrutor e recebe uma bolsa-auxílio no valor de R\$ 164,00. O pós-estágio também é oferecido, porém não é obrigatório. Há dois níveis: o de instrutor (bolsa de R\$ 180,00) e o de contra-mestre (bolsa de R\$ 360,00). O aluno qualifica-se como mestre, após passar um período como instrutor e depois como contra-mestre. A partir daí, ele coordena o trabalho ao lado de arquitetos, mestres e engenheiros, e ministra também aulas práticas.



11. Os valores são de agosto de 2003

12. Alunos na fase do estágio devem cursar a escola regular no período noturno

A formação de uma rede nacional de disseminação do conhecimento

De acordo com o restaurador Turinã Inácio, coordenador do Projeto Oficina-Escola de Artes e Ofícios, Santana de Parnaíba pode ser considerada hoje referência nacional em restauração e preservação de bens históricos, distinção outrora pertencente a Ouro Preto. Turinã e seu colega Júlio César Barros eram coordenadores do Projeto em Ouro Preto e mudaram-se para Santana de Parnaíba devido à falta de apoio financeiro e técnico que a iniciativa enfrentou na cidade mineira, onde as atividades foram encerradas em 2000.¹³ Santana de Parnaíba absorveu os restauradores do Projeto de Ouro Preto e alguns mestres e contra-mestres formados por um projeto do Espírito Santo que também havia sido encerrado.

Devido ao apoio da Prefeitura e à absorção dos recursos humanos oriundos de outras regiões, o Projeto consolidou-se a ponto de Santana de Parnaíba passar a transmitir a outras localidades do país os conhecimentos necessários às atividades de restauro do patrimônio histórico e de formação profissional dos jovens em risco psicossocial. Até o momento, já foram firmados convênios com oito municípios brasileiros, com o Estado de São Paulo e com uma fundação localizada em Jundiá. Os municípios, o estado e a fundação arcam com os custos financeiros do Projeto, enquanto a equipe de Santana de Parnaíba fornece o suporte pedagógico.

Ao mesmo tempo em que oferece apoio técnico a vários municípios, o Projeto Oficina-Escola de Artes e Ofícios também recebe suporte, tanto técnico, como financeiro, de diversas instituições.

Foram estabelecidos convênios com quatro entidades portuguesas, com o objetivo de oferecer estágios em Portugal aos mestres e alunos do Projeto, para aperfeiçoamento e aprendizado das técnicas



13. Está prevista a retomada das atividades, por meio de uma parceria com a Fundação de Artes de Ouro Preto (FAOP). Serão revitalizados a casa do poeta Bernardo Guimarães e os anexos que abrigavam um asilo. Posteriormente, será implantada no local a nova sede do Projeto

de restauro, em especial da taipa. As entidades são a Direção Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais de Portugal, o Instituto Politécnico de Tomar - Departamento de Arte, Arqueologia e Restauro, a Escola Nacional de Artes e Ofícios Tradicionais da Batalha e a Escola Profissional de Desenvolvimento Rural de Serpa.

Também há o convênio com o Senai/Fiemg, responsável por supervisionar as atividades, elaborar os cursos e certificar todos os aprendizes do Brasil. Em junho de 2003, iniciou-se uma parceria com o Sebrae de Osasco, para o fornecimento do conhecimento técnico necessário à criação de uma cooperativa.

Com o objetivo de receber apoio financeiro, firmaram-se parcerias com duas entidades internacionais – a Fundação Kellogg e o Instituto IBI¹⁴ – e uma empresa nacional, a Construtora Tamboré S.A. A Fundação Kellogg financiou a recuperação da casa 49, a nova sede do Projeto, com um aporte de R\$ 230 mil, e a construtora ofereceu R\$ 175 mil para a realização da 1ª e da 2ª fase do Projeto. O apoio do Instituto IBI será detalhado no próximo capítulo.

É importante destacar, ainda, a colaboração intersetorial entre algumas secretarias municipais, visando à abordagem integral do atendimento ao aluno. Participam as secretarias de Educação, de Esporte e Lazer, de Saúde e de Assistência Social.

A cooperativa

Desde o seu início, o Projeto teve como aspiração sistematizar o encaminhamento dos alunos ao mercado de trabalho. Com esse intuito, em junho de 2003, estabeleceu-se uma parceria com o Sebrae e com o Instituto IBI para a implementação de uma cooperativa. Essa foi a solução encontrada para a inserção no mercado de trabalho da mão-de-obra recém-qualificada que, além de estar preparada para



14. Vinculado à Fundação C&A

atuar na construção civil, tem como especialização a recuperação de bens culturais históricos. De acordo com a equipe técnica do Projeto, há no mercado uma escassez de profissionais com tal especialização, apesar da demanda por parte das cidades com edificações históricas.

O Sebrae é responsável pelo suporte técnico necessário para a formação e a implantação da cooperativa. Além de ministrar aulas de cooperativismo, oferece apoio à constituição jurídica e à montagem da estrutura de funcionamento, e ainda ajuda na logística, na divulgação e na identificação de contratantes.

A participação do Instituto IBI está vinculada a um auxílio financeiro de R\$ 210 mil ao longo dos 18 primeiros meses da cooperativa. Após esse período, de acordo com o planejamento, ela deve estar plenamente capacitada e pronta para se sustentar.

Equipe Técnica	R\$ 128.400
Bolsa Incentivo	R\$ 103.500
Alimentação	R\$ 92.400
Vale Transporte	R\$ 73.471
Material Didático	R\$ 10.000
Seguro	R\$ 6.000
TOTAL	R\$ 413.771

Fatores de inovação e limitações

Podemos identificar algumas importantes transformações na realidade do município a partir do início do Projeto, a começar pela paisagem da cidade. Hoje há mais cores e novos personagens frequentando as suas ruas. Ao caminhar por Santana de Parnaíba, não há como não se deparar com jovens envolvidos em atividades de restauração ou manutenção de alguma fachada do centro histórico do município. Segundo Osvaldo Borelli, com o resultado das restaurações

toda a comunidade passou a respeitar mais e a se orgulhar da cidade, criando-se assim a consciência da necessidade de preservação do patrimônio histórico: *“As pessoas passam a gostar do lugar onde vivem, passam a ter amor...”*. Douglas Moraes, um dos jovens que estão no Projeto desde o início, diz que *“hoje em dia um morador tem muito mais consciência do que é uma casa tombada pelo órgão público”*.

Qualquer alteração feita em um imóvel tombado deve ser submetida à aprovação do CONDEPHAAT. Antes do Projeto, a maior parte das alterações pretendidas pelos moradores não eram aprovadas, pois raramente estavam em conformidade com as especificações do órgão. Agora, o arquiteto que faz parte da equipe do Projeto está à disposição dos moradores para avaliar as alterações solicitadas e propor uma solução que esteja em conformidade com as normas, respeitando as características originais do imóvel e utilizando o material adequado.

O Projeto também disponibiliza ao morador profissionais devidamente qualificados para fazer a alteração, pois eles estão preparados para restaurar a taipa, material que compõe grande parte dessas residências, o que é extremamente raro no mercado¹⁵. Moradores que não têm recursos financeiros para a conservação de suas casas também recorrem ao Projeto.

A experiência de Santana de Parnaíba inova ao conciliar a revitalização do patrimônio histórico com a oportunidade de desenvolvimento do jovem. *“Restauramos o objeto e o indivíduo”*, resume Turinã Inácio, referindo-se aos dois principais benefícios da iniciativa. Além disso, ela promove a popularização do ofício de restaurador, o que, segundo Turinã, também orientou a concepção do Projeto.¹⁶



15. Em Iporanga, enquanto estava sendo feita a restauração da Igreja Matriz, um dos jovens descobriu que uma das torres da Igreja havia sido restaurada com blocos de concreto, ao invés da taipa, material utilizado originalmente. Provavelmente a alteração foi consequência da falta de mão-de-obra especializada

16. Júlio Barros e Turinã Inácio foram inspirados pelas idéias do pai de Turinã, Jair Inácio, falecido em 1982. Reconhecido como uma das maiores autoridades do país em assuntos do patrimônio histórico e artístico, com especialização na Europa, ele sempre sonhou em expandir entre os jovens o ofício de restaurador, restrito a pouquíssimas pessoas

A preocupação em buscar um caminho formal para a inserção dos jovens no mercado de trabalho também deve ser destacada. Ao criar a cooperativa, o Projeto busca fechar um ciclo: resgata o jovem em risco, oferece-lhe formação profissional e cria um mecanismo formal para sua inserção no mercado de trabalho.

A limitação da experiência encontra-se, justamente, na primeira fase desse ciclo. O Projeto não é capaz de absorver todos os jovens inscritos na lista de espera. Atualmente, a lista possui 610 nomes e o Projeto tem capacidade de atender 70 jovens por turma.¹⁷ Na nova fase, como já descrito, está prevista a criação de mais vagas, porém não o suficiente para atender toda a demanda. Deve-se lembrar, porém, que há jovens sendo atendidos em outros municípios.

Prêmios recebidos pelo Projeto Oficina-Escola de Artes e Ofícios


- Prêmio Top Cultura, 2000, concedido pela TV Cultura, categoria Projetos de Preservação do Patrimônio Histórico;
- Prêmio Rodrigo Melo Franco de Andrade, 2001, concedido pelo IPHAN, categoria Preservação de Bens Móveis e Imóveis;
- Prêmio Mário Covas, “Prefeito Empreendedor”, 2001, concedido a prefeitos que realizam ações de estímulo aos micro e pequenos empreendimentos;
- Prêmio Mérito Municipal, 2001, concedido pela Revista Guia de Fornecedores Municipais a projetos inovadores das prefeituras;
- Patativa do Assaré, 2002, coordenado pelo Unicef, destinado a projetos para crianças e adolescentes.



17. Incluindo os 70 alunos que participavam do Projeto em agosto de 2003, a Oficina-Escola havia atendido 103 jovens até então

Com os telecentros
comunitários, a
Prefeitura leva
informática e acesso
à internet para as
regiões mais pobres
de São Paulo

EDUCAÇÃO

 **Telecentro - Plano de
Inclusão Digital e Cidadania**
(SÃO PAULO, SP)

Pesquisador ☐ ☐

José Carlos Vaz > Administrador de empresas, mestre em Administração Pública e doutor em Sistemas de Informação, pela FGV-EAESP. Coordenador geral do Instituto Pólis



Introdução - Pobre tem direito a usar computador e Internet?

O uso de tecnologia da informação e o acesso a Internet são mais uma forma de segregação na sociedade brasileira, e isso não é diferente no município de São Paulo. Aos pobres e excluídos não são dadas possibilidades iguais às da elite para desenvolver habilidades de uso da tecnologia e para empregá-las em benefício próprio. É a chamada exclusão digital, manifestação da exclusão social mais ampla, que deve ser compreendida como um processo a ela associado, alimentando e sendo alimentada por ela. Funda-se em obstáculos econômicos, ausência de infra-estrutura e carências de educação (VAZ, 2002). Além disso, é preciso levar em conta as barreiras ao acesso ocultas sob as relações sociais, como as impostas pelas relações de gênero, por exemplo (VAZ e MATTOS, 2000).

Ainda recentemente, o problema ganhou *status* de objeto de política pública com foco na promoção da igualdade de oportunidades. A política de inclusão digital é, portanto, uma política de combate a

um aspecto específico da exclusão social, a privação de acesso a um conjunto de recursos decisivos para o acesso à cultura, ao trabalho, à educação, à informação e a outros direitos.

Difícilmente a inclusão digital pode ser resolvida em termos individuais ou com medidas governamentais de curto prazo. As proporções da demanda reprimida são consideráveis. Assim, uma política de inclusão digital com objetivos ambiciosos passa necessariamente pela implantação de telecentros comunitários.

A política de inclusão digital da Prefeitura Municipal de São Paulo, conhecida como Telecentro - Plano de Inclusão Digital e Cidadania, foi posta em operação em 2001 e contava com 61 unidades em agosto de 2003 e mais de 183 mil usuários cadastrados. O número de cidadãos que já concluíram o curso de informática básica superou a marca dos 23 mil no período entre 2001 e 2002. Hoje é a iniciativa governamental de inclusão digital mais significativa do país, ao menos em nível municipal.

A situação financeira da Prefeitura de São Paulo em 2001 era notoriamente crítica, como pode ser constatado pela leitura dos jornais e revistas da época. Não havia nenhuma ação de inclusão digital em curso, nem equipamentos de informática disponíveis.

A escala do município de São Paulo torna o problema da exclusão digital mais difícil do que em outras localidades: trata-se de milhões de pessoas excluídas, para as quais a ausência de acesso à Internet e à tecnologia da informação é apenas mais uma de suas carências, não percebida como prioritária pela maioria, ou sequer percebida por muitos. A grande extensão territorial do município, as deficiências e o custo do transporte coletivo dificultam a utilização da Internet em equipamentos de inclusão digital localizados em áreas centrais ou nos centros de bairro.

Como uma prefeitura em situação de penúria financeira, com sua capacidade operativa destruída, poderia fazer um programa de inclusão digital em uma cidade de dimensões gigantescas, com condições econômicas e demográficas críticas, e pressionada por diversas carências da população pobre?

Dos objetivos dos telecentros

A solução implantada exigiu a combinação de opções e iniciativas tecnológicas, participação popular, parcerias com empresas e organizações da sociedade, mobilização de recursos e critérios eficazes de alocação de equipamentos. Instalados nas regiões com menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) da cidade, os telecentros comunitários contam a participação dos usuários em sua gestão e utilizam *software* livre (que pode ser distribuído e alterado sem o pagamento de licenças e não requer equipamentos sofisticados).

Os responsáveis pelo Programa afirmam que a iniciativa tem um amplo conjunto de objetivos, apresentados na tabela a seguir, juntamente com uma avaliação do nível de consecução atingido:

Objetivos declarados e avaliação do nível de consecução

Objetivos declarados	Nível de consecução
Consolidar-se como a porta de entrada das comunidades à rede mundial de computadores e aos serviços e informações prestados aos cidadãos pela prefeitura, estado e União	O programa logra o objetivo de funcionar como porta de entrada à rede mundial de computadores às comunidades atingidas. O acesso a informações e serviços dos três níveis de governo é promovido, mas tem resultados mais tímidos
Incluir as pessoas das regiões de maior exclusão na luta pelos seus direitos e no exercício de seus saberes coletivos, na busca de suas necessidades e no desenvolvimento de habilidades e competências necessárias ao cotidiano em mudança	O programa desenvolve nos usuários novas habilidades e competências, no campo do uso da tecnologia da informação e da Internet. Cria condições, também, para o surgimento de novas articulações e iniciativas coletivas mobilizando as comunidades usuárias, especialmente a juventude
Diminuir os índices de exclusão digital e social	O número de usuários demonstra que o programa contribui para a redução da exclusão digital e indiretamente combate a exclusão social

Objetivos declarados	Nível de consecução
Capacitação profissional	Apesar de ser declarado como objetivo, este não é visto como objetivo central. O conhecimento oferecido pelos cursos ministrados não pode ser considerado capacitação profissional, mas preparação para posterior capacitação
Requalificação do espaço em torno da unidade	As visitas de campo evidenciaram este efeito positivo do programa
Disseminação de <i>software</i> livre	O programa atinge plenamente este objetivo, utilizando apenas <i>software</i> livre (cerca de 1500 programas estão disponíveis)
Participação popular, através dos conselhos gestores	Os conselhos gestores estão presentes na maioria das unidades e seu funcionamento permite a participação da população na gestão dos equipamentos
Jornalismo comunitário, através do <i>site</i> dos telecentros	Alguns telecentros adotaram a prática do jornalismo comunitário, mas com resultados bastante desiguais

Descrição do funcionamento do Programa

Cada telecentro dispõe de 20 computadores, ligados em rede, usados intensivamente para cursos de informática básica (sistema operacional GNU/Linux e aplicativos de escritório). Em geral, três quartos dos equipamentos são dedicados aos cursos e os restantes ao uso livre, com cada cidadão podendo utilizar períodos entre 30 e 45 minutos. Todos os serviços são gratuitos, inclusive a impressão de materiais.

Os monitores que ministram as aulas e orientam os usuários são contratados pela organização não-governamental *Rede de Informações do Terceiro Setor* (RITS) e recebem um treinamento especialmente concebido para o Programa. Em geral, são moradores das próprias regiões onde se localizam as unidades.

Os cursos de informática básica, de 20 horas, familiarizam as pessoas com a tecnologia e fornecem capacitação mínima para utilizá-la. Durante a visita de campo, foi possível constatar a forte demanda por esses cursos, especialmente por parte de adolescentes, bem como sua aprovação entre os ex-alunos.

Os usos mais comuns para os computadores são pesquisas escolares, elaboração de currículos, navegação na Internet, correio eletrônico e jogos. Quanto a estes últimos, vale registrar um argumento relatado por um dos responsáveis pelo Projeto, utilizado na discussão no conselho gestor de um telecentro a respeito da proibição ou não de utilizar jogos: “porque o filho do rico pode aprender usando jogos eletrônicos e o filho do pobre só pode aprender a ser digitador?”

Em alguns telecentros também são oferecidas oficinas especiais, como jornalismo comunitário, criação de *websites* e tratamento de imagens. Tais oficinas ainda atingem um público pequeno.

Modalidades de operação dos telecentros

a) Telecentros operados sob administração direta: são equipamentos municipais, diretamente geridos pela Prefeitura. Têm funcionários públicos municipais a eles alocados. Funcionam em edifícios públicos, construídos ou reformados para este fim. Em vários casos, a implantação do telecentro contribuiu para a retomada de espaços públicos degradados.

b) Telecentros conveniados com entidades da sociedade: são instalados em entidades sem fins lucrativos, que firmaram convênio com a Prefeitura. As entidades cedem as instalações e recebem verba para a manutenção geral, de R\$ 1.100,00 por mês. A Prefeitura instala os equipamentos e a entidade é responsável pela gestão. Os monitores são fornecidos pela Prefeitura, através do convênio com a RITS, mas indicados pela própria entidade.

c) Telecentros instalados em Centros Educacionais Unificados (CEUs): são equipamentos instalados em unidades educacionais de grande porte que oferecem uma série de serviços complementares às escolas.

Quando da realização das visitas de campo, as primeiras unidades estavam sendo implantadas.

Gestão dos telecentros

O programa é gerido pela Coordenadoria do Governo Eletrônico (CGE), diretamente subordinada à Secretaria de Comunicação e Informação Social da Prefeitura. É o órgão responsável pela política municipal de inclusão digital e da administração do portal municipal na Internet.

A equipe diretamente responsável envolve a coordenação geral e equipes específicas para: manutenção e suporte; capacitação de monitores; gerenciamento dos *software* adotados (distribuição GNU/Linux específica para os telecentros); gerenciamento do funcionamento das unidades; fornecimento de materiais e infra-estrutura. Existem dez supervisores regionais, que visitam os telecentros e fazem contato com as subprefeituras e outros órgãos municipais da região, além de equipes regionais de suporte e manutenção. Cada unidade conta com agentes técnicos de unidade (funcionários municipais) e monitores especialmente treinados.

Os telecentros da modalidade administração direta contam com conselhos gestores eleitos entre os membros da comunidade, usuários e funcionários alocados. Nas unidades conveniadas a figura do conselho gestor nem sempre existe, mas a coordenação do programa pretende implantá-los em todas. No caso dos telecentros localizados em CEUs, os conselhos gestores deverão ter representantes no conselho gestor do CEU, para garantir a integração dos equipamentos.

O conselho gestor é escolhido em plenárias com moradores da região e, dependendo da unidade, é composto por sete ou nove membros, com um representante dos funcionários e um da subprefeitura. Os representantes populares muitas vezes são também conselheiros do Orçamento Participativo e de conselhos setoriais. Além de se responsabilizarem pela definição de normas de funcionamento dos telecentros, os conselhos também têm papel fiscalizador, apontando deficiências à CGE e reivindicando solução de problemas.

A opção tecnológica adotada

Os telecentros inicialmente utilizaram sistema operacional Windows e aplicativos de escritório Microsoft Office e *dual boot* (Windows e GNU/Linux) mas desde o início havia intenção de adotar plenamente *software* livre, o que ocorreu menos de um ano depois.

O uso do *software* livre permitiu que os telecentros fossem implantados com máquinas de especificação mais simples, portanto mais baratas. Reduziu expressivamente o custo de gestão de rede e os custos de manutenção. Para tornar viável essa opção tecnológica, a Prefeitura investiu em produção de conhecimento. Uma pequena equipe responsável pelo programa desenvolveu as ferramentas de conexão em rede, utilizando *software* livre como base. Ao invés de gastar com o pagamento das licenças de programas, a Prefeitura agora conta com sua versão própria do GNU/Linux, capaz de operar interligando computadores de baixo custo em rede, e está em condições de distribuí-la gratuitamente para outras prefeituras e iniciativas de inclusão digital.

Público-alvo

O programa tem como princípio a promoção do acesso universal à tecnologia da informação e à Internet. A priorização do público-alvo se dá por critérios territoriais, privilegiando-se as regiões da cidade com Índices de Desenvolvimento Humano mais baixos. É nítida a predominância do público adolescente e jovem.

Existe um telecentro especializado no atendimento a pessoas portadoras de deficiências, operado em convênio com uma associação (Telecentro E-fort). Por ocasião das visitas técnicas, estava sendo preparada a inauguração de uma unidade em um equipamento destinado a moradores de rua (a Oficina Boracéia), funcionando 24 horas por dia (normalmente operam em horário comercial ou, no máximo, até às 20 horas, inclusive nos fins-de-semana).

Os telecentros de São Paulo evidenciam as dimensões da carência de acesso gerada pela exclusão digital. O perfil do público comprova que a exclusão digital faz parte da exclusão social mais ampla, como se pode ver nas tabelas a seguir:

Renda dos Usuários dos Telecentros

Faixa de renda	Percentual de usuários
Sem renda	9%
1 a 2 salários mínimos	34%
2 a 5 salários mínimos	36%
5 a 10 salários mínimos	6%
Acima de 10 salários mínimos	1%

Fonte: Prefeitura Municipal de São Paulo, Coordenadoria de Governo Eletrônico

Escolaridade dos Usuários dos Telecentros

Escolaridade	Percentual de usuários
Sem escolaridade	4%
Ensino fundamental incompleto	43%
Ensino fundamental completo	7%
Ensino médio incompleto	20%
Ensino médio completo	22%
Superior completo ou incompleto	2%

Fonte: Prefeitura Municipal de São Paulo, Coordenadoria de Governo Eletrônico

Entre os usuários, predominam os oriundos dos extratos sociais empobrecidos. Pode-se dizer que os telecentros não somente atendem a uma demanda reprimida, como também criam demanda, ao incluir cidadãos antes excluídos do universo de usuários da Internet. Fazem os pobres sentirem-se menos apartados da sociedade dos incluídos, reduzem o sentimento de abandono, devolvem-lhes um pouco de esperança, abrem novos horizontes para a juventude, criam espaços de sociabilidade e organização social, contribuem para a retoma-

da de espaços degradados e humanizam $\frac{3}{4}$ através da aparentemente fria informática! $\frac{3}{4}$ a periferia mais pobre da cidade. A afirmação de que os pobres têm, sim, direito a usar computador e Internet tem um evidente impacto sobre a promoção da cidadania.

Recursos empregados no Programa

O custo de instalação de um telecentro, incluindo a reforma de um edifício público, é de cerca de R\$ 105 mil, segundo a CGE. Com a construção do edifício, o custo alcança R\$ 226 mil. As instalações têm custo de R\$ 44 mil, incluindo equipamentos, mobiliário, comunicação visual e cabeamento. Os custos mensais de operação somam cerca de R\$ 5 mil, reduzindo-se a R\$ 1.100 para os telecentros conveniados.

A adoção do *software* livre possibilitou uma economia estimada pela CGE em R\$ 1 milhão (50% do investimento em equipamentos), correspondente à diferença entre os equipamentos necessários para operar utilizando o sistema Windows e aqueles – menos potentes – suficientes para operar GNU/Linux. Estima-se que a aquisição de licenças de *software* para operar todos os equipamentos existentes atingiria a cifra de R\$ 14 milhões. Ou seja, a CGE aponta uma economia de cerca de R\$ 15 milhões, gerada unicamente pela adoção do *software* livre. Não foi possível verificar estes números, nem foi considerada a possibilidade de se obterem doações. De qualquer forma, é inegável que uma economia significativa foi alcançada, além de se evitar a dependência tecnológica.

Parcerias

O estabelecimento de parcerias foi fundamental para a viabilização dessa iniciativa. A Telefônica doou equipamentos e mobiliário das 19 primeiras unidades; a Telesp Celular (Vivo) doou três telecentros, incluindo a construção; a Comgás doou cinco unidades, também completas; a Editora Conrad doou equipamentos para montagem de biblioteca e sala de vídeo de um telecentro; o provedor IG doou 300 mil contas de e-mail gratuito e a escola de informática SOS Computadores doou o treinamento em GNU/Linux para os funcionários da CGE.

A parceria com a sociedade é um fator de sucesso. As unidades em entidades conveniadas duplicaram a rede. Mas isso só foi possível porque as comunidades mobilizaram-se para obter os telecentros, chegando a realizar mutirão para a construção de edifícios. A parceria com a RITS permite a contratação de monitores das comunidades e serviços de capacitação em *software* livre.

No interior da administração municipal, as subprefeituras fazem a articulação entre os moradores de suas respectivas áreas de abrangência. A COHAB cedeu espaço e reformou 16 unidades. A Secretaria da Educação e a Secretaria de Assistência Social estavam implantando telecentros em equipamentos de suas redes.

Dos resultados

a) Os telecentros promovem Inclusão digital?

É inegável o impacto dessa experiência na promoção da inclusão digital. Até agosto de 2003 o número de cursos de informática básica completados foi de 2.157, com mais de 20 mil pessoas. A expansão sugere que esse número dobrará, visto que há cerca de 2.000 cursos em andamento. O número de usuários cadastrados supera a casa dos 180 mil. Em sua maioria são jovens, predominantemente mulheres, de baixa escolaridade e baixa renda, provenientes de famílias sem a menor condição de ter um computador em casa. Que computador esses cidadãos e cidadãs estariam usando, se não fossem os telecentros?

Por outro lado, o total 180 mil pessoas representa apenas 1,7% da população do município. Não se dispõe de uma mensuração da exclusão digital, mas é razoável supor que esta é apenas uma pequena fração dos excluídos digitais do município. Entretanto, o programa tem apenas dois anos de operação, e foi implantado por uma prefeitura em estado financeiro muito crítico. O esforço realizado, portanto, é realmente considerável.

b) Que tipo de inclusão digital foi promovida?

Os beneficiários do programa aprendem a utilizar Internet, correio eletrônico, editor de texto (três programas diferentes) e planilhas eletrônicas. Não aprendem a usar ferramentas em Windows, mas saem em condições de assimilá-las rapidamente, uma vez que os aplicativos utilizados são bastante semelhantes.

c) Que direitos foram promovidos?

Primeiramente, o direito a usar computador e tecnologia da informação. Mas também outros: o direito dos jovens pobres se divertirem e não serem obrigados a passar seu tempo livre pela rua, sem ocupação; o direito a utilizar a Internet para comunicar-se; o direito de ampliar seus horizontes culturais; o direito a informar-se por fontes distintas das tradicionais e o direito à informação e aos serviços públicos.

A utilização de agendamento e a existência do controle por parte dos conselhos gestores permitem que a impessoalidade dos serviços públicos seja promovida e evitam a apropriação privada dos equipamentos. A existência dos conselhos gestores também promove o direito ao controle social das ações de governo e à participação em sua gestão.

d) Houve geração de empregos?

O programa não promove capacitação profissional, deixando de atender uma carência da população. Mas esse é um desafio que vai além das aspirações de um programa como este, focado na geração de condições de acesso à tecnologia. Por outro lado, a oferta de conhecimento em informática básica não deixa de ser um fator impulsionador do desenvolvimento profissional dos beneficiários, e provavelmente tem algum impacto, ainda que limitado, na sua capacidade de adquirir maior empregabilidade.

O Programa promove a geração de emprego na comunidade, uma vez que contrata monitores entre os moradores da região. Existem alguns projetos de utilização dos telecentros para formar profissio-

nais de informática para atuação local, mas sua implantação ainda não ocorreu.

e) Como foram tratados setores especialmente marginalizados?

O programa tem algumas ações voltadas para setores especialmente marginalizados (deficientes e moradores de rua). Essas ações, ainda que o caráter do Programa seja o de oferecer acesso universal, são ainda pouco significativas em face da demanda. Da mesma forma, apesar de as mulheres serem a maioria dos usuários, o Programa carece de ações de promoção da igualdade de gênero (existe intenção de implantá-las, mas nada de concreto ainda foi realizado).

f) Qual foi o impacto sobre a revitalização de áreas degradadas?

O programa teve impacto positivo sobre a revitalização de áreas e espaços públicos degradados na periferia da cidade, especialmente em conjuntos habitacionais. A instalação de uma unidade significa a presença da Guarda Civil Municipal, a reforma de instalações abandonadas e a criação de novos espaços de sociabilidade. Nesse sentido, funciona como um indutor de outras ações, que vieram em seguida. No primeiro telecentro implantado (Cidade Tiradentes, no extremo leste da periferia da cidade) as instalações abandonadas foram retomadas e voltaram a oferecer serviços públicos. Outro exemplo é o da COHAB Taipas. Com a implantação do telecentro nesse conjunto habitacional, o espaço foi recuperado, tornando-se ponto de encontro e lazer da juventude. Um pequeno salão anexo passou a ser utilizado como espaço para a realização de atividades artísticas e oficinas culturais promovidas pelos jovens da própria comunidade, que passaram a ter assento no conselho gestor.

g) Ocorreu articulação de novos espaços de organização social?

A criação dos conselhos gestores dos telecentros constituiu um espaço novo de organização da sociedade para participação nas políticas

públicas, como apontado acima. Entretanto, além desse reforço à organização social, os telecentros, em alguns casos, oferecem um ponto de convergência capaz de catalisar demandas e gerar articulação para o surgimento de novas iniciativas: projetos de atendimento a públicos específicos, jornalismo comunitário, oficinas de usos específicos de tecnologia da informação, oficinas e atividades culturais.

Aspectos inovadores e replicabilidade

A implantação de telecentros, em si, é uma fórmula que se vai consagrando entre os especialistas e gestores públicos como melhor alternativa para a inclusão digital. Entretanto, o número de experiências ainda é muito reduzido. Implantar uma experiência como o programa em questão é uma iniciativa inovadora devido à sua dimensão.

A apropriação da idéia de conselhos gestores à gestão dos telecentros também traz um conteúdo inovador significativo, antes visto apenas em iniciativas de inclusão digital inteiramente a cargo de entidades da sociedade civil.

A adoção do *software* livre é uma inovação central no Programa, não somente pela redução de custos, mas também pelos aspectos tecnológicos e políticos. Ao atingir a marca de mais de 180 mil usuários cadastrados, os telecentros passaram a constituir uma das maiores comunidades de uso de Linux do planeta.

Poder-se-ia argumentar: “é fácil fazer isso em São Paulo, mas não numa cidade paupérrima do semi-árido nordestino, por exemplo”. É preciso considerar, porém, que a capital paulista não gastou fortunas em *royalties* e, por outro lado, não buscou a redução de custos por meio da utilização de computadores velhos (“para pobre basta”), nem de *software* ultrapassados. Construiu-se um modelo de política de inclusão digital que pode servir – inclusive com os *software* e materiais de apoio disponíveis gratuitamente – como referência para muitas outras iniciativas, mesmo em municípios de porte muito menor e com menos recursos.

FONTE S DE INFORMAÇÃO

- “Formulário de Informações Complementares” enviado pela coordenação do Programa Telecentro ao Programa Gestão Pública e Cidadania em 2003.
- www.telecentros.sp.gov.br.
- Entrevistas com dirigentes do programa:

Beatriz Tibiriça, João Cassino, Wilken Sanches.

- Entrevistas com funcionários dos telecentros e supervisores regionais.
- Entrevistas com usuários de cada um dos telecentros visitados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BNDES (2001) Governo Eletrônico, Exclusão Digital e Cidadania. *Aide-Memoire* de workshop organizado pela Secretaria para Assuntos Fiscais do BNDES em 9/7/2001.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO - COORDENADORIA DO GOVERNO ELETRÔNICO. (2002) *Toda essa gente - relatos de inclusão social nos telecentros de São Paulo*. São Paulo, PMSP.

VAZ, José Carlos e MATTOS, Janaína Valéria de. (2000). *Internet e os direitos das mulheres*. Boletim Dicas - idéias para a

ação municipal, n. 194. Disponível em <http://www.polis.org.br/publicacoes/dicas/282003.htm>.

VAZ, José Carlos. (2002). *Governança eletrônica e inclusão digital*. São Paulo: Instituto Pólis, 2002. Disponível em: <http://www.polis.org.br/publicacoes/artigos/>.

VAZ, José Carlos. (2003). *Limites e possibilidades do uso de portais municipais na promoção da cidadania: a construção de um modelo de análise e avaliação*. Tese de doutorado. São Paulo, Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas.

Programa Gestão Pública e Cidadania

(Títulos publicados sobre os ciclos de premiação anteriores)

20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania. SPINK, Peter e CLEMENTE, Roberta (org.). Estudo das 20 experiências finalistas do ciclo de premiação 1996.

20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania. FUJIWARA, Luis Mario, ALESSIO, Nelson Luiz Nouvel e FARAH, Marta Ferreira Santos (org.). Estudo das 20 experiências finalistas do ciclo de premiação 1997.

20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania - 1998. FUJIWARA, Luis Mario, ALESSIO, Nelson Luiz Nouvel e FARAH, Marta Ferreira Santos (org.). Estudo das 20 experiências finalistas do ciclo de premiação 1998.

Novas Experiências de Gestão Pública e Cidadania. FARAH, Marta Ferreira Santos e BARBOZA, Hélio Batista (orgs.). Estudo das 20 experiências finalistas do ciclo de premiação 1999.

20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania – Ciclo de Premiação 2000. FARAH, Marta Ferreira Santos e BARBOZA, Hélio Batista (orgs.). Estudo das 20 experiências finalistas do ciclo de premiação 2000.

20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania – Ciclo de Premiação 2001. SPINK, PETER e BARBOZA, Hélio Batista (orgs.). Estudo das 20 experiências finalistas do ciclo de premiação 2001.

20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania – Ciclo de Premiação 2002.

LOTTA, Gabriela Spanghero; BARBOZA, Hélio Batista; TEIXEIRA, Marco Antonio e PINTO, Verena (orgs.). Estudo das 20 experiências finalistas do ciclo de premiação 2002.

Descobrimdo o Brasil Cidadão – 1999. FARAH, Marta Ferreira Santos, SOARES, Ana Paula Macedo, BARBOZA, Hélio Batista e FUJIWARA, Luis Mário. Descrição das 20 experiências finalistas do ciclo de premiação 1999.

Histórias de um Brasil que Funciona - 2000. FARAH, Marta Ferreira Santos, BARBOZA, Hélio Batista e FUJIWARA, Luis Mário. Descrição das 20 experiências finalistas do ciclo de premiação 2000.

Histórias de um Brasil que Funciona - 2001. SPINK, Peter e BARBOZA, Hélio Batista. Descrição das 20 experiências finalistas do ciclo de premiação 2001.

Histórias de um Brasil que Funciona - 2002. BARBOZA, Hélio Batista. Descrição das 20 experiências finalistas do ciclo de premiação 2002.

Histórias de um Brasil que Funciona - 2003. BARBOZA, Hélio Batista. Descrição das 20 experiências finalistas do ciclo de premiação 2003.

Projeto Práticas Públicas e Pobreza

Estratégias Locais para Redução da Pobreza: Construindo a Cidadania.

CAMAROTTI, Ilka e SPINK, Peter (orgs.). Relatório final do ciclo de oficinas realizados em 1998 e 1999 pelo subprojeto Práticas Públicas e Pobreza.

Parcerias e Pobreza: Soluções Locais na Construção de Relações

Socioeconômicas. CAMAROTTI, Ilka e SPINK, Peter (orgs.). Estudo de 5 entre as 10 experiências escolhidas em 1999 pelo subprojeto Práticas Públicas e Pobreza.

Parcerias e Pobreza: Soluções Locais na Implementação de Políticas Sociais.

CAMAROTTI, Ilka e SPINK, Peter (orgs.). Estudo de 5 entre as 10 experiências escolhidas em 1999 pelo subprojeto Práticas Públicas e Pobreza.

Redução da Pobreza e Dinâmicas

Locais. CAMAROTTI, Ilka e SPINK, Peter (orgs.). Estudo de 10 experiências escolhidas em 2000 pelo subprojeto Práticas Públicas e Pobreza.

Estratégias Locais para Redução da Pobreza: Construindo a Cidadania.

CAMAROTTI, Ilka e SPINK, Peter (orgs.). Apresentação de experiências e debates do ciclo de oficinas realizado em 1998 e 1999 pelo Projeto Práticas Públicas e Pobreza. 2ª Edição, 2003.

O que as empresas podem fazer pela erradicação da pobreza.

CAMAROTTI,

Ilka e SPINK, Peter (orgs.). Análise do conceito de pobreza, dados numéricos sobre a situação brasileira e propostas de como erradicá-la. Realizado em parceria com o Instituto Ethos de Responsabilidade Social Empresarial.

Governo local e desigualdades de gênero.

CAMAROTTI, Ilka e SPINK, Peter (orgs.). Reúne experiências apresentadas no fórum de discussão Governo Local e Desigualdades de Gênero, realizado nos dias 10 e 11 de junho de 2002, em São Paulo. Editora Annablume. Edição bilingüe (português e espanhol).



